

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2023, n. 1

SOMMARIO

<i>Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala</i>	<i>Pag.</i>	5
<i>Parte I – Interventi</i>	»	11
<i>Giuseppe La Gala - Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 20 giugno 2023 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2022-2023</i>	»	13
<i>Matteo Piantedosi - Intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 20 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia</i>	»	19
<i>Parte II – Articoli e Saggi</i>	»	23
<i>Antonio di Nuzzo - I provvedimenti del Questore aventi ad oggetto il permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel nuovo sistema d'informazione Schengen</i>	»	25
<i>Parte III – Voci dall'Aula</i>	»	55
<i>Angelo Daraio - Il regime di esecuzione della pena detentiva. Il carcere duro nei principi e nella prassi. L'esecuzione penale esterna e i flussi informativi per la prevenzione</i>	»	57
<i>Alessandro Salvemini - L'analisi del patrimonio informativo proveniente dal mondo carcerario. Rapporto con l'Autorità giudiziaria e tra le Forze di polizia e pianificazione di un modello condiviso di gestione del flusso informativo per finalità preventive ed investigative</i>	»	95

Samantha Mauro - <i>L'analisi nella Polizia penitenziaria: G.O.M. e N.I.C, nuova frontiera delle sfide anticrimine</i>	»	133
Parte IV – <i>Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse</i>	»	157
Renato Caputo, Vittorfranco Pisano - <i>L'anarchismo insurrezionale quale forma di conflittualità non convenzionale</i>	»	159
Lucia Maresca - <i>La nuova agenzia per la cyber-sicurezza nazionale e la tutela delle infrastrutture critiche. Ruolo delle organizzazioni di sicurezza privata</i>	»	199
Giuseppe Macaluso - <i>Evoluzione criminale ed operazioni di contrasto sulla criminalità organizzata nelle zone interne della Sicilia</i>	»	255

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

L'uscita di questo numero 1-2023 della Rivista trimestrale segna il termine del Corso di Alta Formazione, giunto, nell'anno accademico ormai trascorso, alla sua 38^a edizione.

Ed è proprio con i due tradizionali interventi del Direttore della Scuola e del Ministro dell'Interno tenuti nel corso della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2022-2023 che si apre la Parte I di questo numero della Rivista.

Essendo ormai giunto al termine del mio mandato triennale alla guida della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, nel mio intervento ho voluto svolgere una riflessione

complessiva sull'intero percorso umano e professionale vissuto insieme al quadro permanente e ai frequentatori dei corsi nell'ultimo triennio.

In particolare, dopo aver illustrato le principali novità che hanno caratterizzato l'anno accademico che si è concluso, ho voluto evidenziare come la nostra Scuola, grazie alle numerose innovazioni perseguite sia a livello didattico che tecnologico, abbia saputo cambiare quotidianamente, rinnovandosi per proporsi nel panorama nazionale e internazionale quale luogo privilegiato della formazione dell'alta dirigenza, culla della riflessione e del pensiero sulla Sicurezza. Ho poi concluso il mio intervento rivolgendomi ai frequentatori del 38° Corso – e idealmente a quelli di tutti i corsi precedenti – augurando loro di lavorare per il bene comune senza calcoli speculativi personali e di avere umiltà, fiducia e coraggio, perché, richiamando una citazione di Peter Ferdinand Drucker, “*Dietro ogni impresa di successo c'è qualcuno che ha preso una decisione coraggiosa*”.

Con la stessa emozione provata salutando i frequentatori dei corsi ed il personale della Scuola, mi congedo anche dall'incarico di Direttore responsabile di questo prestigioso periodico, con la speranza di aver saputo accrescere il bagaglio culturale e professionale non soltanto delle forze di polizia, ma di tutta la “*supply chain della sicurezza*”, concepita quale insieme di elementi ampio che coinvolge più organizzazioni, attività e risorse, pubbliche e private, necessarie per garantire la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Il Ministro dell'Interno, Prefetto Matteo Piantedosi, nel suo intervento ha voluto formulare i migliori auguri di elevate soddisfazioni umane e professionali ai corsisti che si apprestano a lasciare l'istituto, sottolineando la capacità della Scuola di Perfezionamento di affrontare i complessi temi della sicurezza anticipando e governando – senza subirli – i profondi cambiamenti che caratterizzano la nostra epoca. Il sig. Ministro ha concluso ricordando che la parola “sapere” (avere conoscenza) ha la medesima radice di “saporito” e “sapido”, ed ha auspicato che dalle aule della Scuola escano funzionari e ufficiali sapidi di cultura democratica della sicurezza, col “sapore del coordinamento”.

Nella Parte II di questo numero (“*Articoli e Saggi*”) presentiamo il contributo del dott. Antonio di Nuzzo, Dottore di ricerca in “prospettive giuridiche della finanza e dell'amministrazione europea” presso l'Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”, dal titolo “*I provvedimenti del Questore aventi ad oggetto il permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel nuovo sistema d'informazione Schengen*”. Il saggio, come dichiarato dallo stesso autore, rappresenta un tentativo di verificare se per effetto dell'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2018/1861, il potere attribuito al Questore di rilasciare, rifiutare o revocare il permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel nuovo sistema d'informazione Schengen abbia natura discrezionale o vincolata.

La Parte III (“*Voci dall'Aula*”) di questo numero ospita tre interventi afferenti al complesso mondo carcerario, e si apre con il contributo del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri RFI Angelo Daraio dal titolo “*Il regime di esecuzione della pena detentiva. Il carcere duro nei principi e nella prassi. L'esecuzione penale esterna e i flussi informativi per la prevenzione*”. Il saggio attiene al tema del difficile contemperamento tra l'esercizio dei diritti fondamentali del detenuto e le istanze di ordine e sicurezza sia all'interno

che all'esterno degli istituti penitenziari. In particolare l'autore, evidenziando il dibattito dottrinale e l'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi sul tema, ripercorre i principali istituti e temi connessi al suddetto temperamento: lo speciale regime detentivo di cui all'art. 41-*bis*, commi 2 e ss., ord. penit. (giornalisticamente definito "carcere duro"), il mancato accesso ai benefici penitenziari per talune categorie di soggetti (il "doppio binario penitenziario", che assume particolare rilevanza nel caso dell'"ergastolo ostativo") e la c.d. esecuzione penale esterna, sottolineando l'importanza che quest'ultima riveste sia ai fini del reinserimento sociale del reo sia sotto il profilo della prevenzione dei reati e, in definitiva, della tutela della sicurezza pubblica.

Sempre nella Parte III viene presentato il saggio del Dirigente di Polizia penitenziaria Alessandro Salvemini dal titolo "*L'analisi del patrimonio informativo proveniente dal mondo carcerario. Rapporto con l'Autorità giudiziaria e tra le Forze di polizia e pianificazione di un modello condiviso di gestione del flusso informativo per finalità preventive ed investigative*". Il lavoro è incentrato sulla rilevanza delle informazioni trattate dall'Amministrazione penitenziaria, la quale non soltanto processa i dati relativi alla presa in carico ed alla gestione del detenuto, ma conduce, *ex lege*, la c.d. osservazione scientifica della personalità di ciascun soggetto, che è in prima battuta finalizzata alla elaborazione di un programma individualizzato di trattamento, ma che spesso consente di disporre di un patrimonio informativo utile alle indagini nel contesto criminale di riferimento. Si delinea dunque una vera e propria *intelligence* penitenziaria, che l'autore analizza in modo approfondito con riferimento agli uffici deputati all'analisi delle informazioni (Nucleo investigativo centrale, Sala situazioni del DAP e Sezione statistica del DAP), all'analisi dei dati su alcuni fenomeni d'interesse (come ad esempio la recidiva), alla condivisione ed analisi dei flussi informativi con le altre forze di polizia, alla utilissima proiezione investigativa dei dati acquisiti.

Chiude la Parte III il saggio del Dirigente di Polizia penitenziaria Samantha Mauro dal titolo "*L'analisi nella Polizia penitenziaria: G.O.M. e N.I.C, nuova frontiera delle sfide anticrimine*". Il lavoro testimonia i contenuti e le riflessioni del corso di analisi tenuto presso la Scuola di Perfezionamento a favore del personale del Gruppo Operativo Mobile (GOM) e del Nucleo Investigativo centrale (NIC), reparti centrali della Polizia penitenziaria che testimoniano la presa di coscienza del Corpo nel complesso compito della difesa delle istituzioni democratiche sui fronti del terrorismo, dell'eversione

e della criminalità organizzata. L'enorme mole di informazioni di possibile interesse operativo desumibili dal contesto penitenziario necessita di modelli avanzati di ricognizione, raccolta, ricerca ed elaborazione dei dati, che vengono presentati dall'autore con approccio scientifico, valutando l'"attore" detenuto sia nel contesto d'origine che in quello penitenziario.

Nella Parte IV ("*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*") vengono proposti tre contributi afferenti a forme di criminalità aventi caratteristiche particolari. Dapprima riportiamo il saggio redatto da due esperti di diritto internazionale e sicurezza, Renato Caputo e Vittorfranco Pisano, dal titolo "*L'anarchismo insurrezionale quale forma di conflittualità non convenzionale*". Il lavoro è incentrato sull'intero spettro dei conflitti non convenzionali e ripercorre le origini e lo sviluppo del pensiero e dell'azione anarchica nel corso di quasi due secoli, concentrandosi particolarmente sull'anarchismo insurrezionale. Gli autori approfondiscono la genesi e le caratteristiche dei vari movimenti anarchici, analizzando tutti i principali episodi, in Italia e all'estero, di manifestazione di tale forma di violenza non convenzionale, ed evidenziando l'elevatissima sinergia plurinazionale dell'anarcoinsurrezionalismo nel mondo contemporaneo.

Sempre nella Parte IV è stato inserito il contributo del Vice Questore della Polizia di Stato Lucia Maresca dal titolo "*La nuova agenzia per la cyber-sicurezza nazionale e la tutela delle infrastrutture critiche. Ruolo delle organizzazioni di sicurezza privata*". Il lavoro è incentrato sull'architettura nazionale della *cyber-sicurezza*, una struttura prevista e disciplinata normativamente che intende assicurare un elevato livello di sicurezza alle infrastrutture critiche, costituite dalle reti, sistemi informativi e servizi informatici delle amministrazioni, enti ed operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipende l'esercizio di funzioni essenziali dello Stato. Dopo aver presentato gli attori principali del sistema di sicurezza cibernetica nazionale (l'Agenzia per la *cyber-sicurezza* nazionale, il Nucleo per la *cyber-sicurezza* e il Comitato interministeriale per la *cyber-sicurezza*), l'autrice si concentra sui profili di collaborazione pubblico-privato, con particolare riferimento al fondamentale ruolo svolto dalle organizzazioni di sicurezza privata, che testimoniano un approccio alla sicurezza cibernetica di tipo allargato e partecipato.

Conclude la Parte IV il contributo del Capitano della Guardia di Finanza Giuseppe Macaluso, dal titolo "*Evoluzione criminale ed operazioni*

di contrasto sulla criminalità organizzata nelle zone interne della Sicilia". Il lavoro si concentra sulla c.d. "Mafia dei pascoli" (nota anche come "Mafia dei Nebrodi"), fenomeno di antiche origini storiche avente quale principale obiettivo l'accumulo di elevate disponibilità finanziarie mediante comportamenti violenti e frodatori di vario tipo finalizzati al controllo del territorio e all'illecita percezione di aiuti comunitari all'agricoltura. L'autore compie una disamina storica, economica e giuridica del fenomeno in argomento, descrivendo le principali operazioni di contrasto poste in essere dalle forze di polizia ed evidenziando come tali attività criminali, lungi dal poter essere considerate quali fenomeni antichi, sporadici e tipici dei territori "rurali", abbiano ancora una grandissima rilevanza sia per gli ingenti interessi economici in gioco, sia per la comoda "esportabilità" di tali modelli criminali anche nei Paesi esteri a spiccata vocazione agricola.

PARTE I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 20 giugno 2023 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2022-2023

di Giuseppe La Gala

Signor Ministro dell'Interno, Signori Ambasciatori, Signori Sottosegretari, Signor Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza, Signor Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri e Signor Direttore dell'Amministrazione penitenziaria, Signor Comandante interregionale della Guardia di Finanza, Autorità, gentili ospiti grazie per la vostra presenza in una giornata che tradizionalmente assume un significato speciale, spiccatamente intimo e valoriale nella vita dell'Istituto.

Oggi è un giorno davvero speciale per la Scuola, ma ancor di più per alcuni di noi.

Lo è certamente per gli ufficiali e funzionari del 38° Corso di Alta Formazione che oggi concludono il loro iter formativo che li proietterà di nuovo nell'operatività dei loro ruoli con entusiasmo e rinnovate competenze.

Ma è un giorno importante anche per me, che tra pochi giorni terminerò il mio mandato nonché per i miei diretti e più stretti collaboratori, miei preziosi compagni di viaggio: il Gen. B. della Guardia di Finanza, Gustavo Ferrone, e il Dir. Sup. della Polizia di Stato, Rosaria D'Errico. Per questo motivo la tradizionale esposizione di quanto realizzato nel corso dell'anno sarà oggi una riflessione complessiva, frutto dell'intero percorso umano e professionale di noi tutti, quadro permanente e frequentatori dei corsi dell'ultimo triennio.

È testimonianza di ciò la numerosa presenza di funzionari e ufficiali del 36° e del 37° Corso che hanno vissuto questa Scuola, fatto parte di questa grande famiglia e animato queste aule negli anni appena trascorsi e che ringrazio per aver voluto essere presenti accanto ai colleghi del 38° Corso, uniti da un senso di appartenenza che mi piace associare simbolicamente al nuovo logo della Scuola adottato nel giugno scorso.

L'anno che si chiude ha rappresentato un'altra esaltante opportunità di progresso nel cammino del nostro Istituto, nato oltre 40 anni fa con il preciso obiettivo di favorire il dialogo fra le forze di polizia. Un dialogo basato sulla conoscenza, la comprensione, la fiducia e il rispetto reciproco. La nostra Scuola infatti ha saputo cambiare quotidianamente rinnovandosi per proporsi nel panorama nazionale e internazionale quale luogo privilegiato della formazione dell'alta dirigenza, culla della riflessione e del pensiero sulla Sicurezza.

Obiettivo raggiunto grazie alle costanti innovazioni a livello didattico e tecnologico, che sia pur scaturite dai dolorosi mutamenti epocali in corso hanno costituito straordinarie opportunità di progresso.

La modernizzazione digitale, la costituzione di una *learning community* attraverso l'integrazione del sito internet della Scuola con il portale dei servizi, il restyling delle aule e degli spazi comuni improntato alla filosofia del confronto e della condivisione hanno rappresentato lo sfondo sul quale è stata via via costruita una didattica idonea a interpretare i repentini cambiamenti degli scenari operativi individuando le migliori risposte alle probabili e verosimili sfide future.

In proposito desidero, come già negli scorsi anni, ma con maggior forza e con sentimenti di sincera profonda riconoscenza, ringraziare il Corpo Docente, instancabile nell'aggiornare continuamente il proprio contributo dottrinale e sempre pronto a rispondere ai nuovi stimoli provenienti non solo dalla direzione della Scuola ma dagli stessi frequentatori dei corsi. In tal modo l'offerta formativa si è, infatti, arricchita ben oltre l'aggiornamento degli ormai consolidati percorsi di studio diventati frutto di un dialogo costruttivo che supera il tradizionale rapporto docente/discente.

La Scuola è stata protagonista in *partnership* con enti nazionali e stranieri di numerose innovative attività didattiche per rispondere in modo flessibile e aderente agli emergenti temi della sicurezza.

Mi piace ricordare in proposito le seconde edizioni dello scambio formativo con lo IHEMI, l'Istituto Alti Studi del Ministero dell'Interno francese, su tematiche di comune interesse tra i due Paesi, e del seminario "Vittorio Occorsio" in tema di criminalità informatica e intelligenza artificiale svolto in sinergia con l'omonima Fondazione.

A tali attività formative si sono anche aggiunti quest'anno per la prima volta studi comuni con la Scuola Nazionale di Amministrazione in materia di analisi previsionale strategica in forza di un recente accordo di collaborazione.

Sempre a livello internazionale, la nostra Scuola ha realizzato la seconda edizione del corso "EU's Cyber Security Strategy for the digital decade" in collaborazione con l'European Security Defence College, con la partecipazione di 41 rappresentanti delle forze di polizia e agenzie di sicurezza provenienti da tutta Europa.

Ritengo, ancora, interessante soffermarmi brevemente sulle attività svolte in ambito CEPOL (Agenzia europea per la formazione delle agenzie di contrasto) di cui la Scuola costituisce istituto capofila degli enti accademici italiani, pubblici e privati, aderenti al network europeo. In relazione ad esse

mi limito a citare il corso sul crimine di stampo mafioso da noi organizzato e finanziato con fondi europei per il secondo anno consecutivo che rappresenta a vent'anni dall'inizio delle attività formative comuni in ambito UE, la conferma di una pur tardiva ma finalmente acquisita consapevolezza della minaccia da parte dei nostri partner europei.

Altrettanto significativo considero segnalare lo svolgimento del corso promosso e tenuto nel maggio appena trascorso dalla Homeland Security USA a favore del personale specializzato in materia di cyber-security appartenente alle forze di polizia italiane e a quelle incidenti nel bacino mediterraneo.

Altro tema di stringente attualità affrontato nell'anno accademico è stato quello relativo alle emergenze agroalimentari attraverso le giornate di studio dedicate alla "Gestione delle crisi complesse" sviluppate in collaborazione con la FAO (Food and Agriculture Organization).

E ancora desidero segnalare anche l'apertura di un dialogo con il mondo imprenditoriale mediante le prime collaborazioni, interventi e visite con e presso imprese e associazioni private.

Senza aspirazione di esaustività ma emblematicamente a conferma della continuità dei processi innovativi avviati è, infine, dopo le esperienze pilota dello scorso anno, anche l'adozione stabile nell'area dedicata agli studi manageriali di laboratori basati sul *team building*, sul *coaching* individuale e di gruppo nonché sulla comunicazione operativa e strategica. Nuove formule didattiche che hanno condotto alla riflessione in atto sull'introduzione dal prossimo anno accademico di ulteriori tecniche di valutazione delle competenze nelle medesime aree della leadership, del lavoro di team e della comunicazione.

A tale riguardo è di fondamentale importanza fornire alla prossima massima dirigenza pubblica strumenti e competenze per essere non soltanto buoni comunicatori ma anche ideatori e pianificatori di una corretta ed efficace interlocuzione di lungo termine con i cittadini.

Da quanto vi ho descritto è emerso via via più chiaramente un quadro della sicurezza ove coordinamento, seme originario della Scuola, collaborazione interistituzionale e cooperazione internazionale, nuove frontiere dei nostri studi, dovranno essere sempre più coniugati con quelli che rappresentano i tre pilastri strategici sui quali si giocherà il futuro delle nostre comunità: Cyber, economia e ambiente.

Essi pur nell'apparente loro diversità costituiscono gli attuali e futuri spazi di affermazione della legalità e della giustizia, quale condizione necessaria all'interno e all'esterno degli Stati per assicurare lo sviluppo economico, favorire il benessere e per garantire quindi la libertà e la democrazia alle

nostre popolazioni.

In questa direzione vanno le proposte che ci accingiamo a formulare per l'introduzione di nuovi cicli di lezioni nella prospettiva dell'istituzione di vere e proprie cattedre dedicate ai tre ambiti appena richiamati, attribuendo stabilità e organicità a insegnamenti in parte già presenti nei piani di studio e che saranno integrati da nuove competenze accademiche.

Tutto ciò richiederà un'apertura del pensiero giuridico e un mutamento dei concetti operativi ai quali ci siamo formati e abituati, a partire dal coordinamento.

Ciò nell'ottica di una risposta che da un lato trascenda la mera dimensione territoriale non più idonea a individuare e contrastare le minacce criminali più significative, e, dall'altro, superi la concezione della sicurezza cibernetica, economico-finanziaria e ambientale come sottocategorie autonome, costituendo, al contrario, il nucleo essenziale di un rinnovato concetto unitario di sicurezza.

Non vinceremo, inoltre, le sfide attuali e future affidandoci esclusivamente al credo salvifico del potere normativo inidoneo da solo a fornire risposte concrete a realtà fattuali in continua e rapida trasformazione e a una azione criminale sempre più efficace nel cogliere le opportunità dell'innovazione.

Volendo usare un'espressione che sintetizza il cambiamento di un'epoca tratta proprio dal mondo imprenditoriale bisognerà partire dalla concezione del nostro lavoro come parte di una vera e propria "*supply chain* della sicurezza", concepita quale insieme di elementi più ampio che coinvolge più organizzazioni, attività e risorse, pubbliche e private, necessarie per garantire la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Sarà la capacità di far interagire gli elementi che la compongono in una strategia complessiva il fattore del nostro successo.

Avviandomi ora alla conclusione del mio intervento desidero tradizionalmente rivolgermi ai funzionari e agli ufficiali del 38° Corso e idealmente a tutti coloro che li hanno preceduti in questi 40 anni.

La Scuola ha rappresentato per voi un passaggio importante sia professionalmente sia umanamente, un cammino che vi ha indotto a reinterpretare sicurezze e certezze della vostra formazione iniziale offrendovene altre, frutto di nuove conoscenze e di confronti franchi e sinceri.

È un patrimonio da curare, accrescere e trasmettere a chi guiderete nel prossimo futuro. Su di voi questa responsabilità. So che ci riuscirete perché vi ho visto aiutarvi l'un l'altro, saldare amicizie e coltivare profondo rispetto. Avete fatto vostre le tre parole d'ordine con le quali vi abbiamo accolto nove mesi fa, così come i vostri colleghi che vi hanno preceduto: umiltà, fiducia e

coraggio.

Proprio per quest'ultima mi piace richiamare una citazione di Peter Ferdinand Drucker, uno dei padri del pensiero della gestione aziendale che ho tratto dal 35° Rapporto Italia dell'Eurispes, recentemente pubblicato e che, tra l'altro, ha dedicato alla Scuola una scheda monografica: *“Dietro ogni impresa di successo c'è qualcuno che ha preso una decisione coraggiosa”*.

Siate dunque coraggiosi, avete la preparazione e gli strumenti per esserlo, lo dovrete essere per il bene comune senza calcoli speculativi personali.

Infine, nel momento in cui mi accingo a lasciare la responsabilità della direzione di questo splendido Istituto in quest'aula intitolata al mai dimenticato Prefetto Carlo Mosca, desidero ringraziare lei, Signor Ministro dell'Interno, e tutti i vertici delle forze di polizia per la straordinaria opportunità professionale e umana che mi è stata data affidandomi questo incarico, nonché per la fiducia e il costante sostegno ricevuto durante tutto il mio mandato.

È stato un onore e un privilegio servire tutte le forze di polizia italiane, patrimonio inestimabile del nostro Paese.

E nel chiudere questa mia esperienza riconsegno idealmente nelle sue mani e al Governo che Lei rappresenta la nostra Scuola, con le uniche due semplici parole degne di essere pronunciate con orgoglio al termine del proprio compito da soldato, da carabiniere, da servitore dello Stato: *“Missione compiuta”*.

W la Scuola di perfezionamento e il suo prossimo direttore.

W le forze di polizia e le donne e gli uomini che ne vestono con disciplina e onore le uniformi.

W l'Italia e il suo straordinario Popolo.

Intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 20 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

di Matteo Piantedosi

Autorità, gentili ospiti, corsisti, è giunto così a conclusione l'anno accademico 2022-2023. I funzionari e ufficiali frequentatori del XXXVIII corso di alta formazione sono pronti – restituiti ai Corpi di appartenenza – a nuovi incarichi ed esperienze.

Il 12 dicembre scorso, nel corso della cerimonia di apertura dell'anno accademico, tenni a evidenziare l'importanza di questo istituto di formazione e del corso di alta formazione in particolare.

Ci sono luoghi, cose, tradizioni il cui valore travalica ampiamente ciò che, a prima vista, siamo spesso portati a riconoscere.

La consuetudine sovente ci porta a non attribuire la giusta importanza a funzioni che riteniamo consuete e, pertanto, scontate, a situazioni viste più come traguardi prevedibili che come occasioni ricche di significato.

Vorrei che ciascun frequentatore del XXXVIII corso di alta formazione si congedi da questa Scuola portando con sé prima di tutto l'alto valore simbolico – sul piano istituzionale – di questo luogo. Luogo non inteso, ovviamente, come mero spazio fisico, ma come concentratore e moltiplicatore di principi e valori che stanno alla base del concetto moderno della funzione di polizia e di un ordinamento, quale è il nostro, democratico e liberale.

Voglio ripeterlo. Questa è la sede dell'alta formazione delle Forze di polizia, questa è la Scuola del coordinamento, figlia della lungimirante visione della riforma del 1981, che continua a dare i suoi frutti, in un incessante processo di rinnovamento.

Un sistema di coordinamento – quello delineato dalla legge 121 del 1981 – che si è dimostrato negli anni un paradigma di successo, un innovativo e moderno modello di sicurezza, capace di modularsi in relazione alla complessità di un mondo globalizzato.

Una legge, nata appunto da una visione, che, nel cogliere il tratto caratterizzante di quella società di fine secolo nei rapidi mutamenti che l'accompagnavano, aveva compreso che l'unico possibile strumento di governo della sicurezza doveva risiedere nella ricerca costante di assetti armonici tra

le diverse strutture e di composizione degli interessi e delle azioni.

In questa prospettiva, il pluralismo delle Forze di polizia non è una ridondanza, ma un eccezionale valore aggiunto.

Lungi dal costituire un appesantimento del sistema, il coordinamento è espressione di una concezione democratica, ispirata non dal potere, ma dal servizio, dal dovere, dall'impegno comune.

Coordinamento e pluralismo hanno generato anche le specialità di ciascuna Forza di polizia. L'aggregazione delle competenze settoriali ha costituito e costituisce un moltiplicatore di efficienza e di efficacia delle singole strutture e, di conseguenza, la migliore risposta possibile alla gestione di situazioni complesse.

La dimensione funzionale delineata dalla riforma del 1981 sa coniugare le peculiarità e le responsabilità proprie di ogni Forza di polizia, sia essa civile che militare, con la necessaria coerenza dell'azione generale di prevenzione e contrasto ai fenomeni illeciti.

Ecco, questa Scuola – il cui prestigio si accresce sempre più anno dopo anno – è figlia di questo progetto ambizioso; progetto che si è realizzato e continua a realizzarsi in un costante processo di aggiornamento e perfezionamento.

Chi esce da queste aule deve esserne pienamente e fieramente consapevole, ma deve soprattutto essere pronto a interpretare la propria funzione in coerenza con tale visione.

Il ruolo della Scuola è quello di essere un laboratorio di cultura, un luogo di confronto, di riflessione e promozione di idee, di atteggiamenti e di stili professionali.

Il bisogno di sicurezza avvertito da ogni cittadino – specie in momenti come questi carichi di difficoltà e di tensioni socio-economiche e geo-politiche – sottende molteplici e complesse esigenze che vanno oltre la tradizionale attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali.

In tale scenario, la formazione si conferma come lo strumento che più efficacemente può contribuire ad affinare le doti di comprensione ed analisi dei fenomeni che possano assicurare poi la capacità di adottare le misure più idonee per affrontare e risolvere le situazioni di crisi.

In questo senso mi sembra preziosa la prospettiva che la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia ha dato all'offerta formativa dell'anno accademico che sta per chiudersi, finalizzata ad anticipare i cambiamenti, a governarli e non a subirli.

Mi riferisco, in particolare, all'approccio alle diverse tematiche della sicurezza non solo di tipo tecnico-giuridico, ma anche sociologico, criminologico,

logico, psicologico ed economico.

E tutto ciò, con una visione moderna, ambiziosa, grazie alla quale i discenti vengono chiamati a perfezionare la capacità di risolvere problemi complessi e di assumere decisioni, di dotarsi di pensiero critico e di operare coordinandosi gli uni con gli altri.

Ho molto apprezzato che di fronte a fenomeni terroristici e di criminalità organizzata dal profilo sempre più transnazionale, l'offerta formativa sia stata ulteriormente spinta verso una sempre più spiccata dimensione sovranazionale, nella consapevolezza che una compiuta conoscenza della cooperazione internazionale possa favorire lo scambio costante di esperienze e l'elaborazione di linguaggi comuni e di modelli operativi con i colleghi di altri Paesi.

Come ha evidenziato il Direttore della Scuola nel suo intervento, sono tre oggi gli ambiti strategici – ossia: cyber, economia e ambiente – su cui si misura la capacità delle società moderne per l'affermazione di nuovi modelli di sicurezza necessari a favorire il benessere economico e le stesse libertà delle nostre democrazie.

L'attività della Scuola è avviata nella giusta direzione, verso rinnovate e più strutturate proposte formative che, di pari passo all'evoluzione delle categorie del pensiero giuridico, sapranno suscitare – all'interno della sempre vitale cornice del coordinamento – le risorse e le energie indispensabili a garantire la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Sapere non significa solo accumulare nozioni. Sapere è soprattutto avere coscienza di qualcosa, possedere un'abilità o una capacità: il sapere ha a che fare con l'esperienza. Non va dimenticato che – probabilmente non a caso – sapere significa anche “avere sapore”. La radice è la medesima: da essa discendono i termini “sapiente” e “saggio”, ma anche “saporito” e “sapido”.

Mi aspetto che da queste aule escano funzionari e ufficiali sapidi di cultura democratica della sicurezza, col sapore del coordinamento, pronti a declinare con sapienza e saggezza nell'esperienza quotidiana quel patrimonio di valori che questa Scuola presuppone e che costituisce un saldo ancoraggio alla cornice di legalità e coesione sociale a cui siamo chiamati dalla nostra Costituzione.

Dichiaro ufficialmente chiuso l'anno accademico 2022-2023 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia.

PARTE II
Articoli e Saggi

I provvedimenti del Questore aventi ad oggetto il permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel nuovo sistema d'informazione Schengen

di Antonio di Nuzzo*

Abstract

Il 7 marzo 2023 è entrato in funzione il nuovo sistema d'informazione Schengen disciplinato dal regolamento (UE) n. 2018/1861.

Il presente contributo scientifico rappresenta un tentativo di verificare se, ed in quale misura, l'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2018/1861 inciderà sui provvedimenti del Questore di rilascio e revoca del permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel sistema d'informazione Schengen.

In particolare, attraverso l'analisi della disciplina normativa euro-unitaria e nazionale, anche alla luce della interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla giurisprudenza amministrativa italiana degli ultimi 10 anni, si è tentato di stabilire se il potere attribuito al Questore di rilasciare, rifiutare o revocare il permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel nuovo sistema d'informazione Schengen abbia natura vincolata o discrezionale.

* * *

On 7 March 2023, the new Schengen Information System (SIS), subject to Regulation EU 2018/186, entered into operation.

This empirical dissertation is aimed at considering if and at what extent Regulation EU 2018/1861 will affect the measures of issuance and revocation of residence permits imposed by the Questore (Public Official in charge of the police in the provincial capital) to third-country nationals reported by the SIS.

In particular, by means of the analysis of EU and national legislation and taking into account the interpretation provided by the EU Court of Justice, as well as by the Italian administrative case law of the last ten years, we have tried to understand if the power exercised by the Questore to issue, refuse or revoke the residence permit to third-country nationals reported by the new SIS is characterized by a binding or discretionary nature.

* * *

(*) Dottore di ricerca in *Prospettive giuridiche della finanza e dell'amministrazione europea*, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

1. Premessa

Con decisione di esecuzione (UE) 2023/201 del 30 gennaio 2023 la Commissione europea ha fissato per la data del 7 marzo 2023 l'entrata in funzione del sistema d'informazione Schengen (d'ora in poi «SIS») disciplinato dal regolamento (UE) n. 2018/1861 che ha modificato la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abrogato il regolamento (CE) n. 1987/2006 con cui fu istituito il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione («SIS II»)¹.

Il presente contributo rappresenta un tentativo di verificare se, ed in quale misura, l'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2018/1861 inciderà sui provvedimenti del Questore di rilascio e revoca del permesso di soggiorno a cittadini di un Paese terzo segnalati nel sistema d'informazione Schengen.

Lo scopo è quello di provare a comprendere se le nuove norme euro-unitarie possano influire anche sugli orientamenti giurisprudenziali maturati, fino ad oggi, in relazione alla natura, vincolata o discrezionale, del potere attribuito al Questore di rilasciare, rifiutare o revocare il permesso di soggiorno agli stranieri segnalati nel SIS.

A tale fine si è resa necessaria una indagine, oltre che del dato normativo, anche della giurisprudenza amministrativa che si è formata negli ultimi 10 anni in seguito al contenzioso generato dai provvedimenti suddetti.

Tale indagine non può, però, prescindere da una preliminare analisi della nozione normativa di “segnalazione” e dei motivi che la giustificano (anche alla luce della interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea) non potendosi, peraltro, trascurare che questi ultimi se certamente si fondano sull'esigenza di garantire la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico negli Stati membri devono, tuttavia, essere bilanciati con i diritti fondamentali dello straniero².

1) Lo stato di avanzamento dei preparativi per la piena attuazione delle nuove basi giuridiche per il sistema d'informazione Schengen (SIS) è stato oggetto della relazione COM (2020) 72 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 28 febbraio 2020.

2) E pertanto vanno inseriti «nel percorso che muove da un *diritto amministrativo del sospetto* nei riguardi dello straniero ad un *diritto amministrativo del rispetto* verso i suoi diritti fondamentali». L'espressione è di M. NOCCELLI, *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in www.federalismi.it, n. 5/2018, p. 28.

Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (c.d. CAAS) la nozione di cittadino di Paese terzo corrisponde a quella di “straniero”.

2. La segnalazione del cittadino di un Paese terzo nel sistema d'informazione Schengen di seconda generazione

Il fine del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione è quello di «assicurare un elevato livello di sicurezza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione europea, incluso il mantenimento della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza nel territorio degli Stati membri e applicare le disposizioni della parte terza, titolo IV del trattato relativo alla circolazione delle persone in detto territorio avvalendosi delle informazioni trasmesse tramite tale sistema» (art. 1, par. 2, reg. (CE) n. 1987/2006)³.

3) Esula dallo scopo del presente lavoro la più ampia indagine sulla limitazione delle libertà fondamentali per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica, pur nella consapevolezza della esistenza, su tale tema, di approfondite analisi scientifiche per la quali si rimanda a G. CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 437; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, 282; O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, 1, Milano, 1904, 435. Sulle complesse nozioni di “sicurezza pubblica” e “ordine pubblico” non appare, però, superfluo richiamare l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Segnatamente, il Giudice delle leggi con riferimento alla nozione di “sicurezza pubblica” ha precisato che «sembra razionale 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» (Cosi, Corte Cost., sentenza n. 2 del 1956, punto 5 del *considerato in diritto*); con riferimento, invece, alla nozione di “ordine pubblico” ha chiarito che «al regime democratico e legalitario, consacrato nella Costituzione vigente, e basato sull'appartenenza della sovranità al popolo (art. 1), sull'eguaglianza dei cittadini (art. 3) e sull'impero della legge (artt. 54, 76-79, 97-98, 101, ecc.), è connaturale un sistema giuridico, in cui gli obbiettivi consentiti ai consociati e alle formazioni sociali non possono esser realizzati se non con gli strumenti e attraverso i procedimenti previsti dalle leggi, e non è dato per contro pretendere di introdurre modificazioni o deroghe attraverso forme di coazione o addirittura di violenza. Tale sistema rappresenta l'ordine istituzionale del regime vigente; e appunto in esso va identificato l'ordine pubblico del regime stesso» (Cosi, Corte Cost., sentenza n. 19 del 1962, punto 4 del *considerato in diritto*).

Autorevole dottrina ha proposto di «riconoscere una portata autonoma al concetto di sicurezza pubblica, senza dimenticare le difficoltà di affrancarlo da quello di ordine pubblico, dal quale può in buona sostanza diversificarsi per tendere essenzialmente sia alla salvaguardia della pacifica convivenza e coesistenza dei cittadini (piuttosto che alla conservazione dell'ordinamento e dei suoi supremi principi informatori, compito viceversa affidato agli strumenti e alle funzioni di ordine pubblico), i quali aspirano all'elisione di conflitti e di nocuenti anche solo potenziali per se stessi e per i propri beni, sia alla realizzazione delle condizioni che agevolano lo sviluppo e il progresso sociale, secondo una prospettiva (o valenza c.d. sociale) cui sono congeniali misure di carattere non tanto difensivo (con finalità preventive e repressive) quanto propulsivo e promozionale di una migliore condizione di benessere e di convivenza fra i consociati», G. FARES, *Le nozioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Volume I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 597-598.

È stato, peraltro, segnalato da F. ROTA, *Sicurezza, ordine pubblico e polizie. Evoluzione dei concetti e riorganizzazione del sistema per la tutela delle libertà sullo sfondo della “nuova” ammini-*

Le informazioni necessarie al funzionamento del SIS sono trasmesse tramite:

a. la segnalazione costituita da «un insieme di dati inseriti nel SIS II che permetta alle autorità competenti di identificare un individuo in vista di intraprendere un'azione specifica» (art. 3, lett. a), reg. (CE) n. 1987/2006)⁴;

b. le informazioni supplementari che sono, invece, «informazioni non memorizzate nel SIS II ma connesse alle segnalazioni del SIS II» (art. 3, lett. b) reg. (CE) n. 1987/2006);

c. i dati complementari ovvero «i dati memorizzati nel SIS II e connessi alle segnalazioni del SIS II, che devono essere immediatamente disponibili per le autorità competenti nei casi in cui una persona i cui dati sono stati inseriti nel SIS II sia localizzata grazie all'interrogazione di tale sistema» (art. 3, lett. c, reg. (CE) n. 1987/2006).

La segnalazione rappresenta un motivo ostativo alla cosiddetta “circolazione esterna” ovvero l'ingresso e il soggiorno nell'UE di cittadini di un Paese terzo rispetto all'Unione europea⁵.

Ed invero, si l'art. 5, par. 1, lett. d) della Convenzione di applicazione

strazione, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, p. 36, che «la configurabilità di un diritto alla sicurezza si pone su di un piano completamente diverso da quello dei diritti connessi alla sicurezza. Nella seconda ipotesi infatti l'interesse che ha come oggetto la sicurezza è suscettibile di diversa valutazione e qualificazione normativa che muta da caso a caso e, pertanto, tali interessi possono assurgere a diritti soggettivi, ad interessi legittimi o, in alcune ipotesi possono configurarsi oneri, doveri ed obblighi; nella prima è la sicurezza nella sua totalità a costituire l'oggetto del diritto». Altra dottrina segnala due differenze tra la nozione di “sicurezza europea” e quella di “sicurezza nazionale” laddove afferma che «in primo luogo, in molti Stati il diritto della sicurezza è alquanto semplice: conosce pochi tipi di atti e procedure, definiti da relativamente poche regole, che sono spesso codificate in poche leggi fondamentali. Al contrario, il diritto della sicurezza europea è molto complesso e frammentario e conosce molti diversi tipi di atti e procedure. La complessità organizzativa, [...] suggerisce la seconda differenza: il principio organizzativo fondamentale, che regola il sistema di sicurezza europea, è quello del coordinamento, che consente alle autorità nazionali di collaborare efficacemente. Nei diritti nazionali della sicurezza, al contrario, il principio fondamentale è quello della gerarchia, al quale è informata la disciplina delle forze di polizia, anche se in misura minore che negli apparati militari». Sono parole di E. CHITI - B.G. MATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2008, p. 305.

- 4) Ai sensi dell'art. 20, par. 2, Reg. (CE) n. 1987/2006 i dati che costituiscono la segnalazione sono: «Cognomi e nomi, cognomi alla nascita, eventuali cognomi precedenti e “alias” che possono essere registrati a parte; segni fisici particolari, oggettivi ed inalterabili; luogo e data di nascita; sesso; fotografie; impronte digitali; cittadinanza(e); indicazione che la persona in questione è armata, violenta o è evasa; ragione della segnalazione; autorità che effettua la segnalazione; riferimento alla decisione che ha dato origine alla segnalazione; azione da intraprendere; connessioni con altre segnalazioni già introdotte nel SIS II a norma dell'articolo 37».
- 5) Essa si distingue dalla cosiddetta “circolazione interna” che riguarda, invece, la mobilità dei cittadini di Stati membri dell'UE all'interno del suo territorio ed è regolata dalla direttiva 2004/38/CE. La terminologia attribuita alla circolazione come “interna” o “esterna” è segnalata anche da G. BONATO, *La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico*, in *Les mouvements migratoires entre réalité et représentation*, in *Italiae*, 14/2010, p. 2.

dell'accordo di Schengen (c.d. CAAS)⁶, sia l'art 6, par. 1, lett. d) del regolamento (UE) n. 2016/399 (c.d. Codice frontiere Schengen) stabiliscono, tra le altre condizioni d'ingresso nel territorio dell'Unione, per un soggiorno di durata non superiore a tre mesi, che i cittadini di un Paese terzo non devono risultare essere stati segnalati nel SIS ai fini della non ammissione anche se, pur in presenza di una segnalazione, «possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali» (art. 6, par. 5, lett. c), reg. (UE) n. 2016/399)⁷.

La segnalazione è la conseguenza di una decisione, adottata solo sulla base di una valutazione individuale, presa dalle autorità amministrative o giudiziarie competenti conformemente alle norme procedurali stabilite dalla legislazione nazionale (art. 24, par. 1, Reg. (CE) n. 1987/2006).

La decisione presupposta dalla segnalazione deve fondarsi:

a. su una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale che la presenza del cittadino di un Paese terzo può costituire nel territorio di uno Stato membro (art. 24, par. 2, reg. (CE) n. 1987/2006) e, precisa la norma, rispettivamente, alle lettere a) e b) del par. 2, che tale minaccia sussiste «se il cittadino di un Paese terzo è stato riconosciuto colpevole in uno Stato membro di un reato che comporta una pena detentiva di almeno un anno» o «se nei confronti del cittadino di un Paese terzo esistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso un reato grave o se esistono indizi concreti sull'intenzione di commettere un tale reato nel territorio di uno Stato membro»;

b. sul fatto che il cittadino di un Paese terzo è stato oggetto di una misura di allontanamento, rifiuto di ingresso o espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno, basata sull'inosservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno dei cittadini di un Paese terzo (art. 24, par. 3, reg. (CE) n. 1987/2006).

In simili casi anche la legislazione italiana impedisce l'ingresso dello straniero.

Infatti, l'art. 4, co. 3, d.lgs. 286/1998 stabilisce che «non è ammesso

6) Ratificata, per l'Italia, con l. 388/1993.

7) Ferma restando la riportata deroga, per i cittadini di paesi terzi che, invece, sono già in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata, la semplice segnalazione non è sufficiente ad impedirne l'ingresso ai soli fini di transito essendo, infatti, necessario «che tale segnalazione sia accompagnata da istruzioni di respingere o rifiutare il transito» (art. 6, par. 5, lett. a), reg. (UE) n. 2016/399). Si deve, inoltre, precisare che le condizioni stabilite per l'ingresso devono permanere per tutta la durata del soggiorno (si rinvia sul punto a Corte di giustizia dell'Unione europea, S. Affum c. Préfet du Pas-de-Calais, causa C-47/15, EU:C:2016:408, punto 59).

in Italia lo straniero [...] che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone» o che risulti segnalato «ai fini [...] della non ammissione per gravi motivi di ordine pubblico, di sicurezza nazionale e di tutela delle relazioni internazionali» (art. 4, co. 6, d.lgs. 286/1998), mentre l'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998 prevede che «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano».

Dalle norme fin qui citate si ricava, dunque, che allorquando un cittadino straniero è stato oggetto di una decisione amministrativa o giudiziaria di uno Stato membro poiché rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica dell'Unione europea oppure perché è stato destinatario di un precedente provvedimento, ancora efficace, recante il divieto di ingresso, si verificano le condizioni per la segnalazione nel SIS e tale segnalazione è un motivo ostativo all'ingresso o alla permanenza dello stesso in un Paese membro⁸.

Rinviando al successivo paragrafo l'analisi delle conseguenze che la segnalazione può comportare sui provvedimenti del Questore di rilascio, rifiuto e revoca del permesso di soggiorno (e cioè se essa escluda o meno qualsiasi valutazione discrezionale nel procedimento amministrativo di adozione dei suddetti provvedimenti), appare opportuno, preliminarmente, indagare se, al ricorrere delle condizioni normative sopra riportate, la segnalazione è obbligatoria.

Sotto tale profilo, non può evitarsi di notare che mentre allorquando lo straniero sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica la segnalazione sembra essere obbligatoria (in tali casi, infatti, l'art. 24, par. 2, reg. (UE) n. 1987/2016 prevede che la segnalazione «è inserita»), nel diverso caso, invece, dello straniero destinatario di un provvedimento recante il divieto di ingresso per non aver osservato la normativa nazionale in materia di ingresso e di soggiorno la segnalazione appare essere facoltativa (poiché, per simili fattispecie, la medesima norma, al par. 3, prevede che la segnalazione «può inoltre essere inserita»).

Tale lettura, tuttavia, sembra essere stata smentita da una recente pro-

8) Ai sensi dell'art. 4, co. 6-*bis*, d.lgs. 286/1998, la segnalazione in Italia «è adottata dal direttore della Direzione centrale della Polizia di prevenzione del Ministero dell'interno, su parere del comitato di analisi strategica antiterrorismo di cui all'articolo 12, comma 3, della legge 3 agosto 2007, n. 124».

nuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea che riconosce agli Stati membri la discrezionalità sia di stabilire quando il cittadino di un Paese terzo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, sia di decidere, una volta accertata detta condizione, se segnalarlo nel SIS.

Difatti, i giudici di Lussemburgo hanno affermato, per un verso, che «l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto dalla Corte alle autorità competenti degli Stati membri nella verifica del rispetto delle condizioni cui è subordinato il rilascio di un visto uniforme deve logicamente, tenuto conto della complessità di un tale esame (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2013, Koushkaki, C84/12, EU:C:2013:862, punti da 56 a 60), essere riconosciuto alle suddette autorità anche quando esse stabiliscono se un cittadino di un Paese terzo costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del codice frontiere Schengen» e per altro verso che «dall'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento n. 1987/2006 risulta che un cittadino di un Paese terzo che è stato riconosciuto colpevole di un reato che comporta una pena detentiva di almeno un anno o nei confronti del quale esistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso un reato grave *può essere segnalato* ai fini del rifiuto di ingresso nel SIS in quanto costituisce una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica»⁹.

Tale pronuncia, da un lato, conduce a ritenere che si debba escludere qualsiasi automatismo tra l'esistenza di una condanna per un reato che comporti una pena detentiva di almeno un anno e la segnalazione nel SIS, e, dall'altro lato, che, invece, anche in assenza di una condanna la segnalazione può essere inserita qualora esistono fondati motivi per ritenere che lo straniero abbia commesso un reato grave o indizi concreti sull'intenzione di commettere un tale reato nel territorio di uno Stato membro.

La sentenza in commento, avverte, però, sotto tale ultimo profilo, che «il reato che il cittadino di un Paese terzo in questione è sospettato di aver commesso deve essere di gravità sufficiente, alla luce della sua natura e della pena prevista, da giustificare la cessazione immediata del soggiorno di tale cittadino nel territorio degli Stati membri» e che «in assenza di una condanna, le autorità competenti possono dedurre una minaccia per l'ordine pubblico soltanto in presenza di elementi concordanti, obiettivi e precisi, che consentano di sospettare il suddetto cittadino di aver commesso un reato del genere» attribuendo al giudice nazionale il compito di verificare che le dette condizioni possano dirsi soddisfatte nel caso concreto¹⁰.

9) Corte di giustizia dell'Unione europea, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, causa C-380/18, EU:C:2019:1071, punti 37 e 41. Corsivo di chi scrive.

10) Sentenza del 12 dicembre 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, causa C-380/18,

Non appare superfluo aggiungere che la legittimità di una segnalazione può essere oggetto di verifica anche da parte dell'Amministrazione allorquando la segnalazione sia avvenuta sulla base di una norma nazionale in contrasto con la normativa regolamentare euro-unitaria¹¹.

Nel successivo paragrafo si proverà a chiarire, alla luce anche della giurisprudenza amministrativa, se l'esistenza di una segnalazione nel SIS obbliga, per ciò solo, il Questore a rifiutare il rilascio del permesso di soggiorno o a revocare quello già rilasciato.

3. Le conseguenze della segnalazione sulla natura, vincolata o discrezionale, dei provvedimenti del Questore

3.1. Il provvedimento di rilascio del permesso di soggiorno

Come si è già accennato, la presenza di una segnalazione nel SIS indica che lo straniero segnalato è privo di un requisito essenziale per l'ingresso e la permanenza nel territorio dell'Unione europea poiché rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica degli Stati membri.

L'art. 24, par. 2, reg. (CE) n. 1987/2006 stabilisce, infatti, che «una segnalazione è inserita quando la decisione di cui al paragrafo 1 è fondata su una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica o la sicurezza nazionale che la presenza del cittadino di un Paese terzo in questione può costituire nel territorio di uno Stato membro».

Ne dovrebbe conseguire che le due condizioni di ingresso poste dall'art. 6, par. 1, reg. (UE) n. 2016/399, rispettivamente alle lettere e) e d), ovvero «non essere segnalato nel SIS» e «non essere considerato una minaccia per l'ordine pubblico», siano, in realtà, coincidenti.

Tale conclusione pare si possa, implicitamente, ricavare anche dalla

cit. alla nota 9, punti 48 e 49. L'art. 43, par. 1, reg. (CE) n. 1987/2006, stabilisce che «chiunque può adire la giurisdizione o l'autorità competente in base alla legislazione di qualsiasi Stato membro, per accedere, rettificare, cancellare o ottenere informazioni o per ottenere un indennizzo relativamente ad una segnalazione che lo riguarda».

11) La Corte di giustizia ritiene, infatti, sussistente un obbligo di disapplicazione della norma interna in contrasto con quella europea (qualora quest'ultima risulti adottata in una materia che rientra nelle competenze dell'Unione europea e sia dotata del c.d. effetto diretto, come è certamente nel caso del regolamento (CE) n. 1987/2006) nei confronti di tutti gli organi dello Stato e dunque anche dell'amministrazione (si veda, Corte di giustizia, Fratelli Costanzo SPA, causa 103/88, EU:C:1989:256). Peraltro, l'art. 37, par. 6, reg. (CE) n. 1987/2006, prevede che uno Stato membro possa rendere impossibile l'accesso alla connessione tra segnalazioni effettuata da altro Stato membro qualora tale connessione «sia incompatibile con la sua legislazione nazionale o i suoi obblighi internazionali».

giurisprudenza della Corte di giustizia laddove ha avvertito che la considerazione secondo cui «la nozione di “minaccia per l’ordine pubblico”, ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del codice frontiere Schengen, sia più ristretta di quella da cui dipende l’applicazione dell’articolo 6, paragrafo 1, lettera d), dello stesso introdurrebbe un’incoerenza in detto codice»¹².

La medesima ricostruzione può valere anche per la normativa italiana atteso che la stessa, per un verso, stabilisce la non ammissione dello straniero «che sia considerato una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l’Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone» (art. 4, co. 3, d.lgs. 286/1998), e per altro verso, che «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati [...] quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti» (art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998) e si è visto che lo straniero segnalato non soddisfa una delle condizioni per l’ingresso in Europa proprio perché, in virtù di tale segnalazione, è da considerarsi una minaccia per l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

Alla luce dell’analisi fin qui svolta occorre, allora, chiedersi se, in presenza di una segnalazione nel SIS, il Questore abbia l’obbligo di negare il rilascio (o il rinnovo) del permesso di soggiorno o soltanto la facoltà di farlo; in altre parole, si tratta di verificare se la segnalazione attribuisce a tale attività amministrativa un carattere vincolato o discrezionale¹³.

12) Sentenza del 12 dicembre 2019, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, causa C-380/18, punto 43, cit. alla nota 9.

13) L’art. 5, co. 2, d.lgs. 286/1998 attribuisce al Questore della provincia in cui lo straniero si trova al momento dell’ingresso il potere di rilasciare il permesso di soggiorno mentre il comma 5 della medesima norma attribuisce al Questore della provincia in cui lo straniero dimora il potere di rifiutare il rinnovo del permesso di soggiorno o di revocarlo.

Si può, invece, escludere che la sola segnalazione comporti l’obbligo per l’autorità nazionale di impedire la libera circolazione del cittadino straniero che sia anche un familiare di un cittadino membro dell’Unione europea. In tal caso, infatti, si deve fare applicazione del principio generale (di cui all’art. 27 della direttiva 2004/38/CE che ha ripreso quello già espresso dall’abrogata direttiva 64/221/CEE) in virtù del quale la libertà di circolazione può subire limitazioni solo se dal comportamento personale di un soggetto si possa desumere una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave da poter pregiudicare l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica dell’Unione europea. Sotto tale profilo, invero, la Corte di giustizia ha precisato che «l’iscrizione nel SIS di un cittadino di uno Stato terzo coniuge di un cittadino di uno Stato membro costituisce certamente un indizio dell’esistenza di un motivo che giustifichi il fatto che gli venga negato l’ingresso nello spazio Schengen. Tuttavia, tale indizio dev’essere corroborato da informazioni che consentano allo Stato membro che consulta il SIS di constatare, prima di rifiutare l’ingresso nello spazio Schengen, che la presenza dell’interessato nel detto spazio costituisce una minaccia effettiva, attuale e abbastanza grave per un interesse fondamentale della collettività» (sentenza del 31 gennaio 2006, *Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna*, Causa C-503/03, EU:C:2006:74, punto 53).

Peraltro, l’art. 3, par. 1, lett. d), ii), reg. (CE) n. 1987/2006, esclude che nella nozione di “cittadino

A tale riguardo è necessario fare riferimento al capitolo 5 della CAAS (recante norme su «titoli di soggiorno e segnalazioni ai fini della non ammissione») il cui art. 25 disciplina la procedura che gli Stati membri dovranno adottare per rilasciare o ritirare un titolo di soggiorno allo straniero segnalato nel SIS¹⁴.

Tale norma prevede, al par. 1, una consultazione tra Stati nel caso in cui lo straniero che aspira ad ottenere il titolo di soggiorno risulti già essere stato segnalato al momento della richiesta, e, al par. 2, una consultazione nel caso in cui, invece, la segnalazione venga inserita successivamente al rilascio del titolo o lo stesso sia stato rilasciato nonostante la segnalazione¹⁵.

di Paese terzo” possa rientrarvi anche colui che «gode di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell’Unione europea».

In altre parole, come è stato efficacemente sintetizzato dalla dottrina, «il rispetto alla vita familiare (sancita dall’art. 8 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché principio generale di diritto comunitario ex art. 6, par. 2, TUE), garantisce pertanto agli extracomunitari familiari dei cittadini comunitari una protezione analoga a quella fornita a questi ultimi, anche con riferimento al loro ingresso e soggiorno nel territorio degli Stati membri dell’Unione», così S. AMALFITANO, *Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello «spazio Schengen». Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 3, 2006, p. 489. Sul tema si rinvia anche a A. ADINOLFI, *Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 1, 2011, p. 5.

- 14) Le norme del regolamento istitutivo del SIS di seconda generazione hanno sostituito, esclusivamente, gli articoli da 92 a 119 della convenzione di Schengen (cfr. art. 52 reg. (CE) n. 1987/2006). L’art. 25 della CAAS così recita: «1. Qualora una Parte contraente preveda di accordare un titolo di soggiorno ad uno straniero segnalato ai fini della non ammissione, essa consulta preliminarmente la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione e tiene conto degli interessi di quest’ultima; il titolo di soggiorno sarà accordato soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali.

Se il titolo di soggiorno viene rilasciato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest’ultima ma può tuttavia iscrivere lo straniero nel proprio elenco delle persone segnalate.

2. Qualora risulti che uno straniero titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato da una delle Parti contraenti è segnalato ai fini della non ammissione, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione consulta la Parte che ha rilasciato il titolo di soggiorno per stabilire se vi sono motivi sufficienti per ritirare il titolo stesso. Se il documento di soggiorno non viene ritirato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest’ultima, ma può tuttavia iscrivere lo straniero nel proprio elenco nazionale delle persone segnalate».

- 15) Ai sensi dell’art. 7, par. 1, reg. (CE) n. 1987/2006, la consultazione avviene attraverso gli «uffici N. SIS II», designati in ciascun Stato membro, per quanto riguarda le segnalazioni e, ai sensi del successivo par. 2 della stessa norma, attraverso gli «uffici SIRENE», ugualmente istituiti da ogni Stato membro, per quanto riguarda le informazioni supplementari.

Deve notarsi che dalla lettura del par. 2 dell’art. 25 della convenzione non si evince chiaramente se la fattispecie disciplinata riguardi solo l’ipotesi di una segnalazione avvenuta successivamente al rilascio del titolo o se, invece, essa contempli anche l’ipotesi in cui il titolo sia stato rilasciato dopo e nonostante la segnalazione. In tale ultimo caso, però, si deve ritenere che la segnalazione sia stata illegittimamente inserita poiché, ai sensi del par. 1 della medesima norma, una volta che sia stato rilasciato un titolo di soggiorno la segnalazione deve essere ritirata mentre può essere mantenuta se è stata rifiutata la richiesta di rilascio. In altre parole, la *ratio* della norma sembra essere quella di voler escludere che un cittadino straniero sia, allo stesso tempo, un soggetto se-

Al riguardo è necessario, in ogni caso, precisare che soltanto il caso in cui la segnalazione sia avvenuta da parte di uno Stato membro diverso da quello cui appartiene l'autorità che deve rilasciare il titolo di soggiorno è espressamente disciplinato dalla CAAS la quale, invece, non disciplina il diverso caso in cui l'autorità che deve rilasciare il titolo appartiene allo Stato membro che ha effettuato la segnalazione poiché, evidentemente, in tale evenienza non sussiste l'esigenza di salvaguardare anche gli interessi di un'altra Parte contraente (difatti, il meccanismo di consultazione, come precisa la norma in commento, «tiene conto degli interessi di quest'ultima»)¹⁶.

Si può già anticipare come la giurisprudenza amministrativa che si è formata, negli ultimi 10 anni, per effetto del contenzioso relativo alla spettanza del titolo di soggiorno ai soggetti segnalati nel SIS non pare abbia ancora raggiunto un orientamento uniforme circa le conseguenze della segnalazione sulla natura del potere di rilasciare o rinnovare il permesso di soggiorno; una parte di essa, invero, soprattutto quella più risalente, ritiene che tale potere sia vincolato dalla segnalazione, mentre quella più recente sembra riconoscere all'Amministrazione procedente, nonostante la segnalazione, un margine di valutazione¹⁷.

L'orientamento del giudice amministrativo secondo il quale la segnalazione ha una efficacia vincolante afferma, infatti, che «l'iscrizione del nominativo dello Straniero ad opera di una Parte contraente conformemente alle previsioni di cui al richiamato art. 96 (*i.e.*: nell'ambito del Sistema Informativo Schengen) priva del tutto l'Amministrazione nazionale di qualunque discrezionalità nell'adozione dei provvedimenti ostativi» (Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4560; nello stesso senso: Cons. Stato, VI, 10 gennaio 2011 n. 38; Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2014, n. 4601)¹⁸.

gnalato e titolare di un permesso di soggiorno. Ne dovrebbe conseguire che il par. 2 dell'art. 25 della convenzione pur utilizzando il verbo "segnalare" al presente (reca, infatti, la locuzione «è segnalato») intende, in realtà, riferirsi alla ipotesi in cui una Parte contraente voglia segnalare un cittadino straniero cui sia stato già consentito, legittimamente, l'ingresso nel territorio di un'altra Parte contraente oppure alla diversa ipotesi, però patologica, in cui la mancata consultazione tra Stati abbia reso possibile la circolazione in uno Stato membro di un cittadino di Paese terzo segnalato ai fini della non ammissione da un altro Stato membro.

16) Ed invero, anche il giudice amministrativo ha fatto notare come «la procedura di consultazione non sia affatto posta nell'interesse dello straniero, ma degli Stati aderenti alla convenzione» (così, TAR Toscana - Firenze, sez. II, sentenza del 29 giugno 2011, n. 1123, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Deve, inoltre, segnalarsi che la giurisprudenza ritiene efficaci le segnalazioni inserite nel SIS dalla Gran Bretagna se adottate allorquando tale Stato apparteneva ancora all'area Schengen (si veda in tal senso, TAR Sicilia, sez. III, 7 giugno 2022, n. 1859).

17) La medesima difformità di orientamenti è rintracciabile nella giurisprudenza precedente il 2010 sull'analisi della quale si rimanda a P. PIRRUCCIO, *Sul visto d'ingresso dello straniero segnalato come inammissibile nello spazio Schengen*, in *Giur. merito*, fasc. 1, 2010, p. 215.

18) L'art. 96 della CAAS cui si riferisce la giurisprudenza citata è stato sostituito, senza modifiche

Un altro orientamento, invece, in ragione del fatto che l'art. 25, par. 1, della CAAS consente comunque alle autorità nazionali di rilasciare allo straniero segnalato il titolo di soggiorno, anche se «soltanto per motivi seri», attribuisce alla segnalazione una efficacia semi-vincolante.

Sostiene, invero, il supremo consesso amministrativo che «la segnalazione Schengen, se non propriamente vincolante in senso assoluto, è comunque semi-vincolante, nel senso che lo Stato che riceve la segnalazione, se intende ciò nonostante rilasciare un permesso di soggiorno non può farlo a propria piena discrezione ma “soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali”»¹⁹.

La giurisprudenza amministrativa più recente, tuttavia, sembra escludere la portata vincolante della segnalazione.

E, invero, si legge in questa giurisprudenza che «non può infatti essere condiviso l'assunto, espresso dall'Amministrazione e condiviso dal primo giudice, secondo il quale un provvedimento di inammissibilità nei territori dell'area Schengen [...] comporti necessariamente l'obbligo, per lo Stato nel quale risiede il cittadino extracomunitario, di ritirare il permesso di soggiorno, o di rifiutare il rinnovo»²⁰.

Nello stesso senso è stato rimarcato che «le segnalazioni effettuate da uno Stato non rappresentano per sé un vincolo intangibile a carico degli altri Stati»²¹.

Analogamente, il Consiglio di Stato, ha ribadito, di recente, che «in base alla pacifica giurisprudenza di questa Sezione (sentenze nn. 3427/2015 e 1837/2016) un provvedimento di inammissibilità nei territori dell'area Schengen, emesso dagli organi di uno Stato membro dell'Unione europea, non comporta necessariamente l'obbligo, per lo Stato nel quale risiede il cittadino extracomunitario, di ritirare il permesso di soggiorno, o di rifiutare il rinnovo»²².

sostanziali, dall'art. 24 reg. (CE) n. 1987/2006.

19) Cons. Stato, sez. III, 8 luglio 2015, n. 3427; nello stesso senso, di recente: Cons. Stato, sez. III, 13 luglio 2022, n. 5945; TAR Piemonte, sez. I, 5 gennaio 2023, n. 18, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

20) Cons. Stato, sez. III, 6 maggio 2016, n. 1837, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Si deve precisare che il diverso approdo cui giunge la sentenza citata deriva dalla particolarità della fattispecie scrutinata atteso che, come avverte la medesima sentenza, «è infatti molto singolare che un cittadino extracomunitario, in Italia da molti anni, cui evidentemente sono note le conseguenze del viaggiare all'estero senza passaporto, si rechi in uno Stato diverso da quello di abituale residenza senza il suddetto documento e che ivi tenti, come dichiarato, la manovra estremamente ingenua di presentare il passaporto di un parente come proprio».

21) TAR Lombardia - Brescia, sez. I, 28 agosto 2017, n. 1072 in *www.giustizia-amministrativa.it*.

22) Cons. Stato, sez. III, ord. 12 giugno 2020, n. 3478, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Deve sottolinearsi, però, che in quel caso il Consiglio di Stato ha ritenuto dirimente, ai fini dell'accoglimento

Peraltro, la difformità di indirizzi giurisprudenziali emerge anche con riferimento al connesso profilo dell'attività istruttoria che deve compiere il Questore allorquando intenda adottare un provvedimento di diniego di rilascio del titolo di soggiorno e della motivazione che deve sorreggere tale provvedimento.

A tale riguardo, invero, una parte della giurisprudenza esclude qualunque onere informativo ritenendo sufficiente, per giustificare un provvedimento di diniego, la semplice esistenza della segnalazione²³.

È stato, infatti, precisato che «l'Autorità amministrativa nazionale non è tenuta a verificare le ragioni della segnalazione a mezzo dell'acquisizione, da parte dello Stato estero da cui origina la segnalazione, della documentazione utile a dimostrare le ragioni della non ammissione del soggetto nell'area Schengen. Ciò, essenzialmente, poiché – anche se i provvedimenti di non ammissibilità inseriti da Stati esteri potrebbero discendere anche da mere irregolarità amministrative, di per sé inidonee a denotare un'intrinseca pericolosità dello straniero – la *ratio* del combinato disposto degli artt. 96 e 25, sta nell'esigenza di evitare, o comunque ridurre ad eccezioni i casi in cui la valutazione compiuta da uno Stato aderente alla Convenzione venga posta nel nulla o comunque messa in discussione e diversamente valutata da un altro Stato. Tale (tendenziale) automatismo è dunque la conseguenza della assai limitata sindacabilità (reciproca) del merito del provvedimento adottato da ciascun Stato aderente alla Convenzione di Schengen. D'altra parte, ammettere la generale necessità di sindacare la decisione di un diverso Stato, sotto il profilo della sussistenza di un'effettiva pericolosità dello straniero, vanificherebbe le stesse finalità dell'Area Schengen»²⁴.

dell'appello cautelare, la circostanza in virtù della quale il Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione centrale della polizia criminale, aveva richiesto alla Questura di Parma «di voler valutare la possibilità di richiedere la cancellazione della segnalazione SIS II alla Svizzera». Deve essere, altresì, evidenziato che anche una parte della giurisprudenza più recente continua a considerare la sola esistenza della segnalazione come un motivo ostativo al rilascio del titolo di soggiorno ritenendo che l'amministrazione sia priva di qualsivoglia discrezionalità nel relativo procedimento (si rinvia, sul punto, a TAR Puglia - Lecce, sez. II, 20 gennaio 2020, n. 61).

23) Con riferimento al contenuto della motivazione, tale giurisprudenza si inserisce in quel filone che, in ragione della natura vincolata dell'attività amministrativa esercitata, ritiene essere sufficiente l'indicazione della norma applicata e dei presupposti di fatto emersi dall'attività istruttoria. Sul punto, si rimanda, fra molte, a Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2000, n. 3669. Non può, però, escludersi che almeno nelle ipotesi in cui il Questore, pur in presenza di una segnalazione, intenda accordare il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie il contenuto della motivazione debba essere più ampio atteso che l'accertamento di tale presupposto sembra attribuire connotazioni tecnico-discrezionali alla corrispondente attività amministrativa che, come tale, esige una motivazione più articolata.

24) Così, Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2013, n. 2978; nello stesso senso: TAR Piemonte, sez. I, 4 dicembre 2020, n. 802; Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2012, n. 5092; sez. VI, 9 giugno 2009,

Secondo un altro indirizzo giurisprudenziale, invece, il provvedimento di diniego non può limitarsi a richiamare, nella motivazione, l'esistenza della segnalazione ma deve tener conto anche degli esiti di una attività istruttoria da cui emerga il motivo della segnalazione.

Tale giurisprudenza sottolinea, infatti, che «ove l'amministrazione intenda fondare il diniego di rilascio del permesso di soggiorno sull'esistenza di una segnalazione al SIS a carico dello straniero, essa deve rendere noti sia la provenienza della segnalazione, sia il concreto evento che l'abbia determinata, in modo che l'interessato possa contestare la riferibilità a sé della segnalazione stessa: diversamente opinando, il sistema Schengen opererebbe in modo completamente derogatorio rispetto agli usuali canoni dello Stato di diritto, facendo prevalere immotivatamente le segnalazioni di polizie straniere ancorché prive di minima concretezza, e nonostante gli elementi di segno contrario rappresentati dagli interessati»²⁵.

La stessa pronuncia in commento precisa, però, che «operando la segnalazione in via di automatismo, e non sussistendo “seri motivi” per l'avvio della procedura di consultazione fra Stati, è del tutto irrilevante che essa sia dipesa da ragioni non connotate da particolare gravità per l'ordine e la sicurezza pubblici».

La insindacabilità delle ragioni su cui si fonda la segnalazione è stata, tuttavia, messa in discussione da quelle pronunce che ritengono, invece, necessario un contraddittorio tra Stati al fine di verificare se le valutazioni effettuate dallo Stato segnalante siano condivise da quello che deve riscontrare la richiesta di rilascio del titolo di soggiorno.

In tal senso è stato, perciò, sostenuto come «come corrisponda a un evidente interesse dello Stato Italiano chiarire l'evento che ha portato all'espulsione dell'odierno appellante dal territorio della Repubblica Ellenica» con la conseguenza che, nel caso di specie, il provvedimento (di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno) è stato considerato illegittimo per non essere «stata accertata l'effettiva pericolosità dell'odierno appellante»²⁶. Ad analoghe conclusioni giunge il giudice amministrativo allorquando ritiene necessario «comprendere con chiarezza in cosa sia consistita la condotta oggetto del provvedimento giudiziario svizzero presupposto, e se la stessa sia punita come reato anche in Italia»²⁷.

n. 3559; sez. VI, 20 maggio 2009, n. 3095, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it*.

25) Così, TAR Toscana - Firenze, sez. II, 1123/2011, cit. alla nota 16 (il medesimo indirizzo è stato espresso da Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1239).

26) Cons. Stato, sez. III, 1837/2016, cit. alla nota 20.

27) Cons. Stato, sez. III, ordinanza 3478/2020, cit. alla nota 22.

La giurisprudenza, appare essere, invece, concorde nel ritenere che laddove il Questore intenda rilasciare il permesso di soggiorno, nonostante la segnalazione, deve, preliminarmente, avviare il procedimento di consultazione previsto dall'art. 25, par. 1, della CAAS al fine di considerare anche gli interessi dello Stato segnalante (l'orientamento è ricavabile, in particolare, da: TAR Toscana - Firenze, sez. II, sentenza del 29 giugno 2011, n. 1123; Cons. Stato, sez. III, 8 luglio 2015, n. 3427; Cons. Stato, sez. III, ordinanza del 12 giugno 2020, n. 3478)²⁸.

Volendo provare a sintetizzare i risultati dell'analisi fin qui condotta può sostenersi che allorquando il Questore deve riscontrare una richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno e il richiedente risulti segnalato nel SIS:

a. ha l'obbligo di respingerla, dando semplicemente conto della esistenza della segnalazione, secondo l'indirizzo giurisprudenziale che le attribuisce efficacia vincolante;

b. ha l'obbligo di respingerla, dovendo, però, indicare in motivazione le ragioni su cui si fonda la segnalazione, alla luce della giurisprudenza che la ritiene semi-vincolante.

Invece, secondo l'orientamento del giudice amministrativo che non ritiene vincolante la segnalazione:

c. può respingerla solo se all'esito del contraddittorio con lo Stato segnalante risultano chiare le ragioni della segnalazione e dalle stesse emerge la effettiva pericolosità del soggetto segnalato²⁹;

d. può accoglierla, dopo aver avviato il procedimento di consultazione con lo Stato segnalante, solo se ricorrono seri motivi e indipendentemente dai presupposti in virtù dei quali è stata effettuata la segnalazione³⁰.

28) Come già segnalato alla nota 15, la consultazione deve avvenire attraverso gli «uffici N. SIS II» ai sensi dell'art. 7, par. 1, reg. (CE) n. 1987/2006.

29) Difatti, come avverte il giudice amministrativo, «il principio *fraus omnia corrumpit* non può trovare indiscriminata e irragionevole applicazione nella materia riguardante il rilascio o il rinnovo dei permessi in favore dei cittadini stranieri, non potendo trovare ingresso in un moderno ordinamento democratico, nemmeno per esigenze di ordine pubblico, un diritto amministrativo “del sospetto”, che discrimini la posizione dello straniero da quello del cittadino solo in quanto tale, poiché spetta all'Amministrazione sempre verificare, senza seguire astratti teoremi inquisitori, se il comportamento fraudolento del cittadino straniero sia effettivamente tale, nel caso concreto, e denoti il reale intento di aggirare la legislazione in materia per procurarsi illegalmente ingresso e/o permanenza sul territorio nazionale, e ciò anche attraverso un ragionamento di tipo presuntivo, che si fondi su indizi gravi, precisi e concordanti, ma mai attraverso inversioni probatorie o petizioni di principio, che colmino, sul piano motivazionale, un sostanziale vuoto istruttorio» (Cons. St., sez. III, 17 novembre 2015, n. 5248, in www.giustizia-amministrativa.it).

30) Dal combinato disposto dell'art. 25, par. 1, della CAAS, dell'art. 6, par. 5, lett. c), del reg. (UE) n. 2016/399 e dell'art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998 emerge che il permesso di soggiorno può essere rilasciato, nonostante la segnalazione, per motivi di carattere umanitario, per motivi di interesse nazionale, per esigenze di rispetto di obblighi costituzionali o internazionali.

Tali due ultime opzioni sembrano essere quelle più aderenti alla disciplina euro-unitaria e alla *ratio* ad essa sottesa.

Infatti, è difficile sostenere che la segnalazione abbia sempre efficacia vincolante poiché la suddetta disciplina prevede espressamente che se ricorrono “seri motivi” il titolo di soggiorno può essere rilasciato nonostante il richiedente sia stato segnalato e a prescindere dalle ragioni della segnalazione³¹.

Per lo stesso motivo, sembra corretto sostenere che il titolo di soggiorno può essere negato solo se dalle valutazioni compiute dello Stato segnalante è possibile ricavare la effettiva pericolosità del soggetto segnalato.

Difatti, come si è detto in precedenza, lo scopo del SIS è quello di assicurare un elevato livello di sicurezza di uno spazio comune che, proprio perché tale, deve essere tutelato attraverso il necessario confronto tra lo Stato membro che segnala una minaccia e quello che potrebbe subirne le conseguenze rilasciando il permesso di soggiorno.

E non a caso l’art. 25, par. 1, della CAAS prevede che «se il titolo di soggiorno viene rilasciato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest’ultima» con ciò dimostrando di accordare prevalenza alle valutazioni effettuate dallo Stato che rilascia il permesso di soggiorno su quelle effettuate dallo Stato segnalante. Come, peraltro si vedrà al successivo paragrafo 4, la prevalenza del provvedimento di rilascio o di diniego della revoca del permesso di soggiorno sulla segnalazione sembra essere stata rafforzata dalla nuova disciplina del SIS di cui al regolamento (UE) n. 2018/1861.

È evidente, perciò, che se uno Stato può rilasciare il titolo di soggiorno ad un soggetto segnalato vuol dire che, oltre a ritenere sussistenti “seri motivi” per farlo, può valutare diversamente la minaccia segnalata.

3.2. Il provvedimento di revoca del permesso di soggiorno

L’art. 25, par. 1, della CAAS sembra disciplinare soltanto le ipotesi di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno poiché fa riferimento esclusivamente ai casi in cui si «preveda di accordare un titolo di soggiorno».

31) A tali conclusioni giunge anche una parte della dottrina secondo la quale nella valutazione circa il rilascio, il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno nei confronti del cittadino straniero che, ai sensi dell’art. 5, co. 6, d.lgs. 286/1998, non soddisfa le condizioni applicabili in uno degli Stati contraenti sulla base di accordi o convenzioni internazionali resi esecutivi in Italia e, perciò anche di quello segnalato nel SIS, «la legge sembra lasciare un margine significativo di discrezionalità in capo all’autorità provinciale di pubblica sicurezza» (A. IANNUZZI, *Manuale breve di pubblica sicurezza*, Dike giuridica editrice, Roma, 2020, p. 610).

Infatti, nella formulazione letterale della norma (la quale, come si è visto, regola le ipotesi in cui si intenda rilasciare ovvero si «preveda di accordare» il titolo) difficilmente potrebbe rientrare anche un provvedimento di ritiro del titolo come la revoca che (essendo un provvedimento c.d. di secondo grado, espressione del riesercizio del potere) è destinato, invece, ad incidere su titoli già accordati.

Peraltro, l'art. 25 della CAAS disciplina espressamente il procedimento di ritiro del permesso di soggiorno soltanto al par. 2, laddove stabilisce che tale procedimento deve essere avviato dallo Stato segnalante attraverso la consultazione di quello che lo ha rilasciato per verificare se quest'ultimo intenda ritirarlo e con la conseguenza che il mancato ritiro del titolo determina il ritiro della segnalazione³².

Tuttavia, la giurisprudenza amministrativa pare orientata ad includere nell'ambito di applicazione dell'art. 25, par. 1, della CAAS anche i provvedimenti di ritiro del permesso di soggiorno.

Ed invero, il Consiglio di Stato allorquando ha precisato, interpretando la norma in commento, che la segnalazione nel SIS effettuata da uno Stato membro «non comporta necessariamente l'obbligo, per lo Stato nel quale risiede il cittadino extracomunitario, di *ritirare* il permesso di soggiorno, o di rifiutare il rinnovo» sembra ricomprende nella disciplina dettata dalla stessa tanto i provvedimenti di rilascio quanto quelli di revoca del titolo di soggiorno³³.

A ben vedere, anche la legislazione italiana sembra equiparare, sul piano della conseguenze che possono derivare da una segnalazione, il rigetto della domanda di rilascio del permesso di soggiorno e la revoca dello stesso poiché l'art. 5, co. 6, del d.lgs. 286/1998 stabilisce che «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati [...] quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti».

Peraltro, la norma è stata così interpretata da una circolare del Capo della Polizia di Stato (n. 52 del 17.11.1997) con la quale è stato chiarito che nelle ipotesi «di revoca del permesso di soggiorno, perché non soddisfatte le

32) L'art. 25, par. 2, della CAAS, infatti, recita: «Qualora risulti che uno straniero titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità rilasciato da una delle Parti contraenti è segnalato ai fini della non ammissione, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione consulta la Parte che ha rilasciato il titolo di soggiorno per stabilire se vi sono motivi sufficienti per ritirare il titolo stesso. Se il documento di soggiorno non viene ritirato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest'ultima, ma può tuttavia iscrivere lo straniero nel proprio elenco nazionale delle persone segnalate».

33) Cons. Stato, sez. III, ordinanza del 12 giugno 2020, n. 3478, cit. alla nota 22. Corsivo di chi scrive.

condizioni di soggiorno previste nel territorio di uno degli Stati contraenti (inammissibilità ai sensi art. 96 della Convenzione Schengen), dovrà essere avviata la procedura di consultazione delle Autorità nazionali dei Paesi contraenti ai sensi dell'art. 25 della stessa Convenzione» e che, pertanto, nel caso del «cittadino straniero titolare di un permesso di soggiorno italiano in corso di validità, ma segnalato da altro Stato contraente come inammissibile [...] si deve procedere *secondo l'art. 25 comma 1 della Convenzione Schengen*, ossia si debbono avviare le consultazioni con lo Stato contraente segnalante»³⁴.

Tale interpretazione, secondo cui la disciplina procedimentale prevista per il provvedimento di rilascio del titolo di soggiorno si applica anche al provvedimento di revoca dello stesso, consente di ritenere che le osservazioni svolte dalla giurisprudenza amministrativa con riguardo al primo atto amministrativo possono valere anche per il secondo³⁵.

Ne consegue, pertanto, che allorquando il Questore deve valutare la opportunità di revocare il permesso di soggiorno ad un soggetto segnalato nel SIS:

a. ha l'obbligo di revocarlo, dando semplicemente conto della esistenza della segnalazione, secondo l'indirizzo giurisprudenziale che le attribuisce efficacia vincolante;

b. ha l'obbligo di revocarlo, dovendo, però, indicare in motivazione le ragioni su cui si fonda la segnalazione, alla luce della giurisprudenza che la ritiene semi-vincolante.

Invece, secondo l'orientamento del giudice amministrativo che non ritiene vincolante la segnalazione:

c. può revocarlo solo se all'esito del contraddittorio con lo Stato segnalante risultano chiare le ragioni della segnalazione e dalle stesse emerge la effettiva pericolosità del soggetto segnalato;

d. può confermarlo, dopo aver avviato il procedimento di consultazione con lo Stato segnalante o in seguito al procedimento di consultazione avviato da quest'ultimo, solo se ricorrono seri motivi e indipendentemente dai presupposti in virtù dei quali è stata effettuata la segnalazione.

Come osservato in conclusione del paragrafo precedente e per le me-

34) La circolare precisa anche che il procedimento di consultazione verrà avviato dal Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, a seguito di richiesta da parte della Questura competente. Corsivo di chi scrive.

35) Si deve, tuttavia, evidenziare che l'art. 25 della CAAS pone una sostanziale differenza, con riferimento al procedimento amministrativo, tra i provvedimenti di rilascio e di revoca del titolo. Infatti, mentre nel primo caso l'obbligo di avviare le consultazioni è previsto a carico dello Stato che deve riscontrare la richiesta di rilascio (o di rinnovo), nel secondo caso, invece, è lo Stato segnalante che le deve avviare per verificare se esistono i presupposti per ritirare il permesso.

desime ragioni, anche per il provvedimento di revoca le opzioni di cui alle lettere c) e d) sopra esposte sembrano essere quelle più aderenti alla disciplina euro-unitaria.

Anche in tal caso, infatti, l'art. 25, par. 2, della CAAS attribuisce prevalenza alle valutazioni effettuate dallo Stato che deve verificare la opportunità di revocare il permesso su quelle dello Stato segnalante poiché stabilisce che «se il documento di soggiorno non viene ritirato, la Parte contraente che ha effettuato la segnalazione procede al ritiro di quest'ultima»³⁶.

È evidente, perciò, che se uno Stato può decidere di non revocare (e quindi di confermare) il titolo di soggiorno ad un soggetto segnalato vuol dire che, oltre ad aver riscontrato la sussistenza di “seri motivi” per farlo, ha anche valutato diversamente la minaccia segnalata³⁷.

4. Il nuovo sistema d'informazione Schengen nel regolamento (UE) n. 2018/1861

Il 28 novembre 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato il regolamento (UE) n. 2018/1861 che ha soppresso l'art. 25 della CAAS ed ha abrogato il regolamento (CE) n. 1987/2006³⁸.

L'art. 66, par. 2, di tale regolamento prevede che «al più tardi del 28 dicembre 2021 la Commissione adotta una decisione che stabilisce la data

36) Occorre, però, osservare che secondo una parte della giurisprudenza l'obbligo per lo Stato segnalante di ritirare la segnalazione a seguito del rilascio, da parte di altro Stato, del titolo di soggiorno sia limitato alle sole segnalazioni fondate sulla inosservanza delle regolamentazioni nazionali in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri. Tale giurisprudenza, infatti, sostiene che lo Stato segnalante «a fronte del rilascio di un titolo di soggiorno regolare da parte di uno Stato contraente, generalmente non ha nulla da obiettare al rilascio di un permesso di soggiorno rispetto alle segnalazioni motivate, ai sensi dell'art. 96, comma 3, della Convenzione, esclusivamente dal mancato rispetto delle norme sull'ingresso o la permanenza entro i propri confini nazionali» (Così, TAR Veneto, sez. III, 24 maggio 2014, n. 720; nello stesso senso: TAR Toscana, sez. III, 1 agosto 2013, n. 1207; TAR Veneto, sez. III, 10 maggio 2012, n. 664).

37) A ciò si aggiunga che secondo il prevalente orientamento del giudice amministrativo (per il quale si rinvia a Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2021, n. 1700) il provvedimento di revoca (ed in generale tutti quelli espressione di riesercizio del potere) sono manifestazione di una scelta ampiamente discrezionale di modo che diventa ancor più difficile sostenere che in presenza di una segnalazione nel SIS il Questore abbia l'obbligo di revocare il permesso di soggiorno.

38) L'art. 64 reg. (UE) 2018/1861, infatti, stabilisce che «l'articolo 25 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen è soppresso» mentre l'art. 65 del medesimo regolamento stabilisce che «il regolamento (CE) n. 1987/2006 è abrogato a decorrere dalla data di applicazione del presente regolamento». Deve, inoltre, segnalarsi che le condizioni e le procedure applicabili all'inserimento e al trattamento delle segnalazioni nel SIS sono disciplinate, più in dettaglio, dal regolamento (UE) n. 2018/1860 e, con particolare riguardo alla cooperazione di polizia e alla cooperazione giudiziaria in materia penale, dal regolamento (UE) n. 2018/1862.

alla quale le attività del SIS hanno inizio a norma del presente regolamento». La Commissione europea, il 30 gennaio 2023, ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2023/201 fissando la data del 7 marzo 2023 per l'entrata in funzione del SIS disciplinato dal regolamento (UE) n. 2018/1861.

Al fine di verificare se le nuove disposizioni regolamentari possano influire sulla natura, vincolata o discrezionale, dei provvedimenti di rilascio e revoca del permesso di soggiorno, considerando anche l'interpretazione che ne ha fornito la giurisprudenza con riferimento alla disciplina abrogata, è necessario analizzare le principali novità normative sia con riguardo alla nozione di segnalazione nel SIS sia con riguardo al procedimento di consultazione tra Stati membri.

A differenza della precedente disciplina che opera un generico richiamo alla «ragione della segnalazione», oltre ad essa, l'art. 20, par. 2, lett. q), reg. (UE) n. 2018/1861 impone di indicare nella segnalazione il motivo specifico, tra quelli previsti dal successivo art. 24, su cui la stessa si fonda.

Segnatamente, l'art. 24, stabilisce che lo straniero può essere ritenuto una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica quando, anche alla luce di «una valutazione delle circostanze personali del cittadino di Paese terzo interessato e delle conseguenze di un respingimento e di un rifiuto di soggiorno» ricorra una delle seguenti ipotesi:

a. «è stato riconosciuto colpevole in uno Stato membro di un reato che comporta una pena detentiva di almeno un anno»;

b. «esistono fondati motivi per ritenere che il cittadino di Paese terzo abbia commesso un reato grave, compreso un reato di terrorismo, o esistono indizi concreti della sua intenzione di commettere un tale reato nel territorio di uno Stato membro»;

c. «ha eluso o tentato di eludere la normativa dell'Unione o nazionale che disciplina l'ingresso e il soggiorno nel territorio degli Stati membri».

Le principali novità, con riguardo alle ragioni della segnalazione, sono rappresentate:

1. dall'obbligo di indicare nella segnalazione il motivo specifico, tra quelli normativamente previsti, per cui è stata inserita;

2. dalla necessità di effettuare una valutazione delle circostanze personali del soggetto da segnalare e delle conseguenze che sullo stesso può avere la segnalazione;

3. dall'inserimento dei reati di terrorismo tra quelli ritenuti gravi e che, perciò, giustificano una segnalazione³⁹;

39) Con riguardo ai reati di terrorismo il nuovo regolamento prescrive che, in simili ipotesi, «il caso

4. dal rilievo che assume già soltanto il tentativo di elusione della normativa sull'ingresso e il soggiorno in uno Stato membro; elusione (commessa o tentata) che, peraltro, non pare debba necessariamente risultare da «una misura di allontanamento, rifiuto di ingresso o espulsione non revocata né sospesa che comporti o sia accompagnata da un divieto d'ingresso o eventualmente di soggiorno» come, invece, stabilisce l'art. 24, par. 3, del reg. (CE) n. 1987/2006;

5. da una specifica disciplina dedicata alla «compatibilità delle segnalazioni» e finalizzata ad evitare che per il medesimo soggetto siano presenti nel SIS più segnalazioni tra loro contrastanti⁴⁰.

La segnalazione, dunque, si arricchisce con una serie di elementi, prima non contemplati, che potrebbero agevolare la verifica, da parte del Questore, delle circostanze di fatto in virtù delle quali è stata inserita; verifica che, come

è ritenuto adeguato, pertinente e sufficientemente importante da giustificare la segnalazione nel SIS» (art. 21, par. 2, reg. (UE) n. 2018/1861). Ne dovrebbe conseguire che per tali fattispecie di reato non è necessario procedere anche alla valutazione delle circostanze personali dello straniero e alle conseguenze, per lo stesso, della segnalazione. Non appare superfluo evidenziare, sotto tale profilo, che l'art. 3, co. 1, d.l. 27 luglio 2005, n. 144 (convertito in l. 155/2005) attribuisce al Prefetto il potere di espulsione dello straniero se vi sono «fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

40) L'art. 23 reg. (UE) 2018/1861, infatti, dispone che: «1. Prima di inserire una segnalazione, uno Stato membro verifica se la persona interessata sia già stata segnalata nel SIS. A tal fine, è effettuata anche una verifica con i dati dattiloscopici, se tali dati sono disponibili. 2. Per una stessa persona deve essere inserita nel SIS una sola segnalazione per Stato membro. Se necessario, possono essere inserite nuove segnalazioni sulla stessa persona da altri Stati membri, conformemente al paragrafo. 3. Quando una persona è già stata segnalata nel SIS, uno Stato membro che desideri inserire una nuova segnalazione verifica che non esista alcuna incompatibilità tra le segnalazioni. Se non vi è alcuna incompatibilità, lo Stato membro può inserire la nuova segnalazione. Se le segnalazioni sono incompatibili, gli uffici SIRENE degli Stati membri interessati si consultano tramite lo scambio di informazioni supplementari al fine di raggiungere un accordo. Le norme sulla compatibilità delle segnalazioni sono stabilite nel manuale SIRENE. Per motivi di interesse nazionale essenziale è possibile derogare alle norme sulla compatibilità previa consultazione tra gli Stati membri. 4. In caso di riscontri positivi (*hit*) su segnalazioni multiple di una stessa persona, lo Stato membro di esecuzione si conforma alle norme in materia di priorità delle segnalazioni previste nel manuale SIRENE. Nel caso in cui una persona sia oggetto di segnalazioni multiple inserite da diversi Stati membri, le segnalazioni per l'arresto inserite conformemente all'articolo 26 del regolamento (UE) 2018/1862 sono eseguite in via prioritaria a norma dell'articolo 25 di detto regolamento».

Non v'è chi non veda che la possibilità per uno Stato membro di verificare tale compatibilità può rappresentare un indizio del fatto che una segnalazione non ha sempre natura vincolante e non può, pertanto, escludersi che una incompatibilità tra segnalazioni emerga proprio nel momento in cui il Questore debba assumere provvedimenti relativi al rilascio o alla revoca del titolo di soggiorno; in tale evenienza ne potrebbe conseguire la sindacabilità di una segnalazione (poiché incompatibile con altra segnalazione), o comunque l'obbligo di comunicare la incompatibilità all'autorità nazionale competente, e perciò la necessità di una attività istruttoria ulteriore in mancanza della quale il provvedimento con cui si neghi (o si revochi) il rilascio del permesso di soggiorno potrebbe manifestare un sintomo di eccesso di potere appunto perché fondato su una segnalazione incompatibile con altra segnalazione.

si è visto in precedenza, una parte della giurisprudenza, non riconoscendo un effetto vincolante alla segnalazione, ha ritenuto essere essenziale, quanto meno nei casi più controversi, per accertare la effettiva pericolosità del soggetto segnalato (si rinvia, sotto tale profilo, a Cons. Stato, sez. III, 6 maggio 2016, n. 1837 e Cons. Stato, sez. III, ordinanza del 12 giugno 2020, n. 3478 sopra citate).

Le modifiche normative più rilevanti sono, però, contenute negli artt. 27, 28, 29 e 30 del reg. (UE) n. 2018/1861 i quali disciplinano, rispettivamente, la “consultazione preventiva”, la “consultazione preliminare”, la “consultazione a posteriori” e la “consultazione in caso di riscontro positivo”.

La consultazione preventiva prevista dall’art. 27 del regolamento disciplina l’ipotesi in cui uno Stato membro abbia avviato un procedimento amministrativo finalizzato a verificare l’esistenza delle condizioni per il rilascio o la proroga del titolo di soggiorno nei confronti di un soggetto già segnalato da altro Stato membro⁴¹.

In tal caso, e premesso che la decisione finale spetta allo Stato membro di rilascio, quest’ultimo deve avviare una fase di consultazione con lo Stato segnalante (il quale se non risponde entro dieci giorni manifesta tacitamente la volontà di non opporsi al rilascio del titolo) per valutare, all’esito della consultazione e tenendo in considerazione (oltre ai motivi di una eventuale ed espressa opposizione dello Stato segnalante anche) le possibili minacce all’ordine pubblico e alla sicurezza pubblica dell’Unione europea, se rilasciare o prorogare il titolo di soggiorno. Il rilascio o la proroga del titolo determinano la cancellazione della segnalazione.

41) Art. 27 reg. (UE) 2018/1861: «Qualora uno Stato membro esamini la possibilità di rilasciare o di prorogare un permesso di soggiorno o un visto per soggiorno di lunga durata ad un cittadino di paese terzo oggetto di una segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno inserita da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano, tramite lo scambio di informazioni supplementari, in conformità delle disposizioni seguenti: a) lo Stato membro di rilascio consulta lo Stato membro segnalante prima di rilasciare o prorogare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata; b) lo Stato membro segnalante risponde alla richiesta di consultazione entro dieci giorni di calendario; c) l’assenza di risposta entro il termine di cui alla lettera b) implica che lo Stato membro segnalante non si oppone al rilascio o alla proroga del permesso di soggiorno o del visto per soggiorno di lunga durata; d) al momento di adottare la decisione pertinente, lo Stato membro di rilascio tiene conto dei motivi alla base della decisione dello Stato membro segnalante e prende in considerazione, in conformità della legislazione nazionale, ogni eventuale minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza pubblica che la presenza del cittadino di paese terzo in questione può porre nel territorio degli Stati membri; e) lo Stato membro di rilascio comunica la sua decisione allo Stato membro segnalante; e f) se lo Stato membro di rilascio comunica allo Stato membro segnalante la sua intenzione o la sua decisione di rilasciare o prorogare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, lo Stato membro segnalante cancella la segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno. La decisione finale di rilasciare a un cittadino di paese terzo il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata spetta allo Stato membro di rilascio».

Ne dovrebbe conseguire che in simili casi il Questore, per un verso, non è più vincolato dalla esistenza della segnalazione ma solo obbligato ad avviare la consultazione sopra riferita, e per altro verso, che, a differenza di quanto prevede l'art. 25 della CAAS, può rilasciare o prorogare il permesso di soggiorno anche in assenza di "seri motivi"⁴².

In altri termini, appare evidente che la norma in commento attribuisce carattere discrezionale all'attività amministrativa avente ad oggetto il rilascio o la proroga del permesso di soggiorno nei confronti di un cittadino di Paese terzo segnalato nel SIS con l'unico limite derivante dalla necessità di valutare (in base, però, alla legislazione nazionale) se esiste una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica dell'Unione europea ciò dovendosi, probabilmente, anche tradurre in un obbligo di motivazione in tal senso.

Difatti, sembra inopinabile che la nuova disciplina abbia inciso proprio sugli elementi da cui parte della giurisprudenza amministrativa ha ricavato gli effetti vincolanti della segnalazione ovvero:

a. l'assenza di un onere istruttorio e motivazionale da parte del Questore eccedente rispetto alla indicazione dell'esistenza della ragione ostativa, all'indicazione del Paese che aveva operato la segnalazione e al titolo relativamente al quale la segnalazione al Sistema Informativo era stata effettuata (onere che, invece, sembra, ora, derivare da una fase di consultazione ben più articolata che in passato);

b. la possibilità di accordare il permesso di soggiorno, nonostante la segnalazione, soltanto per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali, atteso che, come si è visto, tale limite non è più richiamato nel reg. (UE) n. 2018/1861.

Gli artt. 28 e 29 del regolamento disciplinano, invece, ed in maniera più chiara rispetto a quanto previsto dalla CAAS, il rapporto tra la segnalazione e il provvedimento di revoca del titolo di soggiorno⁴³.

42) Occorre, però, avvertire che tale obbligo motivazionale potrebbe comunque discendere dall'applicazione dell'art. 6, par. 5, lett. c) del Codice frontiere Schengen il quale stabilisce che gli stranieri segnalati «possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali».

43) Art. 28 reg. (UE) n. 2018/1861: «Qualora uno Stato membro abbia adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, ed esamini la possibilità di inserire una segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno per un cittadino di paese terzo che è titolare di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata validi rilasciati da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano, tramite lo scambio di informazioni supplementari, in conformità delle disposizioni seguenti: a) lo Stato membro che ha adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, informa lo Stato membro di rilascio in merito alla decisione; b) le informazioni scambiate ai sensi della lettera a) del presente articolo contengono dettagli sufficienti sui motivi alla base della decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1; c) sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro che ha adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, lo

In particolare, l'art. 28, avente ad oggetto la consultazione preliminare, stabilisce a carico dello Stato membro che voglia inserire una segnalazione l'obbligo di consultarsi con lo Stato membro che ha già rilasciato al soggetto da segnalare un titolo di soggiorno.

In tal caso, dunque, il Questore dovrà valutare, all'esito della consultazione, e in considerazione sia dei motivi posti a fondamento della decisione propedeutica all'inserimento della segnalazione che delle possibili minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, se revocare il permesso di soggiorno; la mancata adozione del provvedimento di revoca impedisce l'inserimento della segnalazione.

L'art. 29, avente ad oggetto la consultazione a posteriori, detta norme finalizzate ad evitare che un medesimo soggetto risulti, allo stesso tempo, segnalato nel SIS e in possesso di un titolo di soggiorno (evenienza, che però, in applicazione dei precedenti artt. 27 e 28, non dovrebbe verificarsi)⁴⁴.

Stato membro di rilascio valuta se vi siano motivi per revocare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata; d) al momento di adottare la decisione pertinente, lo Stato membro di rilascio tiene conto dei motivi alla base della decisione dello Stato membro che ha adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, e prende in considerazione, in conformità della legislazione nazionale, ogni eventuale minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica che la presenza del cittadino di paese terzo in questione può porre nel territorio degli Stati membri; e) entro 14 giorni di calendario dal ricevimento della richiesta di consultazione, lo Stato membro di rilascio comunica la sua decisione allo Stato membro che ha adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, o, se non è stato possibile adottare una decisione entro tale termine da parte dello stato di rilascio, gli rivolge una richiesta motivata di prorogare eccezionalmente i termini di risposta per un massimo di altri 12 giorni di calendario; f) qualora lo Stato membro di rilascio comunichi allo Stato membro che ha adottato la decisione di cui all'articolo 24, paragrafo 1, di mantenere il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, lo Stato membro che ha adottato la decisione non inserisce la segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno».

- 44) Art. 29 reg. (UE) n. 2018/1861: «Qualora risulti che uno Stato membro abbia inserito una segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno per un cittadino di paese terzo che è titolare di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata validi rilasciati da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano, tramite lo scambio di informazioni supplementari, in conformità delle disposizioni seguenti: a) lo Stato membro segnalante informa lo Stato membro di rilascio in merito alla segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno; b) le informazioni scambiate di cui alla lettera a) includono dettagli sufficienti sui motivi alla base della segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno; c) lo Stato membro di rilascio valuta, sulla base delle informazioni fornite dallo Stato membro segnalante, se vi siano motivi per revocare il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata; d) al momento di adottare la decisione, lo Stato membro di rilascio tiene conto dei motivi alla base della decisione dello Stato membro segnalante e prende in considerazione, in conformità della legislazione nazionale, ogni eventuale minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica che la presenza del cittadino di paese terzo in questione può porre nel territorio degli Stati membri; e) entro 14 giorni di calendario dal ricevimento della richiesta di consultazione, lo Stato membro di rilascio comunica allo Stato membro segnalante la sua decisione o, se non è stato possibile per lo Stato membro di rilascio adottare una decisione entro tale termine, gli rivolge una richiesta motivata di proroga dei termini di risposta; i termini possono essere eccezionalmente prorogati per un massimo di altri 12 giorni di calendario; f) qualora lo Stato membro di rilascio comunichi

Anche in tale ipotesi lo Stato segnalante ha l'obbligo di consultare quello che ha rilasciato il titolo di soggiorno.

Ne consegue che se il Questore, nonostante la segnalazione e ritenendo insussistenti nel caso specifico elementi che possano determinare una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, decide di non revocare il permesso di soggiorno la segnalazione deve essere cancellata.

Le norme fin qui analizzate disciplinano i rapporti bilaterali tra lo Stato membro che ha rilasciato (o non ha revocato) il titolo di soggiorno e lo Stato membro che ha inserito (o intende inserire) una segnalazione nel SIS e, come si è visto, accordano prevalente rilevanza all'esistenza del titolo di soggiorno che, perciò, comporta la cancellazione (o l'impossibilità di inserimento) della segnalazione.

L'art. 30 del regolamento disciplina, invece, i rapporti trilaterali tra lo Stato membro che ha riconosciuto al cittadino straniero il titolo di soggiorno, lo Stato membro che lo ha segnalato e quello che deve adottare una ulteriore specifica attività prevista dalla segnalazione (il c.d. *hit* o riscontro positivo)⁴⁵.

Il procedimento amministrativo previsto dalla norma può essere ricondotto a quello indicato all'art. 29 (poiché, infatti, si stabilisce che «lo Stato membro segnalante avvia la procedura di cui all'articolo 29») con la differenza, però, per queste ipotesi, che la decisione adottata dallo Stato membro

allo Stato membro segnalante di mantenere il permesso di soggiorno o il visto per soggiorno di lunga durata, lo Stato membro segnalante cancella immediatamente la segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno».

La norma non chiarisce, però, se la segnalazione sia stata inserita prima o dopo il rilascio del titolo di soggiorno da parte di un altro Stato membro. In realtà, la prima fattispecie non potrebbe verificarsi atteso che, ai sensi dell'art. 28 del regolamento, la decisione di non revocare il titolo di soggiorno non consente l'inserimento della segnalazione e non potrebbe verificarsi neppure la seconda poiché l'art. 27 del regolamento stabilisce che il rilascio del titolo di soggiorno determina la cancellazione della segnalazione già effettuata. In altre parole dalle norme appena citate deve ricavarsi il principio in virtù del quale il rilascio del titolo di soggiorno così come la decisione di non revocarlo a favore del cittadino di un Paese terzo impediscono che quest'ultimo possa risultare anche segnalato nel SIS. Appare, perciò, evidente che l'art. 29 è una norma finalizzata a regolare quelle ipotesi, patologiche, in cui non essendo stata avviata una fase di consultazione il medesimo soggetto risulti essere, contemporaneamente, in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro e oggetto di segnalazione inserita nel SIS da altro Stato membro.

45) Art. 30 reg. (UE) n. 2018/1861: «Qualora uno Stato membro constati un riscontro positivo (*hit*) su una segnalazione ai fini del respingimento e del rifiuto di soggiorno inserita da uno Stato membro e riguardante un cittadino di paese terzo che è titolare di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata validi rilasciati da un altro Stato membro, gli Stati membri interessati si consultano attraverso lo scambio di informazioni supplementari in conformità delle disposizioni seguenti: a) lo Stato membro di esecuzione informa lo Stato membro segnalante in merito alla situazione; b) lo Stato membro segnalante avvia la procedura di cui all'articolo 29; c) lo Stato membro segnalante comunica allo Stato membro di esecuzione l'esito della consultazione. La decisione riguardante l'ingresso del cittadino di paese terzo è adottata dallo Stato membro di esecuzione in conformità del regolamento (UE) 2016/399».

di esecuzione può prescindere dall'esito della consultazione avvenuta tra gli altri due Stati membri.

In altri termini, sembra potersi ritenere che in simili fattispecie anche laddove lo Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno non intenda revocarlo per effetto della segnalazione (la quale andrebbe per questo cancellata) lo Stato membro di esecuzione potrà comunque adottare nei confronti del cittadino straniero un provvedimento negativo in conformità del c.d. Codice frontiere Schengen.

5. Osservazioni conclusive

Il regolamento (UE) n. 2018/1861 è destinato ad incidere significativamente sulla natura del potere attribuito al Questore di rilasciare o revocare il permesso di soggiorno ai cittadini di un Paese terzo segnalati nel SIS.

Ed invero, come si è visto, mentre le norme poste dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen consentono alla competente Autorità del singolo Stato membro di riconoscere allo straniero segnalato il diritto di soggiorno soltanto «per motivi seri, in particolare umanitari o in conseguenza di obblighi internazionali», tale limitazione non è più prevista dal regolamento del 2018⁴⁶.

Allo stesso tempo il procedimento di consultazione tra Stati membri viene rafforzato attraverso la previsione di una disciplina meglio definita che in passato sia con riguardo alle ipotesi cui è applicabile sia con riguardo ai tempi entro cui deve svolgersi.

Tali novità normative hanno ad oggetto i due principali elementi da cui parte della giurisprudenza amministrativa ha ricavato la natura vincolata del potere attribuito al Questore rispetto alla presenza di una segnalazione.

Si è visto, infatti, che secondo il giudice amministrativo tale vincolo emerge tanto dalla possibilità di superare gli effetti della segnalazione soltanto per le limitate ipotesi in cui ricorrano motivi seri, quanto dall'assenza in capo all'Autorità nazionale di particolari obblighi informativi circa le ragioni poste a fondamento della decisione di inserire una segnalazione nel SIS; ragioni ritenute insindacabili dal Questore al momento della adozione del titolo autorizzativo del soggiorno.

Dal sistema di consultazioni previsto dal nuovo regolamento si ricava, invece, che il Questore, pur non potendo sindacare i motivi che hanno indotto

46) E fatte salve le considerazioni esposte alla nota 42.

un altro Stato membro a segnalare lo straniero, può, però, ritenerli inconferenti e procedere, nonostante la segnalazione, al rilascio del permesso di soggiorno o alla conferma di quello già rilasciato dovendo, in tal caso, motivare sulla insussistenza di pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

Occorre chiedersi, però, se tale valutazione debba risultare anche dalla motivazione del provvedimento che incide negativamente sul diritto di soggiorno o se, invece, in tali casi, sia sufficiente richiamare l'esistenza della segnalazione e le ragioni su cui è fondata.

La risposta sembra essere affermativa poiché gli artt. 27, 28, 29 e 30 del reg. (UE) n. 2018/1861 prevedono come necessaria la consultazione tra Stati membri a prescindere dall'esito, positivo o negativo, del procedimento amministrativo nazionale relativo al permesso di soggiorno.

Le citate norme, infatti, prevedono che soltanto dopo la consultazione lo Stato membro, per i provvedimenti di rilascio o di proroga, comunica «se» ha deciso di accordare il titolo di soggiorno o, per i provvedimenti di revoca, «qualora» abbia deciso di mantenere il permesso di soggiorno.

Non v'è chi non veda che l'utilizzo di locuzioni ipotetiche autorizza a sostenere che la consultazione deve avvenire qualunque sia la decisione che lo Stato membro di rilascio abbia deciso di adottare e che perciò, anche laddove questa fosse negativa, dalla relativa motivazione devono potersi evincere le valutazioni effettuate tanto con riguardo ai motivi della segnalazione quanto in riferimento, e «in conformità della legislazione nazionale», ai pericoli per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica in virtù dei quali si è deciso di negare il rilascio del permesso di soggiorno o di revocare quello già rilasciato.

Si tratta indubbiamente di una valutazione assai delicata che laddove mancasse o fosse insufficiente è agevole ritenere possa inficiare la legittimità del provvedimento che nega il soggiorno del cittadino di un Paese terzo.

La delicatezza del compito dipende, peraltro, dalla circostanza che le limitazioni delle libertà personali deve essere effettuata «nell'ordinamento euro-unitario, alla luce dell'interesse pubblico europeo inteso come categoria distinta dall'interesse pubblico dello Stato membro»⁴⁷ e in considerazione del c.d. principio di *non-refoulement* sancito dall'art. 4 del regolamento n. 2016/399⁴⁸.

47) Così, A. PAJNO, *Rapporti tra le Corti. Diritti fondamentali e temi legali dell'immigrazione*, in atti del convegno di Roma, 27 maggio 2017, su www.giustizia-amministrativa.it.

48) Il quale stabilisce che «in sede di applicazione del presente regolamento, gli Stati membri agiscono nel pieno rispetto del pertinente diritto unionale, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), del pertinente diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo *status* dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951 ("Convenzione di Ginevra"), degli obblighi inerenti all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di *non-refoulement* (non respingimento), e dei diritti fondamentali. Conformemente ai principi ge-

Riferimenti bibliografici

- ADINOLFI A., *Il diritto alla vita familiare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. internaz.*, fasc. 1, 2011
- AMALFITANO S., *Segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione nello «spazio Schengen». Profili di incompatibilità comunitaria e di legittimità costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, fasc. 3, 2006
- BONATO G., *La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico*, in *Les mouvements migratoires entre réalité et représentation*, in *Italies*, 14/2010
- CAIA G., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003
- CHITI E. - MATTARELLA B.G., *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 2, 2008
- CORSO G., *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995
- FARES G., *Le nozioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, Volume I, Milano, Giuffrè, 2006
- IANNUZZI A., *Manuale breve di pubblica sicurezza*, Dike giuridica editrice, Roma, 2020
- NOCCELLI M., *Il diritto dell'immigrazione davanti al giudice amministrativo*, in *www.federalismi.it*, n. 5/2018
- PAJNO A., *Rapporti tra le Corti – Diritti fondamentali e temi legali dell'immigrazione*, in atti del convegno di Roma, 27 maggio 2017, su *www.giustizia-amministrativa.it*
- PIRRUCCIO P., *Sul visto d'ingresso dello straniero segnalato come inammissibile nello spazio Schengen*, in *Giur. merito*, fasc. 1, 2010
- RANELLETTI O., *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, 1, Milano, 1904
- ROTA F., *Sicurezza, ordine pubblico e polizie. Evoluzione dei concetti e riorganizzazione del sistema per la tutela delle libertà sullo sfondo della “nuova” amministrazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012

Riferimenti giurisprudenziali

nerali del diritto unionale, le decisioni adottate ai sensi del presente regolamento devono essere adottate su base individuale».

Corte Cost., sentenza n. 2 del 1956
Corte Cost., sentenza n. 19 del 1962
Corte di giustizia dell'Unione europea, Fratelli Costanzo SPA, causa 103/88
Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2000, n. 3669
Corte di giustizia dell'Unione europea, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna, causa C-503/03
Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2009, n. 3095
Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2009, n. 3559
Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1239
TAR Toscana, sez. II, 29 giugno 2011, n. 1123
TAR Veneto, sez. III, 10 maggio 2012, n. 664
Cons. Stato, sez. III, 25 settembre 2012, n. 5092
Cons. Stato, sez. III, 31 maggio 2013, n. 2978
TAR Toscana, sez. III, 1 agosto 2013, n. 1207
TAR Veneto, sez. III, 24 maggio 2014, n. 720
Corte di giustizia dell'Unione europea, S. Affum c. Préfet du Pas-de-Calais, causa C-47/15
Cons. Stato, sez. III, 8 luglio 2015, n. 3427
Cons. Stato, sez. III, 17 novembre 2015, n. 5248
Cons. Stato, sez. III, 6 maggio 2016, n. 1837
TAR Lombardia - Brescia, sez. I, 28 agosto 2017, n. 1072
Corte di giustizia dell'Unione europea, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P., causa C-380/18
TAR Puglia - Lecce, sez. II, 20 gennaio 2020, n. 61
Cons. Stato, sez. III, ordinanza del 12 giugno 2020, n. 3478
TAR Piemonte, sez. I, 4 dicembre 2020, n. 802
Cons. Stato, sez. V, 1 marzo 2021, n. 1700
TAR Sicilia, sez. III, 7 giugno 2022, n. 1859
Cons. Stato, sez. III, 13 luglio 2022, n. 5945
TAR Piemonte, sez. I, 5 gennaio 2023, n. 18

PARTE III
Voci dall'Aula

Il regime di esecuzione della pena detentiva. Il carcere duro nei principi e nella prassi. L'esecuzione penale esterna e i flussi informativi per la prevenzione

di Angelo Daraio*

Abstract

Nel mettere a fuoco gli aspetti salienti del sistema italiano di esecuzione penale, l'Autore si sofferma, in modo particolare, sul rapporto di "biunivocità" che corre tra sicurezza e trattamento. In tale ottica, l'attenzione viene concentrata su uno dei principali nodi problematici della vigente disciplina penitenziaria: la spinosa e risalente questione del temperamento tra l'esercizio dei diritti fondamentali del detenuto e le istanze di ordine e sicurezza all'interno ed all'esterno degli istituti penitenziari. Temperamento che assume una particolare valenza problematica allorché, per scongiurare i contatti del detenuto con l'organizzazione mafiosa o terroristica di appartenenza, lo si sottoponga allo speciale regime detentivo di cui all'art. 41-bis, commi 2 e ss., ord. penit. (giornalisticamente definito "carcere duro"); oppure quando la legge penitenziaria preclude, in assenza di utile collaborazione con la giustizia, ai condannati per taluni gravi delitti indicati nel comma 1 dell'art. 4-bis, l'accesso ai benefici penitenziari, articolando, così, un regime differenziato (c.d. doppio binario penitenziario) sulla base del titolo di reato per il quale è intervenuta la condanna in espiazione, senza riguardo né all'entità della pena inflitta, né alla personalità del soggetto. Preclusione che, ovviamente, assume contorni particolarmente problematici se riferita a detenuti che stanno scontando la pena dell'ergastolo, giacché essi, rifiutandosi di collaborare con la giustizia (sempre che la collaborazione sia possibile ed esigibile), patiranno una detenzione destinata a durare l'intera loro vita e con modalità esecutive integralmente intramurarie (si parla in proposito di "ergastolo ostativo"). Orbene, l'Autore indaga, alla luce dell'intenso dibattito dottrinale e dell'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi sul tema, se e fino a che punto il regime del c.d. doppio binario penitenziario sia compatibile con i principi costituzionali e con quelli espressi nella Convenzione europea dei diritti umani in materia di esecuzione

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

della pena. Una riflessione conclusiva viene dedicata al sistema della c.d. esecuzione penale esterna, per individuarne gli attori principali e per mettere in evidenza l'importanza ch'essa riveste sia ai fini del reinserimento sociale del reo sia sotto il profilo della prevenzione dei reati e, in definitiva, della tutela della sicurezza pubblica.

* * *

The author of this dissertation, while focusing on the main aspects of the Italian system of enforcement of sentences of imprisonment, analyzes, in particular, the one-to-one relationship between security and penitentiary treatment. In this context, the attention is focused on one of the main core problems of the current prison system: the thorny and enduring issue regarding the need to harmonize the exercise of prisoners' fundamental rights and the obligation to ensure order and security inside and outside the detention facilities. This issue involves serious problems when the prisoner is under art. 41-bis prison regime, paragraphs 2 and others of the Prison Legislation (the so called "hard prison regime") in order to prevent that he/she could establish contacts with mafia-type or terrorist organizations or when, according to prison rules, the prisoners sentenced for serious crimes listed in paragraph 1 of art 4-bis of the criminal code, cannot take advantage of prison benefits since they reject to cooperate with justice. In this case, a different prison regime is implemented (the so called "prison double track") according to the type of crime for which the prisoner has been sentenced, without taking into account neither the extent of the penalty nor the personality of the prisoner. Obviously, this issue seems to be particularly troublesome in the case of prisoners who are serving a life sentence and reject to cooperate with justice (when this cooperation is possible and feasible) and therefore they are obliged to stay inside detention facilities for their whole natural life (this is the so called "life imprisonment without possibility of parole"). Then, the author analyzes all the aspects concerning the so called regime of "prison double-track" to understand if it is in line with the constitutional principles as well as with the provisions provided for by the European Convention on Human Rights in relation to the enforcement of criminal penalties, making reference to the intense debate and to the case-law evolution on this topic. A final remark is addressed to the system of the so called enforcement of criminal penalties outside prisons, with the aim of detecting the main actors and underlying its importance for the purposes of social reintegration of the prisoners as well as for the purposes of prevention of crimes and safeguard of public security.

* * *

1. Lo statuto costituzionale e sovranazionale della pena

1.1. I limiti alla c.d. potestà punitiva statale derivanti dalla Costituzione

Allorché si abbassi il sipario sul processo penale di cognizione, con il passaggio in giudicato di una sentenza di condanna a pena detentiva, diventa attuale e concreta la c.d. potestà punitiva statale e, conseguentemente, si apre un nuovo scenario, quello dell'esecuzione penitenziaria.

Tale fase rinviene la sua disciplina fondamentale nella l. 26 luglio 1975, n. 354¹ e nel regolamento di esecuzione, approvato con d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230. Anche il codice penale e il codice di procedura penale, tuttavia, dettano disposizioni che trovano applicazione in materia penitenziaria. Così come, disposizioni rilevanti in questa materia si rinvengono in diverse leggi speciali.

Peraltro, la disciplina dell'esecuzione penitenziaria, riguardando quel bene fondamentale che è la libertà personale, non può prescindere dal rispetto di determinati principi consacrati nella Costituzione e in atti internazionali e sovranazionali.

Per quanto concerne le disposizioni costituzionali², particolare rilievo assumono, ai fini della presente indagine, le previsioni degli artt. 13 e 27 Cost., i quali delimitano la “cornice di legittimità” dell'esercizio, da parte dello Stato, del “potere di coercizione personale”.

L'art. 13 Cost., infatti, dopo avere proclamato la “inviolabilità” della libertà personale, stabilisce le condizioni perché questa possa subire restrizioni o limitazioni *ante iudicatum* (vale a dire, nel corso di un accertamento penale non ancora definito con sentenza passata in giudicato); in sostanza, rimettendo alla legge ordinaria l'individuazione dei “casi” e dei “modi” di privazione della libertà personale (c.d. riserva di legge) ed attribuendo all'autorità giurisdizionale (c.d. riserva di giurisdizione) il potere cautelare personale, il potere cioè di disporre, con proprio atto motivato, la restrizione della libertà personale dell'indagato/imputato (c.d. carcerazione preventiva).

A sua volta, l'art. 27 Cost., stabilendo, al comma 2, che “L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva”, vincola l'intervento punitivo ad un accertamento processuale “definitivo” della responsabilità

1) Legge più volte modificata ed integrata, in particolare, per effetto della l. 10 ottobre 1986, n. 663 (c.d. legge Gozzini), della l. 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. legge Simeone-Saraceni) e, da ultimo, dei d.lgs. n. 122 e 124 del 2 ottobre 2018.

2) Su cui cfr., tra i tanti, L. FILIPPI - G. SPANGHER - M.F. CORTESI, *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2019, p. 1 ss.

penale dell'imputato. Dunque, in pendenza dell'accertamento penale, nessun trattamento punitivo può essere praticato nei confronti dell'imputato, fintantoché conservi questa qualità. E laddove si rendesse necessario, *ante iudicatum*, il ricorso a misure privative o limitative della libertà personale (c.d. misure cautelari personali: artt. 272 ss. c.p.p.), queste non potrebbero mai adottarsi in funzione punitiva, cioè di anticipazione della pena.

Ma, il contenuto precettivo dell'art. 27 Cost. non si esaurisce qui. Lunghi dal limitarsi a subordinare l'esercizio del potere punitivo ad una condanna definitiva in sede giurisdizionale penale, tale disposizione costituzionale, infatti, fornisce indicazioni anche relativamente:

a) alle modalità di esercizio del punitivo statale, che non potrà consistere in "trattamenti contrari al senso di umanità" (comma 3) e, a maggior ragione, nella "pena di morte" (comma 4);

b) al fine ultimo cui deve tendere l'intervento punitivo statale, vale a dire la "rieducazione del condannato" (comma 3), da intendersi – secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale – come reinserimento del condannato nella società.

1.2. Il principio del finalismo rieducativo nel contesto della c.d. "polifunzionalità" della pena

Naturalmente, il riadattamento sociale del condannato costituisce il fine principale ed ineludibile dell'intervento punitivo statale, ma non certamente l'unico suo fine. Tradizionalmente, infatti, si parla di "*polifunzionalità*" della pena, nel senso che il significato della punizione non è unico ma polivalente: si tratta quindi di un concetto che si estrinseca in una pluralità di funzioni.

Così, non c'è ombra di dubbio che la pena svolga anche una funzione "retributiva", poiché è volta a compensare (retribuire) l'autore del reato con una sofferenza, un'afflizione proporzionale al disvalore del reato ed al danno da esso provocato. La sofferenza conseguente all'esecuzione di una pena, però, non può mai spingersi al punto di rendere il trattamento punitivo "contrario al senso di umanità", di determinare cioè l'annientamento della persona che vi è sottoposta, il sacrificio totale della sua dignità.

Né può correre dubbio sul fatto che la pena svolga altresì una funzione di "prevenzione generale" dei reati (di dissuasione, cioè, dei consociati dal violare la legge penale) e una funzione c.d. "special preventiva" (di dissuasione, cioè, del reo dal ricadere nel reato, dal tornare a delinquere).

La funzione di "prevenzione generale" è insita nella stessa comminatoria legale della sanzione penale (la minaccia dell'applicazione della pena, infatti,

dovrebbe indurre i consociati a rispettare la legge penale) e discende altresì dalla irrogazione della sanzione al soggetto riconosciuto responsabile del reato e dalla effettiva esecuzione della pena nei confronti del condannato.

Quanto alla funzione di “prevenzione speciale”, essa, in teoria, potrebbe realizzarsi in due diversi modi: *a*) in termini di mera neutralizzazione del reo, vale a dire creando le condizioni materiali perché il condannato non possa più tornare a delinquere, ad esempio, sopprimendolo (ove fosse consentita la pena di morte) o incarcerandolo e “buttando via le chiavi” impedendogli cioè, nella maniera più assoluta, di riguadagnare la libertà; *b*) promuovendo un processo di modificazione della personalità del condannato che favorisca la reintegrazione dello stesso nella società libera.

Orbene, la nostra Costituzione, nell’affermare, all’art. 27, comma 3, che le pene “devono tendere alla rieducazione del condannato”³ attribuisce alle stesse una chiara connotazione special-preventiva; da intendersi non già, riduttivamente, come mera proiezione della pena alla neutralizzazione della residua pericolosità sociale del reo (c.d. funzione di prevenzione speciale “negativa”), ma come fondamentale orientamento della pena all’obiettivo ultimo del reinserimento del condannato nella società⁴ (c.d. funzione di prevenzione speciale “positiva”)⁵.

La previsione del finalismo rieducativo della pena, ha chiarito la Corte costituzionale, determina l’insorgenza, in capo al condannato, di un vero e proprio “diritto” a un periodico riesame della sua posizione *in executivis*, onde accertare se la parte di pena già espiata “abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo”, diritto che, ha precisato la Corte, dev’essere assistito da “una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale”⁶.

Conseguentemente, la pena stabilita con la sentenza definitiva di condanna non può più considerarsi come qualcosa di stabile ed imm modificabile e il condannato deve poter confidare in concrete prospettive di liberazione anticipata (rispetto al “fine pena” stabilito in sentenza) o, comunque, in una

3) È stato giustamente rilevato come la nostra Carta fondamentale declini al plurale il termine “pena”, evocando espressamente il “carcere” solo quando parla, nell’art. 13, comma 5, Cost., della “carcerazione preventiva”, in riferimento alla necessità che la legge stabilisca per essa limiti massimi; e che ometta, invece, ogni riferimento al “carcere” allorché si riferisce al trattamento punitivo: sono infatti le “pene”, non il solo carcere, a non poter consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e a dover tendere alla rieducazione del condannato: così G. DARAIO, *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella “legge Cartabia”* (l. 27 settembre 2021, n. 134), in *Arch. pen.* (web), n. 3/2021, p. 2, nt. 6.

4) Cfr. Corte cost., 11 luglio 2018, n. 149, in www.cortecostituzionale.it.

5) Circa la distinzione tra “prevenzione speciale negativa” e “prevenzione speciale positiva”, cfr., per tutti, A. CADOPPI - P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015, p. 532.

6) Cfr. Corte cost., 27 giugno 1974, n. 204, in www.cortecostituzionale.it.

progressiva attenuazione dei vincoli alla libertà personale (accedendo a misure alternative, permessi, licenze, lavoro all'esterno), in conseguenza di positive evoluzioni psico-comportamentali, indotte dal trattamento rieducativo praticato in istituto penitenziario.

2. Il rapporto di “biunivocità” tra sicurezza e trattamento

2.1. Categorie di ristretti e criteri di raggruppamento

La realtà carceraria, sotto il profilo logistico ed organizzativo, non è un blocco monolitico; al contrario, è una realtà composita, costituita da un insieme di strutture e spazi separati, diversamente organizzati in ragione della necessità di assicurare la separazione delle persone ristrette, secondo i criteri generali individuati nell'art. 14 ord. penit. e quelli suppletivi stabiliti in altre disposizioni normative.

Intanto, sin dall'art. 1 ord. penit., emerge chiaramente che esistono due categorie di persone ristrette in istituto penitenziario: i detenuti e gli internati. Questi ultimi sono i destinatari di una misura di sicurezza detentiva (colonia agricola o casa di lavoro). I detenuti, invece, si trovano in carcere in espiazione di pena (se condannati con sentenza definitiva) o in custodia cautelare (se indagati o imputati). Giova ricordare che, al 30 aprile 2022, su una popolazione carceraria di 54.595 unità, i detenuti in carcerazione preventiva erano 15.715 (il 28,78%)⁷. Dunque, quasi un terzo della popolazione penitenziaria italiana è costituito da “*detenuti in attesa di giudizio*” (nel gergo penitenziario si parla di “*giudicabili*”, se in attesa di giudizio di primo grado; di “*appellanti*”, se hanno presentato appello contro la sentenza di 1° grado; di “*ricorrenti*”, se hanno presentato ricorso in cassazione e sono in attesa che la corte di legittimità si pronunci in via definitiva sulla loro responsabilità penale).

Uno dei criteri sulla scorta dei quali vengono operati l'assegnazione e il raggruppamento dei detenuti negli istituti e nelle sezioni è rappresentato dalla pericolosità penitenziaria degli stessi, che può mettere a repentaglio la sicurezza degli stessi ristretti e degli operatori penitenziari.

È chiaro, infatti, che il collocamento dei detenuti non possa prescindere anche dall'esigenza di mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno dell'istituto: trattasi di un pilastro fondamentale per la riuscita di qualunque

7) Trattasi di dati ufficiali DAP - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione statistica, consultabili su www.giustizia.it.

tipo di intervento rieducativo. Lo dice espressamente l'art. 2, comma 1, reg. penit., secondo cui "l'ordine e la disciplina negli istituti penitenziari garantiscono la sicurezza che costituisce la condizione per la realizzazione delle finalità del trattamento dei detenuti e degli internati"⁸.

Sicché, è naturale che detenuti capaci di esercitare influenze negative sugli altri reclusi, compromettendo il loro trattamento, o che tengano comportamenti tali da richiedere eccezionali cautele, per la tutela dei compagni da possibili aggressioni o sopraffazioni, siano assegnati ad appositi istituti o ad apposite *sezioni* dell'istituto, dove sia più agevole adottare le cautele stesse (cfr. quanto dispongono, al riguardo, l'art. 14 ord. penit. e gli artt. 32 e 115, comma 3, reg. penit.).

Peraltro, a partire dagli anni '90 dello scorso secolo, la logica del sistema penitenziario italiano è stata fondata su un ulteriore criterio rappresentato dalla pericolosità – non già penitenziaria, ma – sociale del detenuto o internato, intesa come elevata probabilità che il soggetto continui a delinquere pur nello stato di detenzione.

2.2. I c.d. circuiti penitenziari

Proprio al fine di operare un contemperamento, di conseguire un giusto equilibrio tra esigenze trattamentali ed esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza all'interno e all'esterno dell'istituto sono stati costituiti i c.d. "circuiti penitenziari". Si tratta di realtà logistiche, fisiche, rappresentate da un insieme di ambienti (*istituti*, ovvero *sezioni di istituto*) ai quali vengono destinati particolari tipologie di detenuti, che, dal punto di vista delle esigenze connesse alla loro custodia, presentano connotati di omogeneità sotto il profilo della salvaguardia della sicurezza penitenziaria e/o sociale. In sostanza, si vuole evitare che gli appartenenti al crimine organizzato possano svolgere attività di proselitismo nei confronti dei delinquenti comuni, oppure si possano avvalere dello stato di soggezione di questi ultimi nei loro confronti.

Allo stato, le uniche realtà logistiche espressamente e formalmente riconosciute come "circuiti" sono quelle indicate nella circ. Min. Giustizia n.

8) Circa il rapporto di "biunivocità" tra sicurezza e trattamento, nel senso che non vi può essere sicurezza senza trattamento e viceversa, cfr. E. ANNICIELLO, *I circuiti penitenziari: biunivocità tra sicurezza e trattamento*, in *Gli spazi della pena, Quaderni ISSP*, n. 10/2012, p. 37, che così osserva: "Tra sicurezza e rieducazione esiste un rapporto di biunivocità, perché se vi è sicurezza sicuramente è possibile svolgere il trattamento rieducativo e se vi è trattamento, vi saranno dei benefici maggiori sul piano della sicurezza, atteso che il detenuto impegnato in attività lavorative, ricreative e sportive, esterna meno comportamenti aggressivi di chi è chiuso nella propria cella per la maggior parte della giornata detentiva".

3359/5809 del 21 marzo 1993. In tale circolare, infatti, il DAP, muovendo dal presupposto che meno elevata è la pericolosità dei detenuti, maggiori sono gli spazi di libertà che potrebbero essere loro concessi nonché le possibilità che il trattamento rieducativo produca risultati positivi, ed alla luce delle previsioni dell'art. 32 reg. penit., ha classificato le strutture penitenziarie (sezioni di istituto o interi istituti) in tre circuiti: 1) di alta sicurezza; 2) di media sicurezza; 3) a sorveglianza attenuata.

1) Nel circuito di Alta Sicurezza sono collocati soggetti che presentino un grado di pericolosità criminale elevata: per lo più imputati o condannati per uno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit., in particolare, per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* c.p. (associazione di stampo mafioso), 630 c.p. (sequestro di persona a scopo di estorsione) e 74 d.P.R. n. 309/1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope). Si tratta, insomma, di soggetti che hanno fatto una scelta criminale di tipo professionale, la cui pericolosità, capacità di sopraffazione e di proselitismo, chiaramente desumibile dal tipo di reato commesso, ne giustifica l'assegnazione o il trasferimento sempre e soltanto negli istituti e nelle sezioni A.S., lontani dalle loro Regioni di appartenenza⁹.

Il livello di alta sicurezza è caratterizzato da scarsità di interventi trattamentali. In effetti, per garantire che non vi siano influenze negative nei confronti dei detenuti comuni, chi è classificato nel circuito in questione non può uscire dalla sezione cui è assegnato; sicché, tutte le attività penitenziarie dei ristretti, quali passeggi, colloqui, momenti di socialità, attività scolastiche, di formazione professionale, lavorative, religiose, ricreative, sportive, devono svolgersi rigorosamente all'interno della sezione, senza che i soggetti interessati occupino o utilizzino altre parti dell'istituto, evitando così che essi incontrino o possano incontrare detenuti di altro livello. I detenuti assegnati

9) La circolare DAP n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 ha ulteriormente suddiviso il circuito dell'alta sicurezza in tre sottocircuiti, impermeabili l'uno all'altro:

– Alta Sicurezza 1 (AS1): che ospita i detenuti ed internati che, a causa del carisma criminale manifestato, abbiano subito per un certo tempo il regime detentivo speciale del 41-*bis*, al quale non sono più sottoposti, per essere stato dichiarato revocato o dichiarato inefficace il decreto ministeriale che lo aveva disposto;

– Alta Sicurezza 2 (AS2): cui sono destinati imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza;

– Alta Sicurezza 3 (AS3): in cui sono collocati i detenuti o internati per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* c.p. o commessi avvalendosi delle condizioni mafiose o al fine di agevolare l'attività delle associazioni di criminalità organizzata ivi descritte, nonché per i delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione o per la partecipazione con ruolo di primaria importanza nelle associazioni di cui all'art. 74 comma 1 d.P.R. n. 309/1990; naturalmente, deve trattarsi di detenuti o internati che non si trovino già ristretti – in apposite sezioni – in regime di 41-*bis* né debbano essere destinati al livello AS1, per essere venuto meno il regime di carcere duro.

al circuito di alta sicurezza, peraltro, sono generalmente esclusi dalle misure alternative e dai benefici penitenziari *ex art. 4-bis* ord. penit.

2) Nel circuito di Media Sicurezza sono collocati coloro che non rientrano nel circuito AS né in quello a custodia attenuata, ossia la stragrande maggioranza della popolazione detenuta. In effetti, la maggior parte degli istituti, trovandosi ad accogliere soggetti non inquadrabili in alcuna delle due categorie estreme, fa riferimento alla disciplina penitenziaria di questo circuito, disciplina che tende ad operare un bilanciamento tra le finalità di sicurezza e quelle trattamentali.

Le diverse esigenze dei detenuti appartenenti a questa categoria fanno propendere le regole dell'istituto ora più a favore del trattamento ora della sicurezza in relazione a profili valutabili di volta in volta ed in concreto.

3) Il circuito penitenziario a sorveglianza attenuata riguarda specifiche categorie di detenuti, come i soggetti tossicodipendenti, con riferimento ai quali – se non particolarmente pericolosi – sono previsti appositi percorsi detentivi e trattamentali finalizzati alla gestione della dipendenza nonché all'accesso alle misure terapeutiche di cui agli artt. 90 e 94 d.P.R. n. 309/1990. Una detenzione a custodia attenuata viene praticata, oltre che negli ICATT (istituti a custodia attenuata per il trattamento di tossicodipendenti), negli ICAM (istituti a custodia attenuata per detenute madri), creati, a partire dal 2006, per consentire alle detenute madri che non possono usufruire di alternative alla detenzione carceraria di tenere con sé i loro figli sino al compimento del sesto anno di età.

2.3. Differenze tra circuito e regime penitenziario

Appare chiaro che una cosa è il “circuito” altra è il “regime” penitenziario. Quest'ultimo, si è osservato in dottrina, al contrario del primo consiste in un insieme di regole trattamentali che si applicano, in virtù di una previsione normativa, a determinati detenuti in presenza di presupposti legittimanti¹⁰. Il regime può essere di maggiore o minore afflittività rispetto a quello praticato ordinariamente, a seconda delle finalità cui è esso preordinato. Così, ad es., il regime trattamentale attuato negli istituti a custodia attenuata (ICATT e ICAM) è certamente, per così dire, più liberale di quello praticato in ogni altro carcere, dal momento che in tali istituti si tende a creare un ambiente detentivo che favorisca, non solo la rieducazione del condannato, bensì anche

10) E. FALZONE, *Il circuito detentivo dell'alta sicurezza e il procedimento di declassificazione*, in *Arch. pen.*, 2015, p. 1 ss.

il superamento della tossicodipendenza (ICATT) o la serenità dei rapporti del figlio minore con la madre detenuta (ICAM). Viceversa, il regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, ord. penit. (c.d. carcere duro, che esamineremo da vicino nel prosieguo della trattazione) è di maggiore rigore ed afflittività rispetto al regime carcerario ordinario, comportando significative restrizioni all'esercizio dei diritti dei detenuti e degli internati ed alle regole di trattamento previste dall'ordinamento penitenziario.

L'applicazione di un regime, dunque, incide in maniera rilevante sulla sfera dei diritti dei detenuti; al contrario, l'assegnazione ad un circuito penitenziario non dovrebbe comportare – almeno in teoria – alcuna *deminutio* nella titolarità dei diritti del detenuto¹¹, potendo soltanto implicare l'allocazione in sezioni particolarmente sicure, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali per come normativamente delineati¹².

In verità, come non si è mancato di rilevare, l'inserimento nel circuito di Alta Sicurezza comporta effettivamente “una diversa modulazione delle regole trattamentali, in conseguenza di una serie di circolari dell'Amministrazione che, ad esempio, prevedono regole custodiali più aperte per i detenuti nelle sezioni comuni ed escludono le sezioni AS dalle modalità di osservazione della sorveglianza dinamica e dalla possibilità di accedere ad attività lavorative intramurarie fuori dalla sezione di appartenenza” e può comportare altresì “il trasferimento del detenuto presso altro istituto penitenziario, con conseguente interruzione dei percorsi intrapresi e con pregiudizio, comunque, del criterio di prossimità territoriale alla famiglia, considerato che l'allocazione in sezioni AS avviene in luoghi tendenzialmente lontani da quelli in cui l'interessato ha realizzato le condotte di reato”¹³.

Di qui la ritenuta sussistenza di un diritto della persona ristretta in un istituto del circuito AS ad adire la magistratura di sorveglianza, con reclamo *ex art. 35-bis* ord. penit., perché questa possa valutare la legittimità del provvedimento di assegnazione a quel circuito o del provvedimento di diniego della invocata declassificazione¹⁴.

11) In tal senso cfr. la citata circ. DAP 21 aprile 1993, n. 3359/5809.

12) Così E. FALZONE, *Il circuito detentivo dell'alta sicurezza*, cit., p. 2. In argomento, cfr., altresì, I. FALCO, *La differenziazione trattamentale per ragioni di sicurezza e i circuiti penitenziari*, in *Temì Romana*, 2014, p. 9 ss.

13) Così F. GIANFILIPPI - L. LUPARIA, *Organizzazione penitenziaria, ordine e sicurezza*, in AA.VV., *Manuale di Diritto penitenziario*, a cura di Della Casa - Giostra, cit., p. 124.

14) In tal senso, cfr. Cass., 21 dicembre 2017, Fabiano, in *C.e.d.*, n. 272704, nonché, più di recente, Cass., 30 settembre 2019, Marino, in *C.e.d.*, n. 277147.

3. Il c.d. doppio binario penitenziario nell'accesso ai benefici penitenziari e nel regime carcerario

3.1. L'accesso differenziato, in ragione del titolo di reato, alle misure premiali e alternative alla detenzione: l'art. 4-bis ord. penit.

Così come accade nell'ambito della disciplina del procedimento penale di cognizione, anche nel contesto della regolamentazione della fase dell'esecuzione penale sono rinvenibili fattispecie derogatorie, particolarità procedurali, deviazioni normative rispetto alla disciplina ordinaria, che, secondo la dottrina, darebbero corpo a un vero e proprio doppio binario penitenziario.

Siffatte fattispecie derogatorie traggono origine e giustificazione dal titolo di reato, vale a dire dal *nomen iuris*, dalla qualificazione giuridica del fatto-reato cui si riferisce il titolo custodiale (la sentenza definitiva che ha applicato la pena o la misura di sicurezza detentiva ovvero l'ordinanza cautelare che ha applicato la custodia carceraria).

Il perno fondamentale del sistema "a doppio binario" che caratterizza l'attuale disciplina penitenziaria è rappresentato dall'art. 4-bis, comma 1, ord. penit., inserito nel corpo della legge penitenziaria dal d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv., con modif., in l. n. 203/1991 e, nel tempo, oggetto di plurime modifiche ed integrazioni¹⁵. Tale disposizione (cui peraltro fanno richiamo numerose altre disposizioni della l. n. 354/1975¹⁶) preclude in via assoluta, per finalità di difesa sociale, l'accesso a taluni benefici penitenziari, ed in particolare alle misure alternative alla detenzione¹⁷, ai condannati per delitti di mafia e per altri gravi delitti ivi indicati (individuati, in dottrina, come delitti "assolutamente ostativi" o "di prima fascia", per distinguerli da quelli

15) Circa la genesi e l'evoluzione della disciplina espressa nell'art. 4-bis ord. penit., cfr., fra i molti, L. CARACENI, *Art. 4-bis*, in AA.Vv., *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Della Casa - Giostra, Milano, 2019, cit., p. 40 ss.; F. FIORENTIN, *Disciplina restrittiva e collaborazione con la giustizia*, in AA.Vv., *Misure alternative alla detenzione*, a cura di Fiorentin, Torino, 2012, p. 553 ss.; E. FARINELLI, *Art. 4-bis l. n. 354/1975*, in AA.Vv., *Codice di Procedura penale commentato*, a cura di Giarda-Spangher, vol. III, Milano, 2017, p. 2125 ss.

16) Cfr. gli artt. 13-bis; 20-ter, comma 6; 21, comma 1; 30-ter, comma 4, lett. c); 41-bis, comma 2; 47-ter, commi 1, 1-bis, 1-quinquies; 47-quater, comma 9; 50, comma 2; 58-ter; 58-quater, comma 5, ord. penit.

17) Espressamente, il comma 1 dell'art. 4-bis indica, tra i benefici non concedibili, l'assegnazione al lavoro all'esterno (art. 21 ord. penit.), i permessi premio (art. 30-ter ord. penit.) e le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della legge penitenziaria (*affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà*), con esclusione della liberazione anticipata (art. 54 ord. penit.). Deve tuttavia ritenersi assoggettata al regime ostativo ex art. 4-bis ord. penit. anche la misura della *liberazione condizionale* (art. 176 c.p.), stante l'espresso richiamo a tale regime nell'art. 2 d.l. n. 152/1991, conv. in l. n. 203/1991.

c.d. “relativamente ostativi” o “di seconda fascia”, indicati nel comma 1-*ter* del medesimo articolo, e da quelli c.d. “di terza fascia”, cui fa riferimento il successivo comma 1-*quater*), salva l’utile collaborazione con la giustizia ai sensi dell’art. 58-*ter* ord. penit. o dell’art. 323-*bis*, comma 2, c.p.; salvo, cioè, che il detenuto o l’internato si adoperi per evitare che l’attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori oppure aiuti concretamente l’autorità di polizia o l’autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l’individuazione o la cattura degli autori dei reati (art. 58-*ter* ord. penit.); o, trattandosi di condanna per reato contro la P.A., si adoperi efficacemente per evitare che l’attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l’individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite (art. 323-*bis*, comma 2, c.p.).

L’effetto preclusivo, tuttavia, si verifica se la collaborazione con la giustizia sia “oggettivamente esigibile”, nel senso che il condannato o l’internato dev’essere effettivamente in grado di collaborare utilmente con la giustizia.

Infatti, ai sensi del comma 1-*bis* dell’art. 4-*bis* ord. penit.¹⁸, la “collaborazione impossibile” in ragione della “limitata partecipazione al fatto criminoso, accertata nella sentenza di condanna” ovvero per l’intervenuto “integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità, operato con sentenza irrevocabile”, non preclude l’accesso ai benefici penitenziari, se si prova l’inesistenza di un collegamento attuale con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva. Aggiunge il medesimo comma 1-*bis* che la provata insussistenza di collegamenti attuali con la criminalità mafiosa od eversiva apre l’accesso ai benefici penitenziari anche quando la collaborazione offerta risulti “oggettivamente irrilevante”, se al condannato sono state riconosciute determinate attenuanti previste nel codice penale (artt. 62, n. 6, 114 e 116, comma 2, c.p.).

Se, pertanto, il soggetto, condannato o internato per taluno dei delitti “di prima fascia” (art. 4-*bis*, comma 1), decide di non collaborare utilmente con la giustizia, pur essendo nelle condizioni per farlo, non potrà essere ammesso ai benefici penitenziari, ancorché dimostri il suo affrancamento da ogni circuito criminale, posto che il suo silenzio è ritenuto dalla legge sintomatico di mancata emenda e permanente pericolosità sociale. Ciò significa ch’egli non potrà godere, tra l’altro, della liberazione condizionale e della semilibertà,

18) Il cui testo recepisce, sostanzialmente, il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale n. 357/1994 e n. 68/1995.

con la conseguenza che, ove si tratti di condannato all'ergastolo, patirà una detenzione destinata a durare l'intera sua vita e con modalità esecutive integralmente intramurarie.

3.2. La questione del c.d. “ergastolo ostativo”. Tendenze evolutive verso l'eliminazione delle preclusioni assolute alla concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti non collaboranti

A quest'ultimo riguardo, si parla, in dottrina, di “ergastolo ostativo”, per indicare, appunto, la pena detentiva “effettivamente” perpetua, la cui esecuzione cioè potrà cessare solo con la morte del condannato, in ragione dell'inapplicabilità, nei suoi confronti, della misura della liberazione condizionale (e di altre misure extramurarie), facendo difetto, nella fattispecie concreta, un apporto collaborativo idoneo a rimuovere la preclusione contemplata dalla prima parte del comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit.

Sicché, mentre l'ergastolano “comune”, non diversamente dai condannati a pene detentive temporanee, può ottenere – ove palesi positive evoluzioni psico-comportamentali, ma senza dover necessariamente collaborare con la giustizia – alcuni specifici benefici penitenziari, suscettibili di favorire la presa di contatto con l'ambiente esterno (permessi premio), il riacquisto di un certo grado di libertà (semilibertà) o l'anticipato e – potenzialmente – definitivo rientro nella società libera (liberazione condizionale), l'ergastolano “ostativo”, in mancanza di una sua fattiva condotta di collaborazione (che sia oggettivamente esigibile), giammai potrà accedere a soluzioni espiative extramurarie. Per lui, insomma, la pena dell'ergastolo rischia di essere “effettivamente” una pena senza fine, una detenzione perpetua non riducibile, un carcere per l'intera vita.

E privare il detenuto della speranza di poter riacquistare la propria libertà di uomo e di cittadino, una volta saldato il debito con la giustizia, allorché cioè la frazione di pena espiata (che abbia raggiunto la soglia temporale minima prevista dalla legge per l'accesso alla singola misura extracarceraria) sia stata sufficiente a rieducarlo, appare scarsamente conciliabile con il principio del finalismo rieducativo sancito nell'art. 27, comma 3, Cost., inteso come proiezione della pena al recupero e al reinserimento sociale del reo, ciò che comporta la flessibilità della punizione in rapporto all'evoluzione della personalità del condannato¹⁹.

19) Sull'ergastolo espiato in regime di ostatività, cfr., per una lucida ed aggiornata ricostruzione delle problematiche di ordine costituzionale ch'esso pone, A. PUGIOTTO, *Criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, in C. MUSUMECI - A. PUGIOTTO, *Gli ergastolani senza scampo. Fenomenologia*

In effetti, il sistema “a doppio binario” delineato dall’art. 4-*bis*, commi 1 e 1-*bis*, ord. penit. (chi collabora con la giustizia accede ai benefici penitenziari, chi non collabora, pur potendo farlo, ne resta escluso) è caratterizzato da logiche del tutto estranee ad un orizzonte educativo, dal momento che il requisito della collaborazione con la giustizia è imposto per mere esigenze investigative e securitarie che nulla hanno a che vedere con il finalismo rieducativo della pena.

La nostra Corte costituzionale è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con l’art. 27, comma 3, Cost. di tale sistema e – tranne che negli ultimi tempi – ha sempre respinto le eccezioni di incostituzionalità sottoposte al suo vaglio, reputandole infondate, sulla scorta della considerazione secondo, ove si stia scontando una condanna per taluno dei reati ostativi di cui al comma 1 dell’art. 4-*bis* ord. penit., l’accesso ai benefici penitenziari non risulta precluso in maniera assoluta, ma deriva dalla scelta del condannato di non collaborare con la giustizia, pur essendo nelle condizioni per farlo; basterebbe pertanto cambiare la propria scelta per poter fruire, al pari degli altri condannati, dei benefici previsti dalla legge penitenziaria e dal codice penale.

Siffatto ragionamento della Consulta non ha mai convinto la prevalente dottrina, che ha posto in evidenza come la presunzione legale di pericolosità – e la conseguente immeritevolezza dei benefici penitenziari – operante nei confronti di chi non collabora fruttuosamente con la giustizia si mantiene entro i limiti di una scelta legislativa costituzionalmente compatibile con gli imperativi di risocializzazione insiti nella pena solo se intesa come presunzione “relativa”, tale cioè da ammettere la prova contraria.

Se, infatti, è legittimo premiare la collaborazione con la giustizia, non lo è invece punire la mancata collaborazione, elevandola a ragione ostativa e assorbente qualsiasi altra considerazione relativa al caso concreto.

Ad indurre il condannato alla non collaborazione con la giustizia, infatti, potrebbe essere stato il concreto timore di gravi ed irrimediabili ritorsioni a suo danno o a danno di propri familiari; oppure il rifiuto morale di rendere dichiarazioni accusatorie nei confronti di parenti od amici o di barattare la propria libertà per la prigione di un altro; o, ancora, la consapevolezza, da

e criticità costituzionali dell’ergastolo ostativo, Napoli, 2016, p. 65 ss. In argomento, cfr. pure D. CHINNICI, I “buchi neri” nella galassia della pena in carcere: ergastolo ostativo e condizioni detentive disumane, in www.archiviopenale.it, 2015, n. 1; G. DARAIO, *Il c.d. ergastolo ostativo: una convivenza impossibile con il dettato costituzionale e con i principi C.e.d.u. in tema di pena detentiva*, in AA.VV., *I danni da attività giudiziaria penale in executivis. Cause e rimedi*, a cura di Kalb, Milano, 2017, p. 263 ss.; R. NUZZO, *L’ergastolo ostativo: prospettive di riforma e recenti orientamenti della giurisprudenza europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, n. 3, p. 47 ss.

parte del detenuto, di essere completamente estraneo ai fatti per il quale è stato ingiustamente condannato (di errori giudiziari, purtroppo, non mancano riscontri nella realtà) e, pertanto, di non poter fornire un reale contributo allo sviluppo delle indagini.

Insomma, il comportamento non collaborativo del condannato non necessariamente deriva da una scelta di persistente adesione ai valori criminali e di mantenimento di legami con l'organizzazione di appartenenza; per converso, la collaborazione potrebbe essere legata non già a reale resipiscenza, ma a finalità puramente opportunistiche per superare la preclusione all'accesso dei benefici penitenziari.

Ed è quanto ha osservato la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza del 13 giugno 2019, pronunciata nel *caso Viola contro Italia*, con la quale ha stabilito in modo tranciante che il nostro ergastolo ostativo, in quanto “pena perpetua non riducibile”, configura un trattamento “inumano e degradante”, vietato dall'art. 3 C.e.d.u.²⁰. Questa disposizione convenzionale, hanno osservato i giudici di Strasburgo, non è di per sé incompatibile con la previsione di sanzioni detentive (in astratto) di durata indeterminata (ergastolo), purché questa indeterminatezza non si traduca (in concreto) in effettiva perpetuità. Ciò che l'art. 3 C.e.d.u. vieta, insomma, è la previsione di una “pena perpetua non riducibile”, non adattabile cioè ai progressi della personalità del detenuto (in conseguenza del trattamento rieducativo) e, pertanto, lesiva della “dignità umana”, perché risulta mortificato il “diritto alla speranza”, il diritto cioè a confidare in concrete prospettive di liberazione, una volta concluso il processo di rieducazione.

Questa impostazione è stata sostanzialmente condivisa dalla recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che, circa un paio di anni fa, con la sent. n. 253 del 23 ottobre 2019, ha sottratto la concessione dei permessi premio (art. 30-ter ord. penit.) al regime “ostativo” contemplato dall'art. 4-bis, comma 1, ord. penit.

È stata infatti dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui non prevede che ai detenuti possano essere concessi permessi premio anche in assenza di collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-ter ord. penit., “allorché siano stati acquisiti elementi tali da escludere, sia l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, sia il pericolo del ripristino di tali collegamenti”.

20) Cfr., tra i primi commenti alla sentenza *de qua*, M. CASTELLANETA, *L'ergastolo ostativo previsto nel nostro ordinamento per alcuni reati molto gravi è in contrasto con la Cedu*, in *Guida dir.*, 2019, n. 30, p. 92 ss.; M.S. MORI - V. ALBERTA, *Prime osservazioni sulla sentenza Marcello Viola c. Italia (n. 2) in materia di ergastolo ostativo*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, n. 9.

In sostanza, la Consulta – operando una parziale inversione di rotta rispetto a suoi precedenti orientamenti – ha ritenuto che la mancata collaborazione con la giustizia non sia di per sé indice inequivoco di una mancata rieducazione del reo o del mantenimento dei legami di solidarietà con l’organizzazione criminale di appartenenza. Sicché, la presunzione di “pericolosità sociale” del detenuto non collaborante, espressa nell’art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit., va intesa come presunzione relativa (*iuris tantum*) e non assoluta (*iure et de iure*), quindi potrà essere superata dal magistrato di sorveglianza (competente in materia di concessione dei permessi premio), la cui valutazione caso per caso dovrà basarsi sulle relazioni dell’Amministrazione carceraria nonché sulle informazioni e i pareri di varie autorità (dalla Procura antimafia e antiterrorismo al competente Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica).

Siffatto approdo interpretativo, chiaramente in linea con l’orientamento della Corte e.d.u. circa la necessaria “riducibilità”, *de iure* e *de facto*, della pena dell’ergastolo, è stato ulteriormente valorizzato dal giudice delle leggi in un suo recentissimo intervento in tema di ergastolo ostativo (si tratta della ordinanza n. 97 del 15 aprile 2021).

La Corte costituzionale, infatti, è stata chiamata a verificare la legittimità costituzionale della disciplina – risultante dal combinato disposto degli artt. 4-*bis*, comma 1, e 58-*ter* ord. penit. e 2, d.l. n. 152/1991, conv. in l. n. 203/1991 – che non consente di concedere il beneficio della liberazione condizionale al condannato all’ergastolo, per delitti di “contesto” mafioso, che non collabori utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata).

Orbene, pur rinviando ad una successiva udienza – segnatamente, a quella del 22 maggio 2022 – ogni decisione sul *thema decidendi* posto dal giudice remittente, in modo da dare al Parlamento “un congruo tempo per affrontare la materia”²¹, la Consulta ha avuto modo di rimarcare che il principio costituzionale del finalismo rieducativo della pena impedisce di escludere in modo permanente i condannati all’ergastolo dal processo rieducativo e di reinserimento sociale; e che risulta irragionevole una presunzione “assoluta” di perdurante contiguità al contesto criminale fondata sulla mancanza di attiva collaborazione con gli inquirenti, posto che la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile

21) È appena il caso di rammentare che il 10 maggio 2022, la Consulta, in considerazione dello stato di avanzamento dell’*iter* di approvazione dell’invocata riforma dell’art. 4-*bis* ord. penit., ha disposto un ulteriore rinvio dell’udienza (all’8 novembre 2022), per consentire al Parlamento di completare i propri lavori.

ravvedimento, così come il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento. Sicché, pur potendosi ragionevole presumere che chi non collabora con la giustizia mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza, siffatta presunzione va intesa come “relativa”, dunque superabile, con adeguata motivazione, da parte del tribunale di sorveglianza, sulla scorta di “congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di (...) collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino”²².

Appare chiara, pertanto, l'inversione di rotta della nostra Corte costituzionale, di cui il legislatore non potrà non tenere conto in prospettiva *de iure condendo*, nel senso che la disciplina espressa nell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit., ove rimanesse immutata, verrebbe inevitabilmente colpita dalla scure della Corte costituzionale.

E il Parlamento italiano, sulla specifica questione – oggetto dell'ord. n. 97/2021 della Corte costituzionale – dell'accesso ai benefici penitenziari da parte di condannati per reati c.d. ostativi, sta accingendosi a varare una legge di modifica della disciplina espressa nell'art. 4-*bis* ord. penit. In data 31 marzo 2022, infatti, la Camera ha approvato il disegno di legge n. 2574, il quale prefigura soluzioni che paiono andare nella direzione indicata dalla Corte costituzionale. Nel nuovo comma 1-*bis* dell'art. 4-*bis*, infatti, la presunzione di pericolosità sociale che giustifica la preclusione all'accesso ai benefici penitenziari per i detenuti non collaboranti cessa di essere “assoluta” divenendo “relativa”, nel senso che non è più desunta, semplicemente, dal titolo di reato per il quale è stata irrogata la pena in espiazione e dalla mancata collaborazione (oggettivamente esigibile) con la giustizia, ma è legata all'accertamento, da parte del magistrato, di specifiche condizioni indicate dalla legge. Tra queste v'è l'onere di allegazione, da parte del condannato, di “elementi specifici” (diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza) che consentano di escludere sia “l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso”, sia “il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi”: e v'è chi ritiene, in dottrina, che tale onere

22) Tra i tanti commenti all'ord. n. 97/2021 della Consulta, cfr. E. DOLCINI, *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti*, in www.sistemapenale.it, 25 maggio 2021; F. GIANFILIPPI, *Ergastolo ostativo: incostituzionalità esibita e ritardi del legislatore. Prime note all'ordinanza 97/2021*, in www.questionegiustizia.it, 27 maggio 2021; F. PERCHINUNNO, *Prime riflessioni sull'ordinanza n. 97/2021 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 22 settembre 2021.

probatorio, specie con riguardo alla condizione della inesistenza del pericolo di ripristino, anche per interposta persona, di collegamenti con il sodalizio criminale di appartenenza o di riferimento, configuri una prova “diabolica”, non essendo evidentemente possibile offrire la prova in relazione ad evento futuro.

3.3. Il c.d. regime di “carcere duro” (art. 41-*bis* ord. penit.) tra salvaguardia della collettività e tutela dei diritti del detenuto

Nel contesto dell’esecuzione penitenziaria, il titolo di reato per il quale è stata irrogata la pena in espiazione o disposta l’esecuzione di una misura di sicurezza detentiva o applicata la misura della custodia cautelare in carcere può giustificare una differenziazione di disciplina non solo per quanto riguarda l’accesso ai benefici penitenziari (artt. 4-*bis*, 58-*ter* e 58-*quater*, comma 5, ord. penit.), ma anche relativamente al regime detentivo applicabile a detenuti o internati.

Viene in considerazione, a quest’ultimo riguardo, soprattutto il regime penitenziario speciale di cui all’art. 41-*bis*, commi 2 e ss., ord. penit. (c.d. carcere duro), che può essere applicato, per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, nei confronti dei detenuti (anche in custodia cautelare) o internati per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell’articolo 4-*bis* o comunque per un delitto c.d. “di contesto mafioso” (per un delitto, cioè, di per sé non riconducibile alla criminalità organizzata, che però sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l’associazione di tipo mafioso), in relazione ai quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con un’associazione criminale, terroristica o eversiva.

Il regime in questione, che opera su disposizione del Ministro della Giustizia, eventualmente sollecitato in tal senso dal Ministro dell’Interno, consiste nella sospensione, nei confronti degli anzidetti detenuti (definitivi e non) o internati, dell’applicazione delle regole trattamentali previste dalla legge penitenziaria e nella imposizione di una serie di restrizioni dirette ad impedire ogni contatto, all’interno e all’esterno del carcere, col gruppo criminale (mafioso o terroristico-eversivo) di appartenenza. L’obiettivo del c.d. carcere duro, dunque, è la tutela della sicurezza, intesa però non già come sicurezza interna dell’istituto penitenziario dove il regime speciale viene praticato, ma come sicurezza pubblica esterna, tutelata mediante la inibizione di ogni collegamento del ristretto con il sodalizio criminale di appartenenza, presumibilmente ancora operativo nel mondo libero, o con le cosche alleate.

Secondo quanto disposto dal primo periodo del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis*, la detenzione dei soggetti sottoposti al regime *de quo* deve avvenire in strutture, collocate preferibilmente in aree insulari, in cui sia presente solo quella tipologia di detenuti, ossia “istituti a loro esclusivamente dedicati”, oppure “all'interno di sezioni speciali e logisticamente separate dal resto dell'istituto”. L'Amministrazione penitenziaria ha optato per tale ultima soluzione, non essendo allo stato presenti istituti dedicati unicamente al regime di “41-*bis*”²³.

Nel primo periodo del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* viene stabilito che la custodia dei soggetti sottoposti al regime dev'essere affidata a reparti specializzati della Polizia penitenziaria. In aderenza a tale previsione, nel 1997, è stato istituito il *Gruppo Operativo Mobile* (noto con l'acronimo GOM), con sede in Roma e articolato territorialmente in Reparti territoriali Operativi Mobili (ROM)²⁴.

Quanto ai presupposti per l'applicazione del regime restrittivo di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, ord. penit., ne sono richiesti due, uno “oggettivo” (o “formale”): l'afferenza del titolo custodiale a taluno dei reati indicati nell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. penit.; l'altro “soggettivo” (o “funzionale”): il dover fronteggiare specifiche esigenze di ordine e sicurezza, discendenti dalla necessità di prevenire ed impedire i collegamenti fra detenuti appartenenti a organizzazioni criminali, nonché fra questi e gli appartenenti a tali organizzazioni ancora in libertà²⁵.

Ciò che, insomma, giustifica il regime speciale non è la pericolosità del

23) Lo evidenzia S. ARDITA, *Art. 41-bis*, in AA.VV., *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, a cura di Fiorentin-Siracusano, Milano, 2019, p. 522.

24) Il reparto specializzato *de quo* opera alle dirette dipendenze del Capo del DAP, il quale può disporre direttamente per fronteggiare situazioni di emergenza e particolare pericolo. Esso, infatti, oltre ad occuparsi della custodia dei detenuti sottoposti al 41-*bis* e della gestione dei collaboratori di giustizia, nonché dei trasferimenti e dei piantonamenti dei detenuti ad altissimo indice di pericolosità, può essere chiamato a intervenire in ogni altro caso in cui vi sia esigenza di fronteggiare gravi situazioni gestionali. Al GOM, inoltre, spetta il compito di garantire la sicurezza nello svolgimento dei processi alla criminalità organizzata, in particolare per quanto concerne il servizio di multivideocomunicazione (cioè i processi in videoconferenza), nell'ambito dello svolgimento di procedimenti penali a distanza.

25) La Corte costituzionale ha più volte rimarcato la necessità di dare un'interpretazione conforme a Costituzione della disciplina della sospensione delle regole di trattamento penitenziario, sì da evitare di imporre al detenuto o internato una prova *diabolica*, non essendo evidentemente possibile offrire la prova di ciò che non sussiste, cioè l'inesistenza di collegamenti con organizzazioni criminali, terroristiche o eversive. Conseguentemente, ha affermato che il regime differenziato *de quo* richiede d'essere applicato e prorogato mediante provvedimenti “concretamente motivati” in relazione alle specifiche esigenze che ne costituiscono il presupposto, e nei limiti (“quelle sole restrizioni”) che lo rendono indispensabile (cfr. le sent. n. 349 e n. 410 del 1993, n. 351 del 1996 e n. 376 del 1997). In dottrina, sul punto, cfr., per tutti, G. BAER, *Il carcere duro in Italia fra illegittimità costituzionale e necessità investigative (2ª parte)*, in www.rivistapaginauno.it, 10 ottobre 2012.

detenuto all'interno delle mura carcerarie, ma la sicurezza "esterna" all'istituto, la necessità cioè di neutralizzare l'allarme sociale derivante dal mantenimento da parte del detenuto di relazioni con l'esterno del carcere. In altre parole, poiché è nota la capacità delle organizzazioni criminali, soprattutto di stampo mafioso, di gestire le attività delittuose anche dal carcere, con l'applicazione del regime differenziato *de quo* si cerca di "interrompere le relazioni tra i capi detenuti e il corpo dell'organizzazione operante all'esterno"²⁶.

Relativamente ai contenuti del regime differenziato, le restrizioni operabili con il provvedimento di sospensione dell'applicazione delle ordinarie regole trattamentali, un tempo lasciate alla piena discrezionalità del Ministro della Giustizia, sono state progressivamente tipizzate, a partire dalla l. n. 279 del 2002, che ha modificato il testo dell'art. 41-*bis* ord. penit., innestandovi un inedito comma 2-*quater*, il quale individua gli ambiti entro cui può incidere il provvedimento di rigore, attraverso un'elencazione delle singole restrizioni applicabili²⁷; e tuttavia, consistenti limitazioni dei diritti soggettivi dei ristretti al 41-*bis* sono derivate, negli anni, dalle numerose circolari adottate dal DAP, che hanno disciplinato diversi profili del regime *de quo*.

Regime fatto oggetto, a più riprese, di plurime questioni di legittimità costituzionale, alcune delle quali accolte dalla Consulta.

Così, ad es., in materia di colloqui con gli avvocati difensori, particolari perplessità suscitava, sotto il profilo della tutela del diritto di difesa, la previsione secondo cui con i difensori "potrà effettuarsi, fino ad un massimo di tre volte alla settimana, una telefonata o un colloquio della stessa durata di quelli previsti con i familiari". Previsione opportunamente spazzata via dalla Corte costituzionale, con la sent. 17-20 giugno 2013, n. 143²⁸, che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale²⁹.

26) Così S. ARDITA, *Art. 41-bis*, cit., p. 520.

27) In aggiunta alla previsione, dai contenuti vaghi ed indeterminati, fatta nella lett. a), secondo cui il regime differenziato deve contemplare "l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna, con riguardo principalmente alla necessità di prevenire contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate", il comma 2-*quater* dell'art. 4-*bis* enuncia, nelle successive lett. b)-f), ulteriori specifiche limitazioni, che possono essere suddivise in due gruppi: quelle – in tema di colloqui con i familiari o il difensore e di ricezione di beni o di corrispondenza – che incidono sui rapporti del detenuto con il mondo esterno (lett. b, c, ed e) e quelle – in tema di rappresentanza dei detenuti o internati e di limitazione della permanenza all'aperto – che incidono sui rapporti fra la persona sottoposta al regime speciale e il resto della popolazione detenuta (lett. d ed f).

28) Su cui cfr. V. MANES - V. NAPOLEONI, *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4/2013, p. 336 ss.

29) Già in precedenza, la Corte aveva affermato che "l'esercizio del diritto di conferire col difensore,

Così come, di recente, con la sent. 2 dicembre 2021-24 gennaio 2022, n. 18³⁰, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. e), ord. penit., “nella parte in cui non esclude dalla sottoposizione a visto di censura la corrispondenza intrattenuta con i difensori”; ciò, sul presupposto che il diritto di difesa implica il diritto di comunicare in modo riservato con il proprio difensore, diritto di cui è titolare anche chi stia scontando una pena detentiva e sia sottoposto al regime speciale di cui all'art. 41-*bis*.

Pure la lett. f) del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* è stata riguardata da pronunciamenti di illegittimità costituzionale. Precisamente, con due recenti sentenze – la n. 186 del 26 settembre - 12 ottobre 2018³¹ e la n. 97 del 5-22 maggio 2020³² – la Corte costituzionale, in un'ottica di migliore bilanciamento delle esigenze di difesa sociale sottese al regime speciale con la tutela dei diritti del detenuto o internato, ha dichiarato l'incostituzionalità delle prescrizioni che vietavano, rispettivamente, la cottura dei cibi in cella e lo scambio di oggetti tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità: queste, infatti, comportavano un'ulteriore afflizione, aggiuntiva alla pena già comminata, a scapito dei diritti della persona ristretta.

Quanto al procedimento applicativo del regime speciale *de quo*, l'art. 41-*bis*, nell'attribuire al Ministro della Giustizia la competenza alla emissione del provvedimento (comma 2), esclude ogni forma – anche embrionale – di contraddittorio preventivo con il soggetto destinatario del regime di carcere duro o del suo difensore³³.

Il decreto ministeriale si applica, in prima battuta, per la durata di quattro anni; decorsi i quali, ove risulti la persistente capacità del soggetto sottoposto al regime di rigore di mantenere collegamenti con l'associazione criminale, terroristica o eversiva potrà essere prorogato per successivi periodi, ciascuno pari a due anni; ciò che, peraltro, puntualmente accade, come risulta dai dati forniti dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (istituita presso il Senato della Repubblica italiana e in attività dal 14

in quanto strumentale al diritto di difesa, non può [...] essere rimesso a valutazioni discrezionali dell'Amministrazione” (C. cost. n. 212/1997).

30) Consultabile in www.sistemapenale.it, 1 aprile 2022, con nota di C. CATANEO, *Per la Corte costituzionale è illegittima la sottoposizione al visto di censura della corrispondenza tra difensore e detenuto in regime di 41-bis*.

31) Tra i primi commenti alla pronuncia, v. G. ALERTI, *Per la Corte costituzionale è illegittimo il divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti al 41-bis*, in www.penalecontemporaneo.it, 26 ottobre 2018.

32) Commentata, tra gli altri, da I. GIUGNI, *Incostituionale il divieto assoluto di scambio di oggetti fra detenuti al 41-bis appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Una nuova ripermimetrazione del regime differenziato*, in www.sistemapenale.it, 8 giugno 2020.

33) Sul punto, cfr. C. FIORIO, *Il “doppio binario” penitenziario*, in *Arch. pen. web*, n. 1/2018, che rimarca la “dubbia costituzionalità del regime differenziato per violazione dell'art. 111 Cost.”.

novembre 2018)³⁴. Ed è innegabile che la durata prolungata delle restrizioni, non solo pregiudichi il trattamento rieducativo, quale fattore essenziale nella finalità della pena prescritta costituzionalmente, ma provochi a chi vi è sottoposto effetti dannosi, che si traducono in alterazioni delle facoltà sociali e mentali, spesso irreversibili.

Quanto al sistema dei controlli, il comma 2-ter dell'art. 41-bis ord. penit. (inserito nel 2002), che contemplava un potere di revoca ministeriale del provvedimento se, anche prima della scadenza, fossero venute meno le condizioni che ne avevano legittimato l'adozione o la proroga, è stato espressamente abrogato nel 2009; sicché, attualmente, unica forma di controllo esperibile resta quella giurisdizionale, affidata al tribunale di sorveglianza di Roma, che decide all'esito del procedimento per reclamo disciplinato dai commi 2-quinquies e 2-sexies dell'art. 41-bis ord. penit.

Appare chiaro, a questo punto, come, nei confronti dei condannati o internati sottoposti al regime di carcere duro, l'obiettivo della risocializzazione, imposto dall'art. 27, comma 3, Cost., diventi difficilmente attuabile. Le norme penitenziarie che danno contenuto a tale regime speciale, infatti, impattano sul trattamento dei detenuti, ponendo un delicato problema di compatibilità con il modello costituzionale della pena.

A prescindere dalle ricadute sulle prospettive di rieducazione del reo, certo è che alcune delle misure adottabili ed adottate nell'ambito del regime in questione incidono sensibilmente sul residuo di libertà del detenuto, con conseguente possibile *vulnus* al principio di umanizzazione della pena, pure esso espresso nell'art. 27, comma 3, Cost., oltre che – come si è visto – nell'art. 3 C.e.d.u.

A quest'ultimo riguardo, va detto che la Corte di Strasburgo, allorché si è pronunciata su doglianze dei detenuti riguardanti in particolar modo la presunta violazione dell'art. 3 C.e.d.u., ha escluso che il regime previsto dall'art. 41-bis costituisca di per sé un trattamento inumano o degradante. Infatti, ha considerato una forma di trattamento inumano l'"isolamento totale", suscettibile di distruggere la personalità di un soggetto, non anche l'isolamento che discende dal divieto di contatti con altri detenuti per ragioni di sicurezza. In ogni caso, ha precisato la Corte, la prova della violazione della norma convenzionale deve essere fornita dal ricorrente "al di là di ogni ragionevole

34) Nel riferire tali dati – nell'ambito del *XVII rapporto sulle condizioni di detenzione* dell'Associazione Antigone, in www.rapportoantigone.it. – V. MANCA, *Il carcere duro. Un "doppio binario" ostativo alla rieducazione*, osserva che nel 2017, su 730 ristretti al 41-bis, solo 174 erano destinatari del decreto ministeriale di prima applicazione; mentre 536 avevano subito reiterate proroghe; e che, per circa il 26% dei ristretti, la durata media del regime oscilla tra i dieci ed i venti anni, con una percentuale – seppur minima – di decreti reiterati oltre i venti anni.

dubbio” (cfr. Corte e.d.u. 6.4.2000, Labita, e Corte e.d.u. 18.10.2001, che hanno condannato l’Italia per la violazione dell’art. 3 C.e.d.u., determinata dall’inefficacia delle indagini sui fatti allegati dal ricorrente).

Di recente, i giudici di Strasburgo hanno riscontrato la violazione dell’art. 3 C.e.d.u., nella parte in cui la proroga del regime detentivo speciale non dimostri che il detenuto, nonostante il suo stato di deterioramento psichico e il progressivo peggioramento delle sue generali condizioni cliniche, qualora collocato in regime detentivo ordinario, avrebbe manifestato la propria pericolosità, in termini di capacità di comunicazione con l’associazione esterna di appartenenza, giustificando in tal modo l’attivazione di concrete misure di prevenzione speciale (Corte e.d.u. 25.10.2018, Provenzano).

In tutti gli altri casi in cui ha accolto i ricorsi di detenuti italiani sottoposti al 41-*bis*, la Corte e.d.u. non si è mai spinta a dichiarare illegale l’articolo nel suo complesso³⁵.

4. Esecuzione penale esterna e flussi informativi per la prevenzione

4.1. Cenni all’evoluzione della disciplina delle misure alternative alla detenzione

Una componente essenziale del sistema di esecuzione penale è rappresentata dalle c.d. “misure alternative alla detenzione”. Ciò, almeno, a partire dalla riforma penitenziaria del 1975, di cui costituiscono una delle salienti novità.

La l. n. 354/1975, infatti, al fine di conformare il nostro sistema penitenziario al paradigma costituzionale della rieducazione (il quale, secondo il risalente insegnamento della Corte costituzionale, richiede che la legge contempra occasioni di possibile rientro, graduato e guidato, in società del soggetto in espiazione di pena, che è titolare di un vero e proprio diritto ad essere valutato da un giudice per i suoi progressi sulla via della rieducazione³⁶), ha introdotto, tra l’altro, alcuni innovativi strumenti – denominati, appunto, “misure alternative alla detenzione” – volti a contenere gli effetti desocializzanti legati alla permanenza in carcere rispetto a condanne

35) Cfr., per approfondimenti, C. FIORIO, *Art. 41-bis l. n. 354/1975*, in AA.VV., *Codice di Procedura penale commentato*, a cura di Giarda-Spangher, vol. III, Milano, 2017, p. 2435 ss.

36) Cfr. Corte cost., 27 giugno 1974, n. 204, in www.cortecostituzionale.it. Si è visto come la Corte e.d.u., riferendosi in particolare alla possibilità di superare la pena perpetua, chiami questo diritto “alla speranza” (cfr. Corte e.d.u., 9 luglio 2013, Vinter e a. c. Regno Unito).

a pene detentive brevi, indicative di una lieve gravità dei reati commessi e della modesta pericolosità dei suoi autori.

Nel volgere di pochi anni, però, è avvenuta una “mutazione genetica” delle misure alternative, che, progressivamente, hanno perso la loro originaria fisionomia di misure volte a prevenire ed arginare la desocializzazione connessa alla carcerazione per pene di breve durata³⁷.

Dapprima, infatti, si è consentita l’ammissione alle misure alternative con riferimento al residuo di pene anche lunghe: l’accesso all’affidamento ed alla detenzione domiciliare, insomma, è stato consentito anche a condannati per gravi reati, in carcere da molto tempo e rispetto ai quali la lunga detenzione ha ormai prodotto il c.d. “contagio criminale”.

Successivamente, si è legittimato l’accesso alle misure anche senza una previa osservazione penitenziaria, con conseguente svuotamento dell’attività trattamentale dei suoi tradizionali contenuti.

Nel contempo, si è fatta strada la tendenza ad un impiego strumentale delle misure alternative al carcere (soprattutto, la detenzione domiciliare) per finalità di contenimento quantitativo della popolazione detenuta.

Ma, la vera rivoluzione nel campo delle misure alternative si è avuta con la previsione – introdotta nell’art. 656 c.p.p. dalla l. n. 165/1998, detta “legge Simeone-Saraceni” – circa la possibilità di una loro applicazione “anticipata”, vale a dire “dallo stato di libertà”, nei confronti di quei condannati che non siano già sottoposti a misure detentive, con l’ovvio intento di sottrarli all’esperienza traumatica dell’ingresso in carcere. Ciò, inevitabilmente, ha determinato il capovolgimento dell’opzione rieducativa di fondo imperniata sull’osservazione scientifica della personalità in istituto³⁸.

Ad ogni modo, va rilevato che, anche laddove sprovvista di contenuti risocializzativi (configurandosi come meccanismo puramente deflattivo), la misura alternativa presenta una componente afflittiva, consistente in obblighi di fare e non fare. Essa, infatti, è alternativa al carcere e non alla pena: all’espiazione in istituto viene sostituito un trattamento sanzionatorio in ambiente esterno, che ha comunque carattere afflittivo, giacché impone doveri, la cui intensità può variare notevolmente: la “detenzione domiciliare”, ad es., comporta una vera e propria reclusione, seppure patita in ambiente domestico, mentre la “semilibertà” implica la possibilità di uscita temporanea dall’istituto penitenziario, dove il condannato continua tuttavia a permanere; anche la misura alternativa, per così dire, più morbida, e cioè l’“affidamento

37) In argomento, cfr., *funditus*, M. BORTOLATO, *Le misure alternative tra prassi applicative ed esigenze di riforma*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1522 ss.

38) In questi termini, M. BORTOLATO, *Le misure alternative*, cit.

in prova al servizio sociale”, si fonda su un fitto reticolo di proibizioni e imposizioni (assenti, tuttavia, nell’“affidamento in prova terapeutico”) che marcano una evidente differenza rispetto alla condizione di libertà³⁹.

Ma, per quanto presentino anche un contenuto afflittivo, è certo che le misure alternative alla detenzione, oltre ad avere ricadute positive sulla vivibilità all’interno delle carceri, storicamente affollate, garantiscono – molto più che l’espiazione totalmente carceraria della pena – la riduzione della recidiva⁴⁰ e il raggiungimento dell’obiettivo di completo reinserimento sociale del reo; producendo, in definitiva, più sicurezza sociale.

Del resto, in sede internazionale⁴¹ si invoca un ampio ricorso a modalità sanzionate diverse dalla detenzione, in considerazione dell’utilità generale che possono apportare, al reo e alla collettività intera.

Ad ogni modo, se l’obiettivo ultimo dell’esecuzione penale è il reinserimento sociale del soggetto e, simultaneamente, l’evitare che egli reiteri il comportamento criminoso, non può ritenersi sufficiente, in tale ottica, mantenere il soggetto distante dall’ambiente detentivo e da esempi di comportamento antisociale, occorrendo altresì favorire la sua inclusione socio-lavorativa.

Di qui l’importanza della presa in carico del detenuto, che deve essere globale, iniziando in carcere, proseguendo con l’accompagnamento in uscita e concludendosi con il reinserimento nella società.

Tale attività richiede l’avviamento di interventi personalizzati di valutazione, pianificazione, consulenza, orientamento, monitoraggio, nonché un coordinamento complessivo dell’intero percorso⁴². Ed è proprio ciò che dovrebbe essere fatto dal sistema dell’esecuzione penale esterna, che passiamo ora ad esaminare, sia pure sommariamente.

39) Cfr., per queste considerazioni, S. CARNEVALE - F. SIRACUSANO - M.G. COPPETTA, *Le misure alternative alla detenzione e la liberazione anticipata*, in AA.VV., *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di Della Casa - Giostra, cit., p. 153.

40) Non mancano analisi statistiche e criminologiche, svolte in tutto il mondo, che mettono in luce l’univoca relazione tra i più alti tassi di recidività con l’esecuzione della pena carceraria. A ricadere nel reato, insomma, sono soprattutto coloro che scontano l’intera pena in carcere. Che l’espiazione extracarceraria della pena riduca notevolmente il tasso di recidiva è rimarcato da G. GIOSTRA, *Prefazione*, in *Gli Stati generali dell’esecuzione penale*, a cura dell’Osservatorio Carcere dell’Unione delle Camere Penali Italiane, Pisa, 2016, 15.

41) Cfr., in particolare, la Racc. (92)16 del 19 ottobre 1992 e la Racc. (99)22 del 30 settembre 1999 del Consiglio d’Europa.

42) A. MAIORANO - A. DI SPENA - F. MAIORANO, *Esecuzione penale esterna tra sicurezza integrata e sovraffollamento carceri vecchie e nuove emergenze*, in *INAPP Paper*, n. 26/2020, p. 11.

4.2. Il sistema di esecuzione penale esterna: il ruolo degli UEPE e quello della Polizia penitenziaria

Perché le misure alternative alla detenzione contribuiscano effettivamente al riadattamento sociale del condannato è fondamentale l'apporto di una serie di attori, pubblici e privati; tra i primi, un ruolo di primo piano spetta agli *Uffici di Esecuzione Penale Esterna* (UEPE) nonché alla *Polizia penitenziaria*.

Gli UEPE costituiscono articolazioni territoriali e operative del Dipartimento della Giustizia Minorile e di Comunità (DGMC), autonome rispetto sia agli istituti penitenziari sia alla magistratura di sorveglianza, il cui più importante ambito di intervento attiene all'esecuzione delle sanzioni penali non detentive (c.d. pene sostitutive delle pene detentive brevi) e delle misure alternative alla detenzione applicate nei confronti di persone adulte.

Secondo quanto disposto nell'art. 72 ord. penit., che racchiude il catalogo dei compiti istituzionali – sempre più estesi – dell'UEPE, due sono le grandi aree di intervento di tale ufficio, a seconda che siano attinenti all'attività degli istituti di pena o della magistratura di sorveglianza⁴³.

Sul primo versante, rileva, innanzitutto, l'attività di consulenza, in funzione del buon esito del trattamento penitenziario, prestata negli istituti su richiesta dei direttori (art. 72, comma 2, lett. e), nonché la partecipazione al gruppo di osservazione e trattamento (art. 80, comma 1, ord. penit.; artt. 28, comma 3, e 29, comma 2, reg. penit.) ed a numerose commissioni che operano all'interno degli istituti (ad esempio, la commissione per la definizione del regolamento interno; la commissione per le attività culturali, ricreative e sportive).

Rientrano tra le competenze dell'UEPE, altresì, la vigilanza e l'assistenza nei confronti dei soggetti ammessi al regime di semilibertà; le attività di controllo previste dall'art. 21, comma 3, ord. penit. in caso di ammissione al lavoro all'esterno (art. 48, comma 16, reg. esec.) nonché l'assistenza di carattere informativo prevista dall'art. 65, comma 4, reg. esec., in favore del soggetto cui sia stato concesso un permesso premio.

Indubbiamente, però, è in relazione alla misura alternativa dell'affidamento in prova che l'UEPE è chiamato a svolgere un ruolo insostituibile. Allorché, infatti, viene disposta questa misura (che è quella più prossima alla libertà, in quanto interrompe – o, più radicalmente, evita

43) Cfr., per questa classificazione, P. CORSO - O. MAZZA, *La magistratura di sorveglianza e i soggetti dell'Amministrazione penitenziaria*, in AA.VV., *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di P. Corso, Milano, 2019, p. 59 ss.

ab initio – ogni contatto con l’ambiente carcerario), il condannato viene affidato alle cure e alla vigilanza dell’ufficio di esecuzione penale esterna territorialmente competente, che, in sinergia con le forze dell’ordine, assiste l’affidato, favorendone il reingresso in comunità (*aiuto*) e monitorandone la condotta (*controllo*).

Sotto il secondo profilo evidenziato, ossia le attività del servizio sociale di più diretta attinenza della magistratura di sorveglianza, rilevano, oltre al ruolo di consulenza affidatogli dall’art. 678, comma 2, c.p.p.⁴⁴, lo svolgimento, su richiesta del magistrato di sorveglianza, sia delle inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l’applicazione, la modificazione e la proroga delle misure di sicurezza, sia delle indagini socio-familiari⁴⁵ e dell’attività di osservazione del comportamento⁴⁶ per l’applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati (art. 72, comma 2, lett. *a* e *b*, ord. penit.).

Spetta agli UEPE, inoltre, proporre all’autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all’affidamento in prova e alla detenzione domiciliare (art. 72, comma 2, lett. *c*, ord. penit.), nonché controllare l’esecuzione di tale programma, riferendone all’autorità giudiziaria⁴⁷ e proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca (art. 72, comma 2, lett. *d*, ord. penit.), ferma restando l’opera di sostegno svolta dagli assistenti sociali dell’UEPE a favore del soggetto in esecuzione penale esterna, nelle relazioni con la famiglia e con i diversi altri ambienti (sociale, lavorativo), con cui lo stesso si relaziona.

E veniamo al ruolo della Polizia penitenziaria.

L’esecuzione penale esterna, si sa, deve favorire il reinserimento sociale del condannato senza, però, sacrificare la sicurezza collettiva.

Di qui la imposizione di obblighi e divieti che il condannato beneficiario della misura è tenuto ad osservare e che bisogna sottoporre a monitoraggio per accertare che vengano responsabilmente adempiuti.

44) Secondo cui i provvedimenti del tribunale e del magistrato di sorveglianza sono emessi sulla base dei documenti relativi all’osservazione e al trattamento, nonché, se occorre, avvalendosi della consulenza dei tecnici del trattamento, tra i quali rientrano, senz’altro, i servizi sociali.

45) Come evidenziato da P. CORSO - O. MAZZA, *La magistratura di sorveglianza*, cit., p. 60, attraverso simili indagini, vengano raccolti i dati concernenti le relazioni del detenuto con la famiglia e con l’ambiente sociale di appartenenza, necessari per consentire una valutazione complessiva delle problematiche individuali, relazionali e affettive del soggetto, nella prospettiva di predisporre il trattamento individualizzato più appropriato.

46) Il d.lgs. n. 123/2018, modificando gli artt. 47 e 72 ord. penit., ha previsto che gli UEPE debbano svolgere, anche nei confronti dei condannati che, ai sensi dell’art. 656, comma 6, c.p.p. propongono istanza di affidamento in prova dallo stato di libertà, un’attività di osservazione del comportamento, che si aggiunge alla consueta indagine socio-familiare.

47) La quale, ovviamente, rimane, comunque, l’unica competente a dettare sia le prescrizioni che dovranno essere osservate dal soggetto, sia le disposizioni per gli interventi degli assistenti sociali.

Orbene, la vigilanza sull'affidamento in prova e sulla semilibertà spetta primariamente all'UEPE, mentre per i controlli sulla esecuzione della detenzione domiciliare sono chiamate in causa le Forze di polizia, in ragione del rinvio a quanto previsto per la sorveglianza degli imputati agli arresti domiciliari (artt. 284 c.p.p. e 100, comma 6, reg. esec. c.p.p.). Per questa sola misura è inoltre possibile disporre modalità di sorveglianza continua mediante il c.d. braccialetto elettronico.

L'art. 58 ord. penit., peraltro, delinea un sistema informativo in virtù del quale i provvedimenti che la magistratura di sorveglianza adotta in materia di misure rieducative di cui al capo VI, titolo II, della l. n. 354/1975, debbono essere immediatamente comunicati, da parte della relativa cancelleria, all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore), la quale, avvalendosi delle Forze di polizia, potrà disporre delle verifiche a campione volte a controllare il rispetto da parte del beneficiario della misura degli obblighi e dei divieti con la stessa imposti.

Fino a qualche anno fa, i controlli sulle misure di esecuzione penale esterna erano, di fatto, riservati alle forze di polizia a competenza generale (con esclusione, quindi, della Polizia penitenziaria). Recentemente, però, l'art. 58 ord. penit. è stato modificato, ad opera del d.lgs. n. 123/2018, che vi ha innestato nuove previsioni circa i soggetti chiamati a svolgere la vigilanza e le relative modalità di esecuzione.

In forza di tali previsioni, è oggi possibile che alle attività di vigilanza sull'esecuzione della misura alternativa partecipi anche la Polizia penitenziaria, seguendo le indicazioni fornite a riguardo dal Direttore dell'UEPE e previo coordinamento con l'Autorità di pubblica sicurezza, a cui ancora spetta primariamente l'organizzazione delle operazioni di sorveglianza⁴⁸.

Mette conto rilevare, peraltro, che, prima ancora che il d.lgs. n. 123/2018 integrasse l'art. 58 ord. penit., il Ministro della Giustizia, con decreto del 1° dicembre 2017⁴⁹, aveva istituito i c.d. Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli UEPE⁵⁰, composto da personale appartenente ai ruoli del Corpo

48) Va puntualizzato che i controlli di polizia, da chiunque esperiti, possono riguardare solamente alcuni profili dell'esecuzione all'esterno, enumerati tassativamente. Si tratta in particolare dell'osservanza delle prescrizioni relative al soggiorno in un dato domicilio e agli spostamenti ammessi verso altri luoghi, oltre a quelle che pongono limiti alla possibilità di frequentare persone o locali e alla detenzione di armi. Le restanti verifiche competono esclusivamente all'ufficio di esecuzione penale esterna. Cfr., sul punto, S. CARNEVALE - F. SIRACUSANO - M.G. COPPETTA, *Le misure alternative alla detenzione*, cit., p. 218.

49) Recante "Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di Polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale".

50) Precisamente, ai sensi dell'art. 2 d.m., "presso gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna indicati nella tabella B allegata al decreto del Ministro della Giustizia 17 novembre 2015".

di Polizia penitenziaria. Tra i compiti dell'organismo in questione risaltano quelli indicati ai punti *d)*, *e)* ed *f)* dell'art. 2 del suddetto decreto: collaborare all'effettuazione delle verifiche necessarie all'accertamento dell'idoneità ed effettività del domicilio a norma dell'art.1 della l. 26 novembre 2010, n. 199; fornire, quando richiesto, il supporto necessario agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative del condannato nell'ambito delle indagini per l'ammissione alle misure alternative o di comunità; curare lo scambio informativo riguardo alle attività istituzionali, rapportandosi con le forze dell'ordine territorialmente competenti.

Peccato, però, che la Polizia penitenziaria presti la sua opera nell'attività di controllo sull'esecuzione della misura alternativa solo se ed in quanto richiesta espressamente, a supporto delle altre forze di polizia, che potrebbero non avere risorse sufficienti a provvedere; mentre sarebbe stato opportuno, a nostro parere, uno stabile coinvolgimento nell'attività di controllo del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, non fosse altro perché lo stesso – salvo che la misura sia stata applicata dallo stato di libertà – già conosce il soggetto da controllare, avendone curato la custodia in istituto; a tacere del fatto che, affidando l'attività di controllo sulle misure alternative al personale della Polizia penitenziaria si sgraverebbe da tale incombenza le altre forze dell'ordine, che così avrebbero maggiori risorse per lo svolgimento delle loro istituzionali attività di prevenzione e repressione del crimine e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

4.3. Il c.d. sistema di sicurezza integrato: l'auspicabile inserimento della Polizia penitenziaria tra i membri di diritto del CPOS

La Polizia penitenziaria, quale forza di polizia specializzata, è chiamata a svolgere un ruolo strategico, oltre che con riguardo al settore dell'esecuzione penale, *infra* ed *extra moenia*, per quanto concerne le esigenze connesse alle indagini giudiziarie penali per fatti-reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati all'ambito penitenziario; senza, peraltro, trascurare il suo importante ruolo a tutela dell'ordine e della sicurezza nazionale, anche fuori dello stretto ambito dell'esecuzione penale.

Giova infatti rammentare che il Corpo di Polizia penitenziaria costituisce una delle quattro forze di polizia dello Stato, sicché, anche il suo personale, in virtù delle qualifiche di pubblica sicurezza attribuitegli permanentemente, può essere chiamato a concorrere nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica sul territorio ovvero in quelli di pubblico soccorso, in caso di calamità o di altre emergenze (art. 16 l. n. 121/1981). Peraltro, gli

appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria rivestono – a tempo pieno e senza alcun vincolo spazio-temporale o funzionale – la qualifica di agenti o ufficiali di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.). Tant'è che, nel corso del tempo, il Corpo, benché non presente con proprio personale nelle “sezioni di polizia giudiziaria” istituite presso le Procure della Repubblica e formate, attualmente, esclusivamente da ufficiali ed agenti della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, si è anch'esso dotato di un “servizio di polizia giudiziaria”: il c.d. Nucleo Investigativo Centrale (NIC), il quale, in quanto servizio (centralizzato) di polizia giudiziaria, “svolge in via continuativa e prioritaria le funzioni indicate all'art. 55 c.p.p., alle dipendenze funzionali e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o comunque direttamente collegati all'ambito penitenziario” (art. 3, comma 1, d.m. 14 giugno 2007) e conduce altresì – nel medesimo campo – attività di analisi sui fenomeni di criminalità organizzata, di terrorismo e di eversione dell'ordine costituzionale (art. 3, comma 4, d.m. 28 luglio 2017).

La Polizia penitenziaria, insomma, va considerata a pieno titolo tra gli attori della c.d. “sicurezza integrata”, tale intendendosi l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato e dagli enti territoriali nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali (art. 1, comma 2, d.l. n. 14/2017, n. 14, conv. in l. n. 48/2017).

In effetti, i saperi della Polizia penitenziaria, maturati nella costante interazione personale con i detenuti e nell'attività di osservazione e vigilanza svolta dentro e fuori l'istituto penitenziario, potrebbero costituire preziose fonti di informazione non solo per la magistratura di sorveglianza, nella delicata fase istruttoria propedeutica alla concessione o revoca delle misure alternative, e per la magistratura inquirente, in relazione ad indagini su fatti avvenuti nel – o, comunque, collegati al – contesto penitenziario, ma altresì per i responsabili della pubblica sicurezza, a livello nazionale e provinciale, ai fini della programmazione di strategie e interventi sul medio e lungo periodo, all'interno di più ampie politiche di sicurezza.

A quest'ultimo riguardo, sarebbe auspicabile una partecipazione della Polizia penitenziaria in seno all'organismo attraverso cui si inverte, a livello provinciale, il concetto di “sicurezza integrata”: il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo presieduto dal Prefetto e composto di diritto dal Questore, dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, dai Comandanti provinciali della Guardia di

Finanza e dell'Arma dei Carabinieri, oltre che dagli esponenti delle pubbliche amministrazioni, della magistratura, delle strutture di pubblica sicurezza, che il prefetto inviti eventualmente a partecipare (art. 20 l. 1 aprile 1981 n. 121, così come da ultimo modificato dal d.lgs. 27 luglio 1999 n. 279).

I CPOS costituiscono il tentativo, approntato dal legislatore nell'ottica di un migliore coordinamento delle forze di polizia, per fornire al Prefetto (autorità di pubblica sicurezza a livello provinciale) e, in definitiva, al Ministro dell'Interno (autorità di pubblica sicurezza a livello nazionale), un organo ausiliario di consulenza per l'esercizio delle attribuzioni loro conferite in materia.

Tale sede istituzionale va sempre più affermandosi quale terreno elettivo di confronto e convergenza funzionale tra Prefetto, Sindaco e Forze dell'Ordine. Il coordinamento decisivo che si attua nell'ambito del CPOS, infatti, costituisce principio organizzativo in grado di contemperare, nel migliore dei modi, le esigenze di gestione unitaria della politica di sicurezza con le esigenze localmente differenziate ed in continua evoluzione di cui le comunità locali sono portatrici.

A tale organismo consultivo, peraltro, è riconosciuto, dalla legge penitenziaria, un ruolo anche in materia di esecuzione penale esterna, in relazione alla concessione dei benefici penitenziari a persone condannate per taluno dei reati – c.d. “assolutamente ostativi” o “di prima fascia” – indicati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit.⁵¹.

Sempre in un'ottica di “sicurezza integrata”, l'art. 4-*bis*, comma 3-*bis*, ord. penit. contempla un intervento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o del Procuratore distrettuale antimafia, il quale può inibire il godimento di tutti i benefici (liberazione anticipata compresa) nei confronti di detenuti o internati per delitti dolosi (prescindendosi dunque dal catalogo dei delitti ostativi di cui ai commi precedenti del medesimo art. 4-*bis* ord. penit.), solo che comunichi all'organo decidente – di propria iniziativa o su segnalazione del CPOS competente – “l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata”. Tuttavia, anche per tale ipotesi, in giurisprudenza

51) Il comma 2 di questo articolo, infatti, impone alla magistratura di sorveglianza di decidere previa richiesta di “dettagliate informazioni [acquisite] per il tramite del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato”. Il giudice è comunque tenuto a decidere trascorsi trenta giorni dalla formulazione della richiesta ovvero sessanta qualora il CPOS gli comunichi la sussistenza di “particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni operanti in ambiti non locali o extranazionali”. Per approfondimenti, cfr. C. FIORIO, *In tema di verifica sulle informazioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Giur. it.*, 1993, II, 313; A. GAITO, *Il controllo sulle informazioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Giur. it.*, 1992, II, 698.

si ritiene che la valutazione espressa, a livello nazionale o distrettuale, dal Procuratore antimafia, in ordine alla persistenza di collegamenti del condannato con la criminalità organizzata non vincoli il giudice, il quale è tenuto a sottoporla a verifica sia per quanto concerne l'apprezzamento dei dati fattuali esposti, che non possono limitarsi a mere affermazioni di mancanza di elementi positivi, sia per quel che riguarda il giudizio di attualità dei predetti collegamenti⁵².

Di recente, il legislatore, intervenendo – con il d.l. n. 28/2020, conv. con modif. in l. n. 70/2020 – sulla disciplina relativa alla concessione dei permessi c.d. di necessità (art. 30-*bis* ord. penit.) e alla concessione o proroga della detenzione domiciliare c.d. “surrogatoria”, ossia quella applicabile quando potrebbe procedersi al rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 o 147 c.p. (art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, ord. penit.), ha stabilito che, laddove l'istanza provenga da detenuti per uno dei delitti previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, c.p.p., l'organo decidente, prima di pronunciarsi, deve chiedere un parere “in ordine all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata ed alla pericolosità del soggetto” al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna. Qualora si tratti di detenuto sottoposto al regime *ex* art. 41-*bis* ord. penit., va chiesto altresì il parere del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (artt. 30-*bis*, comma 1, e 47-*ter*, comma 1-*quinquies*, ord. penit.).

4.4. La necessità di un'integrazione dei sistemi informativi utilizzabili, nel circuito penitenziario, in chiave di tutela della pubblica sicurezza

In definitiva, risorse preziose e specializzate per far fronte al sempre più diffuso bisogno di sicurezza collettiva possono derivare anche dal contesto penitenziario e dall'esecuzione penale in genere, non fosse altro perché le misure alternative alla detenzione, espletandosi nella comunità, vanno ad incidere sulla sicurezza urbana e perché il reinserimento sociale di un condannato, attraverso il suo recupero, riveste un evidente significato di prevenzione generale.

Appaiono sempre più importanti, allora, anche in un'ottica di razionalizzazione delle risorse, il lavoro corale, la multidisciplinarietà degli interventi, il coordinamento tra più attività e più soggetti che godono di una

52) Così Cass., sez. I, 5 dicembre 2016, n. 51878, in *CED Cass.*, n. 268925. Per approfondimenti sul punto, si rinvia a E. FARINELLI, *Art. 4-bis l. n. 354/1975*, cit., p. 2141 ss.

autonoma individualità, ma che concorrono alla realizzazione di un fine comune come quello della sicurezza, attraverso la integrazione dei rispettivi sistemi informativi ed avvalendosi dello strumento della progettazione congiunta.

In tale ottica, si rende indispensabile, tra l'altro, un maggiore coordinamento tra forze dell'ordine, con la valorizzazione del *knowhow* della Polizia penitenziaria e dell'intero sistema carcere, a volte, senza un giustificato motivo, messo ai margini del discorso sicurezza e territorio⁵³.

In effetti, se solo soffermiamo l'attenzione sul sistema dell'esecuzione penale esterna, ci rendiamo conto che esiste una molteplicità di "nodi" in cui si genera informazione con riguardo al soggetto beneficiario (o potenziale destinatario) di una misura alternativa, punti che generano flussi informativi che si rivelerebbero certamente utili in ottica di valutazione dei programmi e delle politiche pubbliche in materia di sicurezza, nonché per valutare l'efficacia dell'operato delle Amministrazioni:

Così:

– l'*UEPE* esamina l'individuo prima che la misura abbia inizio e ne valuta i progressi e i cambiamenti nel corso della stessa; raccoglie dunque dati sia *ex ante* sia *ex post*, in quanto al termine dell'esecuzione della misura gli assistenti sociali devono redigere una relazione riassuntiva di quanto accaduto nel corso della esecuzione stessa e valutativa dei risultati raggiunti; l'*UEPE* gestisce una sintetica *anagrafica* dei casi gestiti mediante la piattaforma Pegaso, che incrementa l'efficienza e l'efficacia del lavoro svolto dagli assistenti sociali, consentendo loro di accedere alle informazioni di massima riferite a ciascun soggetto;

– il *DAP*, dal canto suo, raccoglie, su base giornaliera, dati e informazioni su ciascun detenuto entrato nel sistema penitenziario, dati e informazioni che confluiscono nella banca dati SIAP-AFIS, unitamente alle foto ed alle impronte digitali acquisite⁵⁴;

– il *Casellario giudiziale* raccoglie informazioni in merito alla situazione giuridica di ciascun cittadino, dalle citazioni in giudizio alle condanne definitive, rappresentando quindi uno storico dei reati precedentemente commessi;

53) Cfr., al riguardo, l'interessante analisi di F. GIORDANO - M. PANARELLO - S. TALLARIGO, *La gestione delle misure alternative in Italia e il ruolo dei sistemi informativi*, in F. GIORDANO - M. PANARELLO - S. TALLARIGO - G. DI ROSA, *Il valore dell'alternativa. Un approccio evidence based alle misure alternative alla detenzione*, Milano, 2020, p. 161 ss.

54) Va ricordato che la gestione delle sofisticate attività del Laboratorio per la Banca dati nazionale del DNA del Ministero dell'Interno è affidata a biologi ed informatici del Corpo di Polizia penitenziaria.

- il *SERT* e il *NOA* raccolgono informazioni puntuali e di dettaglio, rispettivamente, sui casi di tossicodipendenza e di alcooldipendenza;
- il *CPS* raccoglie informazioni puntuali sui casi di sofferenza psichica;
- la *Polizia penitenziaria*, quando richiesto, fornisce il supporto necessario agli accertamenti dell'UEPE funzionali alla decisione del giudice di sorveglianza in ordine all'applicazione o alla revoca della misura; raccogliendo altresì, in raccordo con le forze dell'ordine, informazioni su tutti i soggetti in corso di misura, anche per aspetti di mero ordine pubblico;
- la *magistratura di sorveglianza*, in funzione della decisione sull'applicazione o revoca della misura acquisisce, spesso dalle stesse fonti appena menzionate, importanti informazioni sul soggetto destinatario del provvedimento.

Tutti questi soggetti, dunque, generano o trattano *informazioni* su ciascun individuo entrato nel circuito penitenziario che, se adeguatamente raccolte, classificate e gestite, potrebbero risultare estremamente utili nello spiegare statisticamente l'esito della misura alternativa o della pena detentiva, nel fare inferenza statistica sull'effetto di una possibile politica o variazione normativa, o semplicemente per produrre *report* periodici con cui monitorare l'andamento delle misure.

L'ideale sarebbe farle confluire in un unico sistema informatico centrale che gestisse l'intero flusso informativo generato a livello locale su ciascun individuo in espiazione di pena o in carcerazione preventiva e che fosse costantemente aggiornato; ciò, però, presuppone la fissazione di norme e procedure uniformi condivise tra i vari uffici, così da rendere i dati raccolti prontamente integrabili tra loro⁵⁵.

Ai fini della prevenzione della recidiva, sarebbe già tanto se si riuscisse ad operare una integrazione tra i database Pegaso, SIAP/AFIS e Casellario giudiziale, in modo da consentire, alle pubbliche autorità, ed in particolare alle forze di polizia, di incrociare dati e informazioni utili alla valutazione della pericolosità sociale del soggetto entrato nel circuito penitenziario, sì da approntare le cautele necessarie ad evitare ogni possibile nocumento all'ordine e alla sicurezza della comunità sociale.

55) Così F. GIORDANO - M. PANARELLO - S. TALLARIGO, *La gestione delle misure alternative in Italia*, cit., p. 167.

Bibliografia minima

- AA.VV., *Dentro il 41-bis: riflessioni costituzionalmente orientate sul regime differenziato*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020
- AA.VV., *Esecuzione penale e ordinamento penitenziario*, a cura di Balducci-Macrillò, Milano, 2020
- AA.VV., *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, a cura di Fiorentin-Siracusano, Milano, 2019
- AA.VV., *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di Della Casa - Giostra, Torino, 2020
- AA.VV., *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Della Casa - Giostra, Milano, 2019
- ALERTI G., *Per la Corte costituzionale è illegittimo il divieto di cottura dei cibi imposto ai detenuti al 41-bis*, in www.penalecontemporaneo.it, 26 ottobre 2018
- ANNICIELLO E., *I circuiti penitenziari: biunivocità tra sicurezza e trattamento*, in *Gli spazi della pena, Quaderni ISSP*, n. 10/2012, p. 35
- ARDITA S., *Art. 41-bis*, in AA.VV., *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, a cura di Fiorentin-Siracusano, Milano, 2019, p. 522 ss
- BAER, *Il carcere duro in Italia fra illegittimità costituzionale e necessità investigative (2ª parte)*, in www.rivistapaginauno.it, 10 ottobre 2012
- BORTOLATO M., *Le misure alternative tra prassi applicative ed esigenze di riforma*, in *Giur. it.*, 2016, p. 1522 ss
- CADOPPI F. - VENEZIANI P., *Elementi di diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015
- CARACENI L., *Art. 4-bis*, in AA.VV., *Ordinamento penitenziario commentato*, a cura di Della Casa-Giostra, Milano, 2019, p. 40 ss.
- CARNEVALE S. - SIRACUSANO F. - COPPETTA M.G., *Le misure alternative alla detenzione e la liberazione anticipata*, in AA.VV., *Manuale di diritto penitenziario*, a cura di Della Casa - Giostra, Torino, 2020, p. 153
- CASTELLANETA M., *L'ergastolo ostativo previsto nel nostro ordinamento per alcuni reati molto gravi è in contrasto con la Cedu*, in *Guida dir.*, 2019, n. 30, p. 92 ss.
- CATANEO C., *Per la Corte costituzionale è illegittima la sottoposizione al visto di censura della corrispondenza tra difensore e detenuto in regime di 41-bis*, in www.sistemapenale.it, 1° aprile 2022
- CHINNICI D., *I "buchi neri" nella galassia della pena in carcere: ergastolo ostativo e condizioni detentive disumane*, in www.archiviopenale.it,

2015, n. 1

- CORSO P. - MAZZA O., *La magistratura di sorveglianza e i soggetti dell'Amministrazione penitenziaria*, in AA.VV., *Manuale della esecuzione penitenziaria*, a cura di Corso, Milano, 2019, p. 31
- DARAIO G., *Il c.d. ergastolo ostativo: una convivenza impossibile con il dettato costituzionale e con i principi C.e.d.u. in tema di pena detentiva*, in AA.VV., *I danni da attività giudiziaria penale in executivis. Cause e rimedi*, a cura di Kalb, Milano, 2017, p. 263 ss.
- DARAIO G., *Le alternative al carcere tra riforme tradite e svolte annunciate: prime osservazioni sulle novità contenute nella "legge Cartabia" (l. 27 settembre 2021, n. 134)*, in *Arch. pen.* (web), n. 3/2021
- DOLCINI E., *L'ordinanza della Corte costituzionale n. 97 del 2021: eufonie, dissonanze, prospettive inquietanti*, in www.sistemapenale.it, 25 maggio 2021
- FALCO I., *La differenziazione trattamentale per ragioni di sicurezza e i circuiti penitenziari*, in *Temi Romana*, 2014, p. 9 ss.
- FALZONE E., *Il circuito detentivo dell'alta sicurezza e il procedimento di declassificazione*, in *Arch. pen.*, 2015
- FARINELLI E., *Art. 4-bis l. n. 354/1975*, in AA.VV., *Codice di Procedura penale commentato*, a cura di Giarda-Spangher, vol. III, Milano, 2017, p. 2125 ss.
- FILIPPI L. - SPANGHER G. - CORTESI M.F., *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2019
- FIorentin F. - FIORIO C., *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2020
- FIorentin F., *Regime speciale del "41 bis" e diritto di difesa: il difficile bilanciamento tra diritti fondamentali*, in *Giur. cost.* 2013, p. 2180
- FIORIO C., *Art. 41-bis l. n. 354/1975*, in AA.VV., *Codice di Procedura penale commentato*, a cura di Giarda-Spangher, vol. III, Milano, 2017, p. 2435 ss.
- FIORIO C., *Il "doppio binario" penitenziario*, in *Arch. pen. web*, n. 1/2018.
- GAITO A., *Il controllo sulle informazioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Giur. it.*, 1992, II, 698
- GALLIANI D. - PUGIOTTO A., *L'ergastolo ostativo non supera l'esame a Strasburgo (A proposito della sentenza Viola v. Italia n.2)*, in *Osservatorio cost. AIC 2019*, 4, p. 191
- GIANFILIPPI F. - LUPARIA L., *Organizzazione penitenziaria, ordine e sicurezza*, in AA.VV., *Manuale di Diritto penitenziario*, a cura di Della Casa - Giostra, Torino, 2020, p. 117
- GIANFILIPPI F., *Ergastolo ostativo: incostituzionalità esibita e ritardi*

- del legislatore. Prime note all'ordinanza 97/2021*, in www.questionegiustizia.it, 27 maggio 2021
- GIARDA A. - FORTI G. - GIUNTA F. - VARRASO G., *Manuale di diritto penitenziario*, Milano, 2020
- GIORDANO F. - PANARELLO M. - TALLARIGO S. - DI ROSA G., *Il valore dell'alternativa. Un approccio evidence based alle misure alternative alla detenzione*, Milano, 2020
- GIUGNI I., *Incostituzionale il divieto assoluto di scambio di oggetti fra detenuti al 41-bis appartenenti al medesimo gruppo di socialità. Una nuova ripermimetrazione del regime differenziato*, in www.sistemapenale.it, 8 giugno 2020
- MAIORANO A. - DI SPENA A. - MAIORANO F., *Esecuzione penale esterna tra sicurezza integrata e sovraffollamento carceri vecchie e nuove emergenze*, in *INAPP Paper*, n. 26/2020
- MANCA V., *Il carcere duro. Un "doppio binario" ostativo alla rieducazione - XVII rapporto sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone*, in www.rapportoantigone.it
- MANES V. - NAPOLEONI V., *Incostituzionali le restrizioni ai colloqui difensivi dei detenuti in regime di "carcere duro": nuovi tracciati della Corte in tema di bilanciamento dei diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4/2013, p. 336 ss.
- MORI M. S. - ALBERTA V., *Prime osservazioni sulla sentenza Marcello Viola c. Italia (n. 2) in materia di ergastolo ostativo*, in *Giurisprudenza penale web*, 2019, n. 9
- MUSUMECI C. - PUGIOTTO A., *Gli ergastolani senza scampo. Fenomenologia e criticità costituzionali dell'ergastolo ostativo*, Napoli, 2016
- NUZZO R., *L'ergastolo ostativo: prospettive di riforma e recenti orientamenti della giurisprudenza europea*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, n. 3, p. 47 ss.
- PERCHINUNNO F., *Prime riflessioni sull'ordinanza n. 97/2021 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 22 settembre 2021
- PUGIOTTO A., *Due decisioni radicali della Corte costituzionale in tema di ostatività penitenziaria: le sentt. nn. 253 e 263 del 2019*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 3321
- SILVESTRI G., *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in AA.VV., *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della Corte EDU*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2014
- STASIO D., *Carcere e recidiva, l'offensiva contro le statistiche per fermare il cambiamento (vero)*, in www.questionegiustizia.it, 28 maggio 2018

Sitografia

www.archiviopenale.it
www.cortecostituzionale.it
www.dirittoeprocesso.com
www.dirittopenitenziarioecostituzione.it
www.giurisprudenzapenale.com
www.giustizia.it
www.giustiziainsieme.it
www.lalegislazionepenale.eu
www.osservatorioantigone.it
www.penalecontemporaneo.it
www.poliziapenitenziaria.gov.it
www.poliziapenitenziaria.it
www.polpenuil.it
www.processopenaleegiustizia.it
www.questionegiustizia.it
www.rapportoantigone.it
www.ristretti.org
www.rivistacriticadeldiritto.it
www.rivistapaginauno.it

L'analisi del patrimonio informativo proveniente dal mondo carcerario. Rapporto con l'Autorità giudiziaria e tra le Forze di polizia e pianificazione di un modello condiviso di gestione del flusso informativo per finalità preventive ed investigative

di Alessandro Salvemini*

Abstract

Il patrimonio informativo promanante dal mondo carcerario è quantitativamente e qualitativamente significativo.

Utilizzarlo correttamente, sia in chiave preventiva che repressiva, presuppone lo sviluppo di una capacità di analisi in grado di trasformare i dati in informazioni e l'intelligence in evidence.

Nell'assolvimento di questo delicato compito, l'Amministrazione penitenziaria italiana è, per un verso, agevolata dall'aver alle proprie dipendenze un Corpo di polizia – caratteristica unica nel panorama penitenziario dell'Unione europea – ma, per altro verso, limitata dalla propria peculiare complessità organizzativa.

Se è indubbio che, negli ultimi anni, siano stati compiuti enormi passi in avanti nell'analisi e nella condivisione delle “informazioni penitenziarie” con l'Autorità giudiziaria e tra Forze di polizia, sono probabilmente maturi i tempi per rendere organico il (già avviato) contributo della Polizia penitenziaria in tutti i consessi interforze, implementando le best practices già adottate e condividendo l'imprescindibile presupposto che la sicurezza penitenziaria può e deve essere intesa come una porzione rilevante della sicurezza pubblica.

* * *

All the considerable amount of information coming from the prison milieu is quantitatively and qualitatively significant.

It is essential to develop an adequate skill of analysis to properly use this information, both at preventive and at repression level, with the aim of transforming the data into information and the intelligence into evidence.

The Italian Prison Administration, which is in charge of carrying out this sensitive task, is considered, on the one hand, to be facilitated by the

(*) Dirigente della Polizia penitenziaria, già frequentatore del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

presence of the Prison Police Corps which is attached to it, thus representing a peculiar characteristic in the EU scenario, but, on the other hand, it is limited by its own organizational complexity.

In the last few years, a considerable progress has been surely made in analyzing and sharing the “information coming from prisons” with the Judicial Authority and Police Forces. Probably the time has come to include the important contribution provided by Prison Police into all the interagency contexts, thus implementing the adopted best practices and sharing the fundamental principle according to which prison security can and must be considered as an important part of public security.

* * *

1. Conoscere è “potere”. Dati ed informazioni disponibili e quelle ricavabili dall’osservazione scientifica della personalità del detenuto

1.1. Le “informazioni penitenziarie”

La quantità di informazioni trattate dall’Amministrazione penitenziaria è ragguardevole.

Questo è possibile perché gli istituti penitenziari – e con essi le articolazioni centrali e periferiche del DAP e del DGMC¹ – non processano solo i dati relativi alla presa in carico ed alla gestione del detenuto, dell’internato o dell’ammesso ad una misura alternativa alla detenzione, bensì conducono, *ex lege*, la c.d. osservazione scientifica della personalità di ciascun soggetto², finalizzata alla elaborazione di un programma individualizzato di trattamento, la cui attuazione dovrebbe tendere alla risocializzazione del reo³.

A questo enorme patrimonio informativo si aggiungono le informazioni istituzionalmente trattate dall’Amministrazione penitenziaria: informazioni derivanti da atti interni all’Amministrazione (registri di servizio, annotazioni

-
- 1) Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria, che cura l’esecuzione penale degli adulti e Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, che cura l’esecuzione penale detentiva dei minori ed extradetentiva di adulti e minori.
 - 2) Secondo l’ordinamento penitenziario (Legge 354/1975) attraverso l’osservazione scientifica della personalità è possibile individuare e valutare le carenze psicofisiche, sociali ed affettive che hanno contribuito a condurre il soggetto a compiere un reato. Su tale base, l’Amministrazione penitenziaria è chiamata ad elaborare un programma di trattamento individualizzato, finalizzato al recupero del soggetto ed al successivo reinserimento sociale, nel rispetto dell’art. 27 comma 3 della Costituzione. Cfr., *ex multis*, MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, *L’osservazione penitenziaria, Metodologia ed analisi dell’osservazione di una equipe*, Roma 1985.
 - 3) Art. 27 Costituzione.

e relazioni; atti giudiziari, legali, amministrativi e personali, spesso presenti nel fascicolo del detenuto), a volte prodotti dallo stesso detenuto; informazioni di servizio derivanti dall'osservazione dei rapporti tra detenuti; informazioni originate dal rapporto dell'Amministrazione con operatori di altri enti che vengano, a qualunque titolo, in contatto con i detenuti (insegnanti, assistenti sociali, operatori sanitari, ecc.); dati acquisiti dalle altre Forze di polizia, dalle Prefetture, profili DNA⁴.

Se si considera che, alla data del presente lavoro, i detenuti presenti nei 190 istituti per adulti si attestano a poco meno di 56.000 unità, con un *turn over* nel 2021, in linea con i dati degli anni precedenti, di poco più di 36.500 unità all'anno e se a questi si aggiungono i circa 73.000 soggetti, alla data del 15 maggio 2022, in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna per scontare una misura alternativa alla detenzione, si comprende facilmente la mole di dati e nuovi dati a disposizione di chi gestisce l'esecuzione penale in Italia⁵.

Vengono questi dati aggregati ed analizzati coerentemente, in una parola resi uniformemente disponibili quale supporto alle attività dei decisori istituzionali? In sintesi, vengono trasformati in informazioni?

Salvo qualche eccezione, purtroppo non sempre questo accade.

Se si dispone di dati non immediatamente fruibili, evidentemente, non si dispone di informazioni e ci si priva di un imprescindibile "potere", inteso non come potestà d'imperio, bensì come capacità di scegliere ed agire efficacemente per le finalità istituzionali che si perseguono.

1.2. L'importanza di una "intelligence penitenziaria"

È dunque importante dotarsi di un sistema di *intelligence* penitenziaria che, prima ancora di analizzare i dati di cui il sistema dispone, li sappia acquisire ed aggregare in modo utile.

Chi non ne sia convinto può volgere lo sguardo al contesto internazionale: qualche valido spunto di approfondimento e riflessione può essere tratto, ad esempio, dal manuale edito dall'Ufficio sulle droghe ed il crimine di Vienna dell'ONU, intitolato "Manuale sulla sicurezza dinamica e l'*intelligence* penitenziaria", pubblicato nel 2015 come parte della collana "Manuali di giustizia criminale"⁶.

4) Cfr., sul punto, E.A. GIACALONE, *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia*, Periodico trimestrale di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza, Roma 2020, n. 2-3.

5) Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica.

6) *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*, in *Criminal justice handbook*

1.3. La nascita dell’“intelligence penitenziaria”

Una embrionale consapevolezza della necessità di una *intelligence* penitenziaria è storicamente riconducibile ad una prima evoluzione del concetto di pena tra la fine del 1700 e gli inizi del 1800, in coincidenza con la rivoluzione industriale in Europa: il carcere, lentamente, inizia ad essere concepito non più solo come luogo di custodia, ma come struttura di correzione per il reinserimento in società⁷.

In un contesto storico di profonda trasformazione socio-economico-culturale, anche nell’Italia preunitaria si assiste al consolidamento del sistema delle istituzioni, con un apprezzabile rafforzamento degli apparati di controllo: le carceri ed il personale penitenziario, in particolare, nel 1817 vengono profondamente trasformati dalla promulgazione delle Regie Patenti da parte di Re Vittorio Emanuele I, con le quali fu approvato il “Regolamento delle Famiglie di Giustizia”, considerato il vero e proprio atto di fondazione

series dello United Nations Office On Drugs And Crime di Vienna, 2015, su https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_on_Dynamic_Security_and_Prison_Intelligence.pdf, secondo cui, testualmente: «L’intelligence carceraria è una parte fondamentale di una sicurezza dinamica efficace. La raccolta di informazioni dai prigionieri, l’osservazione attenta ed il monitoraggio dei prigionieri e l’analisi di quelle informazioni dovrebbe essere il fondamento della prevenzione delle fughe, dei casi di disordine e del persistere delle attività criminali nelle carceri [...].

Nelle Forze dell’ordine e nella gestione degli affari militari e commerciali intelligence e analisi sono utilizzati dai dirigenti nel processo decisionale [...].

La detenzione non è, di per sé, un ostacolo alla perseveranza nelle condotte criminali. Alcuni prigionieri continuano con la loro attività criminale mentre sono in prigione. Questo può consistere in una gestione di attività illecite, nel tentativo di radicalizzare altri prigionieri, o di sostenere attività legate a clan operativi in carcere. I detenuti possono anche cercare di continuare a gestire la propria attività criminale esterna, compresa la direzione di operazioni terroristiche, la gestione di cartelli della droga e di organizzazioni criminali. Le esperienze internazionali mostrano che le reti criminali continuano a esistere anche all’interno delle prigioni. I criminali stabiliscono contatti mentre sono in prigione e, in alcuni casi, estendono la loro criminalità oltre il sistema carcerario [...].

Al fine di garantire che le autorità penitenziarie possano identificare queste attività, tutte le carceri dovrebbero disporre di un sistema strutturato di intelligence penitenziaria, per consentire la sicurezza e informazioni correlate da raccogliere e valutare in un ambiente sicuro, coerente con la legislazione nazionale, al fine di soddisfare gli obiettivi di sicurezza e di intelligence [...].

La specializzazione nell’uso delle informazioni e dell’intelligence in carcere è stata in costante aumento negli ultimi 50 anni. Sistemi di informazione carceraria, che erano precedentemente basati sulla collazione di schede gestite da un membro della squadra di sicurezza carceraria, si sono evoluti. In alcune giurisdizioni, è stata introdotta la tecnologia dell’informatizzazione nei reparti di sicurezza carcerari, utilizzando software avanzati dedicati e le competenze di analisti penitenziari esperti. L’analisi delle informazioni è divenuta più sofisticata. Sono state utilizzate tecniche e metodologie di intelligence sviluppate per identificare minacce alla sicurezza ed all’ordine o per profilare attività esistenti o detenuti ad alto rischio. In molte giurisdizioni, i sistemi di intelligence basati sul carcere replicano quelli che supportano il lavoro delle forze dell’ordine».

7) Cfr. D. MELOSSI - M. PAVARINI, *Il Carcere e la fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977.

dell'odierno Corpo di Polizia penitenziaria⁸.

È grossomodo da questo momento storico che tutto ciò che accade in carcere diviene oggetto di puntuale annotazione da parte del personale.

Fino agli anni '60 del secolo scorso, tuttavia, l'Amministrazione penitenziaria si limita alla raccolta di questi dati solo per rilevazioni statistiche, senza mai farne oggetto di mirata ed approfondita analisi. Solo negli anni '70 matura la consapevolezza dell'importanza dell'analisi delle informazioni in tale ambito⁹.

Tanto negli USA quanto in Europa, queste prime attività di analisi vengono condotte da agenzie di *Law enforcement*, normalmente esterne alle Amministrazioni penitenziarie. Solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, negli USA, inizieranno ad essere organizzati servizi penitenziari specializzati nell'analisi dei dati relativi alle *gangs* attive in carcere¹⁰.

L'Italia non fa eccezione: la prima struttura deputata a svolgere attività di analisi in ambito penitenziario – l'“Ufficio per il coordinamento dei servizi di sicurezza degli istituti di prevenzione e pena”, noto come *Sicurpena* – nasce in seno al Ministero di Grazia e Giustizia nella seconda metà degli anni '70, col principale intento di contrastare l'emergenza criminale derivante da un pericoloso fenomeno associativo, seppur profondamente diverso da quello delle *gang* metropolitane statunitensi, che caratterizzava l'Italia di quegli anni: quello del terrorismo¹¹.

8) Poco tempo prima erano state approvate le Regie Patenti istitutive del “Corpo de' Carabinieri Reali e dell'Ufficio di Direzione Generale di buon Governo”, con compiti di garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica sull'intero territorio. Sul punto, pregevolissima è la ricostruzione di P. BASILE - R. TURRINI VITA, *Prima Custodia*, Ed. Ministero della Giustizia - DAP, Roma, 2019.

9) Nello stesso periodo, anche negli Stati Uniti si inizia a ragionare di analisi delle informazioni in ambito penitenziario, finalizzata all'efficientamento del *management* degli istituti di pena; così E.A. GIACALONE, cit. pp. 26 e ss. Sulla prima definizione di un'articolata metodologia di raccolta e analisi dei dati penitenziari che potesse garantire un'efficace gestione della sicurezza carceraria, datata 1982, cfr. G. ELIAS, *How to collect and analyze data: a manual for sheriffs and jail administrators*, U.S. Department of Justice - National Institute of Corrections, Washington, 2007 (prima edizione 1982).

10) Attraverso un'unica banca dati informatica che riunisse in sé i dati di tutti gli appartenenti alle differenti *gangs* ristretti nei diversi istituti dello Stato, si elaborava una lista di affiliati (sicuri o probabili); osservando ed annotando i movimenti dei detenuti attenzionati nelle strutture detentive e confrontando i dati con quelli di altri penitenziari, si iniziavano ad evidenziare le caratteristiche, i punti di forza e di debolezza delle singole *gangs*, previo confronto con i diversi istituti di pena; il personale penitenziario veniva adeguatamente formato e, presso ogni prigioniero, venivano designati *focal point* al fine di mantenere un contatto continuo con il servizio centrale dell'*Illinois Department of Corrections* e, conseguentemente, la costante e precisa implementazione del *database*. Così E.A. GIACALONE, cit., p. 28.

11) Anche questa esperienza conferma che la sensibilità per una vera e propria *intelligence* penitenziaria è scaturita storicamente da pressanti esigenze investigative o di sicurezza nazionale inizialmente in carico agli organi di polizia dislocati sul territorio e, solo successivamente, sviluppati all'interno dell'Amministrazione penitenziaria.

L'Ufficio venne istituito nel 1977¹², nel pieno degli anni di piombo: si trattava di un'articolazione speciale dei Carabinieri (ed al cui vertice era posto un ufficiale generale dell'Arma) posta alle dipendenze funzionali del Dicastero della giustizia. Ciò al fine di "... *ovviare alla mancanza, all'interno del Ministero [...] di una organizzazione specifica che si occupasse delle informazioni e della sicurezza delle carceri*" e di svolgere pertanto quel ruolo di prevenzione in ambito penitenziario¹³ che, solo alcuni anni dopo la sua istituzione, è stato assunto dalla Polizia penitenziaria.

Il Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, posto al vertice della struttura, comprese subito la complessità del sistema carcere, di cui dovette fronteggiare le diverse emergenze (gestione dei terroristi reclusi, eventi critici che mettevano a grave rischio la tenuta del sistema, rivolte dell'estate del 1976, sequestri od omicidi di operatori penitenziari, evasioni di massa dagli istituti di pena, minacce e violenze di ogni genere).

Il quadro era enormemente complicato dalla mancanza di una procedura di classificazione e separazione dei detenuti di criminalità organizzata da quelli comuni e dalla carenza di una differenziazione tra gli istituti penitenziari che rispondeva ad esigenze di ordine e sicurezza.

Sicurpena si attivò immediatamente per gestire l'enorme flusso di informazioni promanante dagli istituti penitenziari, raccogliendo i dati necessari per compiere un'efficace attività di analisi; ciò avvenne sfruttando massicciamente tutti i canali esistenti, compresi quelli informali¹⁴. Al direttore di *Sicurpena* era assicurata ogni collaborazione informativa dalla Direzione generale per gli istituti di prevenzione e pena ed era riconosciuta la facoltà di ispezionare le carceri senza preavviso, riportando direttamente al Ministro della Giustizia ogni informazione o esigenza ritenuta rilevante per la sicurezza penitenziaria.

Sicurpena, raccogliendo ed analizzando ogni tipo di dato, fu in grado di fare ciò che l'Amministrazione penitenziaria ancora non sapeva di poter fare: controlli effettuati sui visitatori all'ingresso e all'uscita dagli istituti penitenziari, telefonate e corrispondenza dei detenuti, controlli sulle persone fisiche lungo il perimetro delle carceri, controlli sui pacchi destinati ai detenuti, attività lavorative dei detenuti in carcere, fornitori di generi alimentari e di altri

12) La struttura di *Sicurpena* fu istituita con decreto interministeriale Grazia e Giustizia, Interno e Difesa del 12 maggio 1977.

13) Così S. ARDITA, *Ricatto allo Stato*, Sperling & Kupfer, Milano, 2011, p. 76.

14) Spesso i comandanti degli Agenti di custodia erano i punti di riferimento di *Sicurpena*. Sul punto, di particolare interesse è il resoconto delle attività svolte dal Maresciallo degli Agenti di custodia Incandela, alle dipendenze informali di Dalla Chiesa, come evidenziato da F.M. MINNITI, *Intelligence e sistema penitenziario*, Rubbettino, 2012, p. 158.

beni o servizi in ogni carcere, controlli delle inferriate e dei locali di socialità, eventuali carenze strutturali. All'occorrenza, questi dati venivano tradotti in informazioni utili, ad esempio, ad individuare gli istituti di massima sicurezza da destinare alla reclusione dei detenuti più pericolosi.

Sicurpena operò fino al 1995, anno del suo inopinato smantellamento¹⁵ e, come conseguenza, da quel momento tornò ad essere quasi completamente trascurato l'approccio informativo al sistema penitenziario. Solo dopo molto tempo la Polizia penitenziaria – nata nel frattempo, nel 1990, dalla smilitarizzazione del Corpo degli Agenti di custodia – iniziò ad organizzare al proprio interno una embrionale attività di analisi, preliminarmente in seno all'Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo e, dal 2007, attraverso il Nucleo Investigativo Centrale (NIC), un servizio centrale di polizia giudiziaria istituito per coordinare, a livello nazionale, le attività investigative svolte dai reparti del Corpo presso gli istituti penitenziari, nonché per occuparsi direttamente di quelle maggiormente delicate.

Nel 2017 il NIC venne profondamente riorganizzato con la creazione di 11 Nuclei Investigativi Regionali (NIR), attivi in ogni Provveditorato regionale o interregionale; gli venne assegnato, nell'occasione, l'esplicito compito di “... *analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine costituzionale*”, con autorizzazione all'accesso a tutte le banche dati “*in uso all'Amministrazione*”¹⁶.

L'esperienza del Nucleo investigativo centrale si rivelò di successo tale che, complice l'emergenza della radicalizzazione *jihadista* anche all'interno delle carceri proprio in quegli anni, anche il decisore politico si convinse della imprescindibilità di una efficace analisi penitenziaria, conferendo anche al Gruppo Operativo Mobile della Polizia penitenziaria (GOM) – struttura specializzata deputata prioritariamente, ma non solo, alla gestione in sicurezza del regime detentivo *ex art. 41-bis O.P.* – ulteriori e specifiche competenze in questo ambito¹⁷.

15) Cfr. GIACALONE, cit., p. 33. Singolare è la coincidenza temporale con la decadenza di circa trecento provvedimenti di *41-bis*, non rinnovati nel 1993 e la rimozione, nello stesso anno, del responsabile del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

16) Decreto ministeriale del 28 luglio 2017.

17) Anche il GOM, non a caso, viene stabilmente autorizzato alla “*raccolta ed analisi di tutte le informazioni necessarie all'esercizio delle sue attribuzioni, anche avvalendosi delle banche dati del sistema informativo interforze nonché di quelle in uso presso l'Amministrazione, raccordandosi a tal fine coi competenti uffici del Dipartimento e della Direzione generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della Giustizia*”, come testualmente recita, da ultimo, il decreto ministeriale 30 luglio 2020 di riorganizzazione del GOM.

2. Gestione del flusso informativo in chiave preventiva

2.1. I dati analizzati dal Nucleo investigativo centrale, dalla Sala situazioni del DAP e dalla Sezione statistica del DAP

2.1.1. L'analisi del Nucleo investigativo centrale

Accanto alle tipiche indagini di polizia giudiziaria, sulle quali ci si soffermerà, il Nucleo investigativo centrale della Polizia penitenziaria svolge, dunque, l'attività di monitoraggio ed analisi dei fenomeni di criminalità organizzata e terrorismo, interno ed internazionale, studiando come queste componenti si strutturano, si modificano, agiscono ed interagiscono all'interno degli istituti penitenziari.

L'analisi viene condotta tenendo conto tanto degli elementi informativi forniti dai Nuclei investigativi regionali, che si interfacciano con le strutture penitenziarie del distretto di competenza, quanto di quelli emergenti dalle attività investigative in corso, con lo scopo di fornire utile supporto e formulare proposte al decisore ed assicurare una efficace attività di prevenzione penitenziaria.

Il processo di analisi si avvale di *software* dedicati e parte da una serie di misure di controllo preventivo, nel rispetto dell'ordinamento penitenziario e del regolamento di servizio del Corpo. Il modello operativo che ne risulta è perfettamente integrato nell'organizzazione dell'Amministrazione ed è tarato sulle peculiarità del contesto penitenziario analizzato, del contesto territoriale di provenienza dei soggetti monitorati, dello scenario politico, economico (anche internazionale) ed istituzionale in cui si ritiene di intervenire.

La metodologia che ne risulta è calibrata sull'osservazione scientifica dei detenuti, sul monitoraggio e sull'analisi dei rischi in ambito carcerario, suffragati dalla conoscenza di dati di cui, come detto, l'Amministrazione penitenziaria già dispone.

In molti altri Paesi un simile modello di analisi non sarebbe attuabile, se non con una profonda revisione normativa ed ordinamentale, attesa la quasi unicità dell'esperienza italiana, che affida il controllo dell'esecuzione penale ad un Corpo di polizia specializzato.

Deve osservarsi come questo modello, ancora oggi, non sia trasversalmente condiviso, essendo il dibattito vivacemente alimentato da chi continua ad interrogarsi sulla possibilità di ordinata coesistenza della funzione di partecipazione al trattamento delle persone detenute con le funzioni di polizia di cui il Corpo è investito *ex lege*¹⁸.

18) Cfr. P. BUFFA, introduzione a *Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi*, di F. Giordano, C. Salvato e E. Sangiovanni, Egea, Milano, 2021, p. XXXIV e XLI.

Il modello di analisi utilizzato dalla Polizia penitenziaria italiana trova il suo fondamento, invero, proprio nell'assetto normativo introdotto dall'ordinamento penitenziario che, già nel 1975, ha introdotto e disciplinato la già citata "osservazione scientifica della personalità del detenuto", mirata alla strutturazione dell'offerta trattamentale più adeguata al suo reinserimento sociale.

Le funzioni "di polizia" del Corpo non sono antitetico a quelle di concorso alla funzione rieducativa: le une completano ed agevolano l'effettività delle altre, come avviene in ogni organizzazione polifunzionale.

L'osservazione è riferita ad ogni aspetto della vita detentiva, dall'ingresso della persona in carcere, alla sua allocazione (valutata anche in ragione del titolo di reato commesso), dall'assegnazione ad un determinato circuito/regime detentivo, al suo percorso all'interno dell'istituto (attività lavorative, scolastiche culturali e ricreative), dai rapporti con i compagni di detenzione e con il personale, ai contatti ed ai colloqui con i familiari.

La raccolta di queste informazioni, peraltro, è realizzata in sinergia con i diversi operatori penitenziari e con le autorità amministrative preposte, con un approccio multi-professionale.

Nel 2015, con una circolare del Capo del DAP n. 3663/6113, tale procedura è stata profondamente rivisitata dall'Amministrazione penitenziaria: il predetto atto, avente ad oggetto le modalità di esecuzione della pena e la definizione delle prassi operative e dei protocolli di comunicazione previsti con le Autorità giudiziarie e con le altre Forze di polizia, consente oggi di collazionare, analizzare e condividere risultati proficui in termini di analisi, prevenzione e contrasto del crimine ed assolve contemporaneamente a due esigenze principali: una di supporto decisionale all'Amministrazione penitenziaria nella gestione delle diverse tipologie di detenuti e l'altra di natura info-investigativa o investigativa, che si sostanzia in informazioni dirette alle Autorità giudiziarie ed alle Autorità di pubblica sicurezza per l'adozione dei provvedimenti amministrativi di competenza e per assicurare continuità all'analisi dei flussi informativi dall'interno all'esterno del carcere.

Per ciò che interessa la presente indagine, particolare attenzione viene rivolta dalla predetta circolare all'attenta vigilanza nelle sezioni detentive dell'"Alta sicurezza"¹⁹, che non deve limitarsi alla pur essenziale vigilanza

19) Il nuovo circuito "Alta sicurezza" (ricongestito dalla circolare n. 3619_6069 del 21/4/2009) è distinto nei sottocircuiti AS1, che ospita detenuti per i quali sia venuto meno il regime di cui all'art. 41-bis o.p. (ex elevato indice di vigilanza), AS2, che ospita detenuti per reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico mediante atti di violenza, i soggetti detenuti per altra causa a cui sia contestato, a piede libero, un delitto commesso con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico mediante atti di violenza, nonché gli altri

antievazione o al mero rispetto dell'ordine e della sicurezza interni agli istituti penitenziari, ma tendere a sviluppare la capacità di analisi della Polizia penitenziaria²⁰.

A titolo esemplificativo, senza disvelare analiticamente dati sensibili per diverse attività investigative in atto, si segnala che è valutabile in milioni di euro il flusso di danaro che, dal 1 al 30 gennaio 2021, ha interessato i soli detenuti 41-*bis*: i flussi di danaro in entrata (da colloqui, vaglia postali e accrediti vari), verso i detenuti di criminalità organizzata fa ritenere immutato il sostentamento della criminalità organizzata ai suoi "vertici" reclusi: il versamento di cospicue "mesate" a tali soggetti è finalizzato, non tanto e non soltanto, al mantenimento di detenuti "illustri", bensì piuttosto all'ostentazione ed esaltazione del loro ruolo verticistico (atteso che cospicue disponibilità economiche indicano un prestigio criminale intatto), nonché alla creazione di un argine a possibili scelte collaborative.

In materia di contrasto alla criminalità organizzata, come già accennato, particolare interesse suscitano le analisi condotte dal Nucleo investigativo centrale e dal Gruppo operativo mobile sui soggetti sottoposti al regime di cui all'articolo 41-*bis*, II comma, o.p.²¹, regime penitenziario, è bene chiarirlo, a cui sono sottese esigenze di ordine e sicurezza pubblica, tanto da poter essere adottato, con decreto del Ministro della Giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'Interno. La natura preventiva – non strettamente penitenziaria

detenuti di cui la direzione generale detenuti e trattamento disponga l'inserimento in AS2, previa acquisizione di informazioni da parte degli organi inquirenti e, in ultimo, AS3, circuito in cui vengono inseriti i detenuti di cui alla vecchia circolare del 2007, ovvero:

- detenuti per reati di cui all'art. 4-*bis* o.p. (con esclusione degli ex 41-*bis*, che sono ora inseriti in AS1 e dei terroristi, che sono ora inseriti, come detto, in AS2);
- detenuti a cui sia contestata l'aggravante di cui all'art. 7 della legge 203/1991 (delitti commessi con modalità mafiose, avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p. o delitti commessi al fine di agevolare le associazioni mafiose) – salvo che non sia acclarato che siano del tutto estranei all'organizzazione;
- detenuti per reati diversi da quelli di cui al 4-*bis*, a cui sia contestata a piede libero una delle fattispecie di cui al 4-*bis*.

Nota bene: i detenuti per i reati di cui all'art. 74 d.P.R. 309/90 vanno inseriti in AS3 solo se capi o promotori delle associazioni finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti.

- 20) In base alle nuove disposizioni, la vigilanza deve "tendere a sviluppare la capacità di analisi della Polizia penitenziaria. Ciò al fine di conoscere le attuali dinamiche tra i clan (che spesso in ambito intramurario superano le tradizionali contrapposizioni esterne), gli assetti di potere, i rapporti tra detenuti che si traducano in contrasti e/o leadership all'interno delle sezioni, la forza economica delle associazioni (evidenziata anche dal flusso di danaro che perviene dall'esterno) e ogni altra attenta valutazione di fatti suscettibili anche di ulteriore sviluppo investigativo, ovviamente da portare immediatamente all'attenzione dell'Autorità giudiziaria inquirente per quanto di competenza".
- 21) Detenuti per reati di criminalità organizzata o terrorismo per i quali vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza e permanenza di collegamenti con un'associazione criminale, terroristica o eversiva.

e certamente non repressiva o sanzionatoria – del regime speciale, su cui non si insiste mai abbastanza, va tenuta nella dovuta considerazione ai fini della presente indagine, proprio a rimarcare l'importanza ed indifferibilità di un paritario inserimento del Corpo di Polizia penitenziaria in tutti i consessi in cui le Forze di polizia condividono dati di rispettivo interesse.

Il contatto diretto con i detenuti rende il personale di Polizia penitenziaria investigatore privilegiato.

Ed in proposito, il legislatore del 1981 è stato lungimirante nel ricomprendere, con la legge n. 121, l'organo deputato al controllo dell'esecuzione penale tra le Forze di polizia, sottolineando quella esigenza di coordinamento e cooperazione che in Italia, dagli anni settanta ad oggi, si è evoluta fino ad assumere le forme attuali: un coordinamento effettivo tra organi equiordinati, orientato all'unità funzionale dell'azione di istituzioni diverse ed autonome, che si traduce in efficace contrasto al crimine, in particolare a quello terroristico negli anni settanta ed a quello terroristico – nella sua dimensione internazionale – ed organizzato al giorno d'oggi²².

L'esigenza del coordinamento delle Forze di polizia è stata sempre fortemente avvertita nel nostro ordinamento, a differenza di altri Paesi europei ed extra UE, sia per evitare sovrapposizioni tra le diverse organizzazioni a cui sono state affidate funzioni di polizia, sia per la progressiva espansione dei fenomeni criminali.

Questa impostazione ha finito per ampliare il concetto stesso di sicurezza, ricomprendendovi, per quel che qui interessa, anche la sicurezza penitenziaria.

Oggi ci confrontiamo con un concetto di sicurezza allargato ed integrato, che richiede il contributo anche di organi esterni²³.

In questo contesto, evidentemente, la Polizia penitenziaria, come presidio di polizia a competenza specialistica, è partecipe del processo di mantenimento della sicurezza pubblica, esercitando funzioni di polizia preordinate alla tutela della sicurezza delle strutture penitenziarie ed al controllo, sul territorio, dei soggetti ammessi a misure alternative alla detenzione.

Ma, oltre a questo, per le sue funzioni di polizia giudiziaria – come vedremo certamente specialistiche ma non limitate spazio-temporalmente – contrasta la criminalità organizzata ed il terrorismo in ambiente penitenziario e per tutti i fatti collegati all'ambiente penitenziario e, quindi, nell'intero

22) Così C. MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, Cedam, Padova, 2005, pp. 119 e ss.

23) Così C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche di sicurezza*, Cedam, Padova, 2012, pp. 176 e ss.

ambito dell'esecuzione penale²⁴.

Come osservato in precedenza, la detenzione in carcere ha storicamente costituito la condizione ideale per stringere alleanze, reclutare accoliti e rafforzare l'associazione di appartenenza.

Questo scenario si è effettivamente rivelato un fruttuoso campo di indagine e di analisi, permettendo di osservare come agiscono e come vivono all'interno delle strutture penitenziarie le organizzazioni criminali, dando corpo ad inferenze investigative importanti che rispecchiano – ed a volte anticipano – le dinamiche esterne.

Le organizzazioni criminali sono in continua evoluzione e non esiste – per quanto si osserva in carcere – un modello di azione e di contrasto valido per ogni circostanza.

Le attività investigative condotte in carcere confermano che lo spessore della mafiosità, oggi, non si rileva più dalla forma esteriore (il “mafioso con la coppola”) e neppure dall'ossequio verso la persona, bensì, piuttosto, dal modo di vivere e di pensare del detenuto, dalle modalità di interazione con gli altri reclusi, soprattutto se appartenenti ad altre organizzazioni, dal saluto che gli altri detenuti gli tributano all'interno della sezione, dal linguaggio utilizzato – spesso criptico – le cui sfumature soltanto un agente che presta servizio in sezione detentiva riesce a cogliere, perché è un linguaggio prettamente carcerario, sovente accompagnato perfino da una prossemica *sui generis*.

Un saluto concesso o negato, ad esempio, o la posizione che si occupa attorno ad un tavolo, piuttosto che l'ordine di portare cibo ad un altro detenuto, possono offrire il segno di quali siano, all'interno dell'organizzazione criminale, le nuove dinamiche che, sviluppatesi in carcere, probabilmente si risconteranno anche all'esterno dopo qualche mese, in alcuni casi anche dopo anni. Il modo, l'ordine ed i destinatari delle condoglianze in occasione del decesso di alcuni personaggi di spicco della criminalità organizzata, oppure il vestirsi di nero in occasione di un lutto, ovvero il negare il saluto in un momento delicato per una operazione di polizia andata a buon fine grazie alle rivelazioni di un collaboratore di giustizia, sono veri e propri indicatori delle dinamiche associative in atto e della loro evoluzione.

E si badi che fibrillazioni interne alle organizzazioni criminali possono tradursi in omicidi all'esterno, i cui segni premonitori, in alcuni casi, sono rilevabili anzitempo in carcere.

24) Ex art. 3, comma 3, d.m. 28 luglio 2017 (riorganizzazione delle strutture e delle funzioni del Nucleo investigativo centrale) il N.I.C. svolge le funzioni di polizia giudiziaria per fatti di reato commessi in ambito penitenziario o, comunque, direttamente collegati all'ambito penitenziario, anche avvalendosi dei nuclei regionali previsti dall'articolo 4, dei quali coordina le attività.

Si tenga conto che, nell'ambito criminale di provenienza, resta attivo il soggetto detenuto che riesca a conservare un collegamento con le vicende del territorio; al contrario, chi non riesca a ricevere messaggi o ad inviarne all'esterno, perde il contatto con il territorio e rischia persino di perdere il sostegno finanziario dell'organizzazione criminale in favore della famiglia. Ed in tale evenienza, non infrequente, si assiste ormai da anni al ripetersi di uno schema tipico: i familiari a colloquio iniziano a lamentarsi della carenza di fondi e, contestualmente, anche le somme a disposizione del detenuto, provenienti dall'esterno, si riducono.

In tale contesto, l'attività del Corpo mira a monitorare ed impedire la persistenza di questi contatti con l'esterno ed all'osservatore attento non sfuggerà la natura preventiva di tale attività di polizia, come già osservato fondata su gravi esigenze di ordine e sicurezza pubblica, le uniche in grado di motivare l'adozione di un provvedimento di sospensione delle ordinarie regole di trattamento ex articolo 41-*bis*, II comma, dell'ordinamento penitenziario.

La condivisione sistematica di tali informazioni con le altre Forze di polizia potrebbe rivestire un'importanza cruciale per una efficace gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche a livello provinciale. Eppure tale constatazione è, ancora oggi, tanto ovvia quanto lontana dal trovare compiuta ed organica attuazione. Ci si soffermerà sull'argomento nelle riflessioni conclusive.

In materia di terrorismo, al contrario, la condivisione è regola: le informazioni e le notizie ricavate vengono condivise, attraverso un circuito riservato di circolarità informativa, nell'ambito di un tavolo permanente istituito presso il Ministero dell'Interno – Direzione Centrale Polizia di Prevenzione e denominato C.A.S.A. (Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo) al quale prendono parte le Forze di polizia a competenza generale, le Agenzie di intelligence e, per i contributi di natura specialistica, la Guardia di Finanza ed il Nucleo investigativo centrale della Polizia penitenziaria. Le stesse informazioni vengono altresì comunicate, separatamente, alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

E non è un caso, allora, che sul fronte del terrorismo – interno ed internazionale – la Polizia penitenziaria abbia sviluppato una capacità di condurre attività scientifiche di vigilanza, di sorveglianza, osservazione e controllo di natura preventiva sempre più affinata: sono stati adottati e perfezionati protocolli operativi basati sulla raccolta e l'analisi di specifici dati, sull'osservazione e sul monitoraggio, che non incidono minimamente sul trattamento dei detenuti, ma assicurano una proficua attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni, che hanno dato impulso ad attività approdiate,

in alcuni casi, a processi conclusisi con condanne esemplari, in altri casi a diverse espulsioni di terroristi dal territorio italiano²⁵.

2.1.2. L'analisi della Sala situazioni

“Sala situazioni”, istituita con provvedimento del Capo DAP dell’11 dicembre 2003 e riorganizzata con provvedimento del 18 ottobre 2011 nell’ambito dell’Ufficio per l’attività ispettiva e del controllo dell’Ufficio del Capo DAP, costituisce il più potente strumento di raccolta ed analisi dei dati penitenziari e di trasformazione di tali dati in informazioni.

Il modello di analisi della Sala situazioni si fonda su un circuito permanente di comunicazione informatica tra le strutture penitenziarie periferiche, l’Amministrazione centrale ed il Nucleo investigativo centrale della Polizia penitenziaria.

La Sala ha il compito di assicurare il flusso informativo ed il filtro delle notizie (dette “eventi”) promananti dalle articolazioni periferiche e dirette alle articolazioni centrali competenti, fornendo ogni supporto decisionale ai vertici dipartimentali mediante la disponibilità, in tempo reale, di ogni notizia relativa ad eventi critici verificatisi all’interno o all’esterno degli istituti penitenziari.

Ciò consente alle Autorità centrali e regionali ed al Nucleo investigativo centrale di valutare ed intervenire tempestivamente, con azioni, disposizioni o provvedimenti, ciascuno per quanto di competenza, per il superamento delle criticità segnalate.

Sala situazioni assurge, quindi, a strumento di controllo costante sullo stato dell’ordine e della sicurezza nei penitenziari.

La sala si avvale di una piattaforma informatica denominata “Eventi Critici” (E.C.), che si integra ed interfaccia con altri due sistemi condivisi con le altre articolazioni centrali e regionali, denominati Sistema Informativo Direzionale (S.I.D.) e Sistema Informativo Centrale (S.I.C.), veri e propri *warehouse* alimentati con dati provenienti da più database.

“Eventi critici” consente di filtrare macro categorie di dati relativi a detenuti, Polizia penitenziaria, personale del comparto funzioni centrali e “Altro” (voce in cui confluiscono tutti gli eventi non riconducibili alle

25) Dalla relazione del Comandante del Nucleo investigativo centrale del Corpo di Polizia penitenziaria, Primo Dirigente dott. Augusto Zaccariello, al Convegno del 18 gennaio 2019 organizzato dall’Associazione nazionale Funzionari di Polizia penitenziaria “*Il contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo nell’ambito dell’esecuzione penale in un’ottica di coordinamento tra le Forze di polizia*”, su <http://www.radioradicale.it/scheda/563427/il-contrasto-alla-criminalita-organizzata-e-al-terrorismo-nellambito-dellesecuzione>.

precedenti categorie).

Ogni evento, di ciascuna categoria, è segnalato e registrato dalla struttura periferica in cui si è verificato con data ed orario certi (con categorizzazione del tipo e sottotipo di evento), ed è completato da una descrizione sommaria dei fatti, dei luoghi, delle circostanze, dei soggetti coinvolti e delle prime azioni intraprese, al fine di consentire una rapida cognizione da parte degli operatori della sala, che provvedono a darne tempestiva comunicazione alle articolazioni competenti, previa valutazione di priorità/gravità attribuita dall'istituto penitenziario che ha curato l'inserimento della notizia.

I livelli di priorità sono di tre tipologie: “alta” (eventi da segnalare e registrare nell'immediatezza del fatto e comunque entro 2 ore dal suo verificarsi); “media” (eventi da segnalare e registrare nell'immediatezza e comunque non oltre le 12 ore dagli accadimenti); “bassa” (eventi da segnalare e registrare non oltre le 24 ore successive al verificarsi dell'episodio).

Il S.I.D. contiene dati riferiti ad una serie di macro elementi relativi alle diverse aree che compongono ogni istituto penitenziario²⁶, che nella loro complessità fotografano staticamente ed analiticamente la struttura operativa periferica, mentre il S.I.C., in raccordo con l'applicativo Eventi critici e con il sistema informativo direzionale, dovrebbe agevolare – se correttamente alimentato dalle sedi territoriali – l'analisi dei dati a livello centrale.

Sala situazioni assume altresì funzioni di “centro di coordinamento operativo” dell'Unità di crisi istituita in occasione di eventi di portata straordinaria e di eccezionale gravità (quali gli eventi sismici o altre calamità naturali).

Menzione particolare merita l'applicativo “15 - Spazi detentivi”²⁷ (A.S.D.) in quanto, limitatamente al suo ambito di applicazione, costituisce un valido esempio del potenziale derivante da una corretta gestione di una enorme massa di dati.

A.S.D. è un database che collaziona dati utilizzati per rappresentare la realtà penitenziaria generando un sistema informativo. Dal punto di vista tecnico, è un sistema di dati gestito da un *software* che li memorizza ed

26) Area della segreteria, Area della sicurezza, Area educativa e del trattamento, Area contabile, Area sanitaria (a partire dalla riforma del 2008 gestita dai Servizi sanitari regionali).

27) “15” è l'anno (2015) di rilascio dell'applicativo, in seguito alla nota sentenza di condanna Torre-giani c. Italia (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10) dell'8 gennaio 2013, con *decisione assunta all'unanimità*, con la quale la Corte EDU ha condannato l'Italia per la *violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani*. Il caso, come è noto, riguarda i trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, sette persone detenute per molti mesi nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza, in celle triple e con meno di quattro metri quadrati a disposizione per ciascuno.

organizza per una loro veloce fruibilità.

Per evitare che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria venga sommerso dall'enorme mole di dati, di difficile comprensione, il sistema li trasforma immediatamente nelle informazioni richieste: diviene così possibile estrarre informazioni attendibili su cui basare il processo decisionale.

Già nel 2009, all'indomani della sentenza *Sulejmanovic*²⁸, con la lettera circolare n. 0208424 del 25-8-2009, il Vice Capo del Dipartimento, al fine di rendere realmente efficaci gli strumenti di monitoraggio predisposti dall'Amministrazione centrale, sottolineava l'indifferibile necessità che venisse portato a compimento il censimento degli spazi detentivi, garantendo sul sistema SiAP/AFiS²⁹ il costante aggiornamento dei dati relativi alla superficie delle celle ed ai detenuti registrati in ciascuna di esse.

L'attendibilità dei dati assunti attraverso le predette modalità di rilevamento era avvertita come presupposto imprescindibile per fruire utilmente di applicativi informatici che, essendo già all'epoca disponibili e pronti all'uso, avrebbero potuto consentire una piena conoscenza ed una rappresentazione dinamica della situazione del sovraffollamento delle singole strutture detentive³⁰.

L'A.S.D., istituito nel 2014 ed implementato nel 2015, costituisce, allo stato, il sistema più avanzato per definire l'insieme di relazioni tra detenuti e spazi detentivi.

Lo strumento consente di conoscere non soltanto il numero dei detenuti presenti nei singoli istituti, ma anche la loro collocazione all'interno dell'istituto e lo spazio disponibile per ciascun individuo.

Ancora, l'A.S.D. consente l'accesso ad una serie di ulteriori, dettagliate informazioni relative al detenuto, dalla posizione giuridica al fine pena, dai colloqui alla ricezione di pacchi ed alle telefonate, dalla coabitazione con altri detenuti ai provvedimenti disciplinari, fino agli eventi critici che,

28) Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009 - Ricorso n. 22635/03 - *Sulejmanovic c. Italia*, consultabile all'indirizzo web [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2\(2009\)&facetNode_2=1_2\(200907\)&contentId=SDU151219&previousPage=mg_1_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2(2009)&facetNode_2=1_2(200907)&contentId=SDU151219&previousPage=mg_1_20).

29) Il S.I.A.P. (Sistema informativo anagrafica penitenziaria), nella sua versione 2.0, è integrato con il sistema A.F.I.S. (*Automated Fingerprint Identification System*, Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte, in uso alle Forze di polizia), che contiene le informazioni biometriche dei singoli soggetti identificati ai fini preventivi, giudiziari o, appunto, di esecuzione penale.

30) Sull'obiettività dei dati del sovraffollamento carcerario italiano e l'adozione di strumenti informatici di monitoraggio degli spazi detentivi, di assoluto pregio è l'analisi di A. Albano e F. Picozzi, in *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 183 e ss. e pp. 223 e ss.

storicamente, lo hanno riguardato.

Con l'applicativo si può entrare virtualmente in un carcere, poi in una sezione, poi in una cella, fino a conoscere chi la occupa ed in quali spazi e condizioni; si può approfondire, inoltre, se il detenuto ha vincoli di territorialità nel luogo in cui insiste l'istituto penitenziario che lo ospita, se è sistemato in cella con altri detenuti con analoga o diversa posizione giuridica, se ha subito sanzioni disciplinari o se è stato coinvolto in eventi critici³¹.

Ad oggi Sala situazioni riceve, in media, 200 comunicazioni al giorno, su molte delle quali vengono svolti approfondimenti mediante l'acquisizione di atti e la richiesta di notizie circa le iniziative intraprese³².

La massa di informazioni che giungono alla Sala situazioni, attraverso l'interfaccia informatica di cui tutti gli istituti penitenziari sono dotati, rende possibile un lavoro di analisi sui vari fenomeni che interessano il sistema penitenziario. Il patrimonio informativo costituisce, in primo luogo, una piattaforma per un'analisi non solo di natura statistica dei principali punti di criticità del sistema penitenziario, ma anche di valutazione per le attività di direzione e controllo da parte degli uffici centrali del Dipartimento. È, dunque, di grande importanza che i due sistemi informatici comunichino tra di loro.

L'emergenza pandemica, infine, ha portato alla predisposizione dell'applicativo "COVID-19", un *software* di raccolta dati dal funzionamento analogo a quelli di raccordo centro/periferia sin qui descritti, attraverso il quale Sala situazioni procede al monitoraggio della diffusione pandemica negli istituti penitenziari (personale e detenuti coinvolti) ed alla conseguente predisposizione di un *report* quotidiano per i vertici dipartimentali, al monitoraggio delle somministrazioni vaccinali (personale e detenuti) e relativo *report* quotidiano ed al monitoraggio del *green pass* del personale con invio delle comunicazioni alle articolazioni competenti.

In ultimo, si evidenzia che uno specifico sistema informativo gestisce e monitora i dati amministrativo-contabili riferibili ai detenuti, i flussi di danaro ad essi destinati, i relativi conti correnti e le mercedi accreditate: si tratta del S.I.C.O., Sistema informatizzato per la gestione delle attività amministrativo-contabili presso gli istituti penitenziari che, a livello centrale, fa capo alla Direzione generale detenuti e trattamento e non alla Sala situazioni, il che obiettivamente complica un'analisi organica dei rilevanti dati disponibili.

31) Così E. NANNI, *L'applicativo informatico Spazi/Detenuti: la nuova cabina di regia dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 2014, su <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/875143.pdf>.

32) Si tratta di episodi di autolesionismo, suicidi, tentativi di suicidio, aggressioni al personale o ad altri detenuti, fatti di reato, ecc.

2.1.3. L'analisi della Sezione statistica dell'Ufficio I del Capo del DAP

Le pubblicazioni statistiche del DAP sono costantemente aggiornate e pubblicate sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia; si tratta di pubblicazioni semestrali ed annuali (anche in serie storica)³³.

All'interno della rete intranet "giustizia", inoltre, sono a disposizione un cruscotto di dati statistici denominato "DAP.STAT" e diversi approfondimenti tematici della Sezione³⁴.

In sintesi, DAP.STAT offre un quadro d'insieme degli aspetti dell'Amministrazione penitenziaria, aggregando dati promananti dai diversi livelli territoriali. Il cruscotto è alimentato con i dati desunti dai Sistemi Informativi Dipartimentali o rilevati direttamente dalle articolazioni periferiche dell'Amministrazione. Le dimensioni analizzate danno rilievo ai seguenti aspetti:

a. *Le principali caratteristiche della popolazione detenuta.*

L'indagine rileva il numero di detenuti ristretti a fine di ciascun periodo presso gli istituti penitenziari per adulti, distinti in istituti di custodia preventiva, per l'esecuzione delle pene e per l'esecuzione delle misure di sicurezza (tra i quali rientrano le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza). I detenuti, a seconda della posizione giuridica, vengono distinti in imputati (in attesa di primo giudizio, appellanti e ricorrenti), condannati e internati. Confrontando il numero effettivo di soggetti ristretti con la capienza (il grado di ricettività delle strutture), è possibile determinare il grado di sovraffollamento degli istituti penitenziari, il cui tasso influenza l'efficacia delle attività trattamentali e la stessa sicurezza delle strutture.

Le caratteristiche dei soggetti ristretti nelle strutture penitenziarie si distinguono in anagrafiche (ad esempio il sesso, l'età, lo stato civile), sociali (grado di istruzione, attività lavorativa), demografiche (regione di nascita, di residenza, nazionalità). A tali caratteristiche vengono affiancate le informazioni di tipo giuridico, quali la posizione giuridica, la pena inflitta e la pena residua (da scontare), che dipendono dalla condizione attuale di privazione della libertà;

b. *I movimenti d'ingresso e d'uscita verso la libertà.*

Gli "entrati dallo stato di libertà" comprendono i soggetti che dallo stato di libertà passano in un qualsiasi regime penitenziario. Gli "usciti in

33) Consultabili su https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?selectedNode=0_2.

34) Consultabili al link <http://DAP.giustizia.it/aree-e-servizi/area-statistica>.

libertà”, al contrario, comprendono i detenuti che ritornano liberi, uscendo definitivamente dal circuito penitenziario; non comprendono, invece, i detenuti usciti per concessione di misure alternative alla detenzione e per arresti domiciliari.

Lo scopo della rilevazione sui movimenti di ingresso e di uscita dal circuito consiste nel valutare l’impatto dei flussi sul sistema carcerario e l’evoluzione temporale degli stessi: l’unità di rilevazione, in questo caso, è rappresentata dagli eventi, in quanto lo stesso soggetto può entrare e uscire più volte dal carcere nel periodo di riferimento;

c. I dati relativi al personale del comparto Funzioni centrali e di Polizia penitenziaria;

d. Le attività trattamentali erogate in favore dei detenuti, il lavoro, i corsi professionali e la formazione in carcere.

Lo scopo dell’indagine sulle attività trattamentali consiste nel verificare e misurare fino a che punto gli obiettivi del trattamento vengano perseguiti, rilevando il numero di partecipanti alle diverse attività previste (corsi scolastici e universitari, attività culturali, ricreative e sportive), il numero di volontari che partecipano alle attività rieducative e il numero di mediatori culturali.

Negli istituti penitenziari deve essere favorita la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro, che non ha carattere affittivo ed è remunerato; l’organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere, il più possibile, quelli della società libera. Nelle rilevazioni statistiche, il lavoro viene distinto, rispetto alla tipologia di prestazione, in “alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria” e “non alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria”; viene caratterizzato, inoltre, in base al luogo della prestazione (all’interno degli istituti o all’esterno). Nell’indagine viene rilevato anche il numero di partecipanti ai corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche o private convenzionate, il numero e la tipologia dei corsi ed il numero di promossi;

e. Gli eventi critici (in collegamento con Sala situazioni).

Nella definizione di eventi critici, come abbiamo visto, rientrano diverse categorie di fenomeni, anche tra loro eterogenei, che risultano però accomunati da un denominatore comune, ovvero la circostanza di porre a rischio la propria o altrui incolumità e, più in generale, la sicurezza degli istituti penitenziari. La rilevazione comprende i dati sull’autolesionismo e i decessi, sugli atti di aggressione, sulle manifestazioni di protesta (collettive e non) e, infine, i dati sulle evasioni: essa consente di tenere sotto controllo situazioni potenzialmente a rischio all’interno degli istituti penitenziari. A partire dal 2011 i dati non vengono più rilevati dagli istituti penitenziari, ma elaborati

esclusivamente dal sistema informativo Eventi Critici di Sala situazioni (Ufficio per l'attività ispettiva e del controllo). Tale intervento è stato deciso per ridurre le richieste di conferimento di dati e valorizzare il bagaglio di informazioni già disponibili presso le banche dati dell'Amministrazione;

f. *La tossicodipendenza in carcere.*

Come disposto dal d.P.C.M. del 1 aprile 2008, dal 14 giugno 2008 sono state trasferite al Servizio sanitario nazionale tutte le funzioni sanitarie svolte dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia.

La titolarità del trattamento dei dati sanitari in ambito penitenziario, quindi, è ormai in capo alle Aziende sanitarie locali: è previsto che siano le stesse ASL a mettere a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria i dati sanitari relativi al soggetto detenuto per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Non potendo più l'Amministrazione penitenziaria, tuttavia, rilevare e trattare notizie dettagliate sullo stato di salute dei detenuti, a partire dal 2010 sono state raccolte esclusivamente informazioni generali sul fenomeno.

Alcune delle informazioni disponibili possono essere filtrate per le principali variabili quali posizione giuridica, cittadinanza e sesso. L'applicativo propone la lettura di un dato aggiornato (dato di stato e dato di flusso) in relazione alle caratteristiche del fenomeno analizzato.

Tra le statistiche periodiche, infine, sono disponibili molteplici elaborazioni statistiche sui principali fenomeni, indagati anche in profondità storica.

2.2 Sistema penitenziario ed analisi dei dati sul fenomeno della recidiva

Il rilevante patrimonio informativo disponibile può e deve essere meglio utilizzato per potenziare la "prevenzione penitenziaria" ed il ruolo della Polizia penitenziaria nella più ampia ed ambiziosa strategia della prevenzione penale.

Non sfuggirà che abbattere il tasso di soggetti che, a seguito della commissione di un reato, ne commettano di nuovi, è uno degli aspetti più importanti dell'esecuzione penale, essendo il tasso di abbattimento della recidiva direttamente proporzionale all'implementazione della sicurezza dei cittadini.

V'è di più. Intanto il sistema penitenziario può considerarsi parte del sistema della sicurezza pubblica, in quanto esso si ponga quale obiettivo prioritario quello di restituire alla società soggetti che non reiterino

comportamenti criminali, con immediata e misurabile influenza sui livelli di sicurezza di una comunità. Se, al contrario, per il sistema penitenziario fosse ininfluente l'abbattimento della recidiva, il sistema stesso resterebbe confinato nell'alveo dell'Amministrazione della giustizia.

Comprendere se il sistema stia adeguatamente funzionando, quindi, presuppone una corretta misurazione della recidiva.

Il tasso di recidiva in Italia, tuttavia, pare un tipico esempio di dato (*rectius*, di aggregazione di dati) non trasformato in informazione utile.

Non vi è alcun sistema normativo che non dia rilievo, a livello sanzionatorio, allo *status* di recidivo; nel nostro Paese, l'articolo 99 del codice penale definisce tre tipi di recidiva: 1) la recidiva semplice, che si concretizza quando un individuo, "dopo essere stato condannato per un delitto non colposo, ne commette un altro", sempre non colposo; 2) la recidiva aggravata, che si realizza quando il nuovo delitto non colposo: a) "è della stessa indole di quello precedente" (la c.d. recidiva specifica); b): "è stato commesso nei cinque anni dalla condanna precedente" (la c.d. recidiva infraquinquennale); c): "è stato commesso durante o dopo l'esecuzione della pena, ovvero durante il tempo in cui il condannato si sottrae volontariamente all'esecuzione della pena"; 3) la recidiva reiterata, nel caso in cui la persona, già definita recidiva, "commette un altro delitto non colposo".

L'analisi dell'estensione del fenomeno della recidiva è utile al sistema giustizia – ed in particolare a quello penitenziario – per mettere a punto interventi sempre più adeguati, per individuare i potenziali fattori di rischio che possano concorrere alla reiterazione del reato e, in definitiva, per impostare percorsi realmente individualizzati di reinserimento sociale, efficaci ai fini della riduzione del rischio stesso³⁵.

Per quanto le ricerche effettuate in Italia, i monitoraggi specifici e gli studi dell'Amministrazione penitenziaria sulla recidiva siano assolutamente scarsi, non aggiornati e frammentari³⁶, è possibile comunque misurare alcuni aspetti dell'estensione del fenomeno sovrapponendo le statistiche penitenziarie a quelle degli imputati condannati pubblicate dall'Istat: in particolare, con riferimento ai dati relativi ai "condannati con sentenza irrevocabile e caratteristiche dei reati sentenziati", vengono prospettate classificazioni sulla base dell'esistenza di precedenti penali e della recidiva³⁷.

35) Cfr. L. VOLPINI - T. MANNELLO - G. DE LEO, *La valutazione del rischio di recidiva da parte degli autori di reato: una proposta*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 2008, pp. 147-161.

36) Cfr. L. MANCONI - G. TORRENTE, *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci, Roma, 2015, p. 193.

37) I dati sono aggiornati al 2017 e sono consultabili alla pagina <http://dati.istat.it/index.aspx?queryid=7145>

I dati Istat sulla recidiva destano più di qualche perplessità, intanto perché sono fermi al 2017 e poi perché, metodologicamente, non indicano il metodo di categorizzazione dei recidivi e, soprattutto, la loro individuazione nell'ambito della più ampia categoria di soggetti con precedenti penali.

Quanto a quest'ultima voce, l'Istat consente di filtrare i dati relativi al condannato con precedenti penali (che, presumibilmente, potrebbero non essere – o non essere ancora – sfociati in una condanna definitiva) ed i dati per condannato con “dichiarazione di abitualità”, per i quali non è dato comprendere se si tratti di una sottocategoria dei recidivi o di una voce dotata di autonoma dimensione quantitativa.

La diversa consistenza numerica delle categorie riportate, evidentemente, crea difficoltà di interpretazione dell'andamento statistico del fenomeno “ricaduta nel reato”, difficoltà probabilmente ascrivibile alla sovrapposizione, nelle rilevazioni Istat, dei concetti giuridico, criminologico e statistico di recidiva: considerando l'elemento comune della precedente condanna irrevocabile, non si spiega la differenza quantitativa, nei dati Istat, tra i condannati con precedenti penali e recidivi, probabilmente perché l'Istituto di statistica considera tali solo coloro ai quali sia stato in concreto applicato l'articolo 99 c.p. che, come visto, attribuisce uno *status* particolare anche a prescindere da un aumento di pena³⁸.

Nel 2017, ultimo anno per cui sono disponibili i dati, l'Istat rileva 92.283 condanne irrevocabili per soggetti senza precedenti penali, 115.476 condanne irrevocabili per soggetti con precedenti penali e 36.491 soggetti recidivi.

Nell'ambito dell'esecuzione penale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria pubblica regolarmente, con riferimento alle misure alternative assegnate annualmente, i dati sui motivi della loro revoca. Essi sono raggruppati secondo diverse classificazioni e, anche in questo caso, sono necessarie alcune puntualizzazioni di tipo metodologico. Innanzitutto, la tipologia “revoca per nuova posizione giuridica per assenza di requisiti giuridico-penali previsti” significa che al condannato, durante l'esecuzione della misura alternativa già concessa, è giunto un nuovo titolo definitivo di esecuzione pena che ne impedisce la prosecuzione per superamento dei limiti di pena richiesti: questo non denota automaticamente la persistenza di una carriera criminale ma, come frequentemente accade, può significare che la persona abbia commesso diversi reati in un unico

38) Così, A. PALOSCIA, *Problematiche relative al metodo di rilevazione statistica per la categoria dei “recidivi”*, su <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/36558.pdf>, p. 4.

periodo della sua vita e riceva le condanne in momenti diversi³⁹, con evidente nocumento per l'efficacia dei percorsi di reinserimento sociale.

Soffermandosi sui dati del 2017, al fine di condurre un raffronto temporalmente omogeneo, i dati del Ministero della Giustizia, su un totale di 55.271 soggetti ammessi ad una misura alternativa alla detenzione, rilevano 2.924 revoche (5,29%) per vari motivi (andamento negativo, nuova posizione giuridica, commissione di reati, irreperibilità del soggetto, altri motivi)⁴⁰.

Il tasso di revoche relativamente basso ha spinto, storicamente, parte dei commentatori ed addetti ai lavori (anche piuttosto qualificati) ad auspicare un sistema sanzionatorio che privilegi la sanzione non detentiva, asseritamente più efficace, in termini di riduzione della recidiva, rispetto a quella detentiva.

Chiarito cosa il nostro codice penale intende per recidiva, va evidenziato che esiste un'altra tipologia, impropriamente definita "recidiva" ed è quella che possiamo definire "recidiva penitenziaria" secondo la quale, per l'Amministrazione penitenziaria, è recidivo quell'individuo a cui viene assegnato un nuovo numero di matricola penitenziaria (quel numero che accompagna la persona detenuta per tutto l'arco della condanna), dopo essere stato ricondotto in un istituto penitenziario a seguito di una nuova condanna o misura cautelare. Il nuovo numero di matricola però, viene assegnato solo nel caso in cui quell'individuo abbia interamente scontato la sua precedente condanna e questo può generare ulteriori errori di valutazione (i numeri di matricola sono univoci, progressivi e seguono la persona).

Il motivo è squisitamente "tecnico", perché le banche dati dell'Amministrazione penitenziaria consentono solo di intercettare il cambio di numero di matricola associato ad un individuo. Se il numero rimane lo stesso, per l'Amministrazione quella persona non è recidiva, indipendentemente dai reati commessi e dalle condanne *medio tempore* intervenute.

Chiarita la definizione di recidiva, cerchiamo di indagare il fondamento delle note statistiche secondo cui il tasso di recidiva, per chi ha scontato la pena in carcere, si attesterebbe a circa il 70%, mentre resterebbe a poco meno del 20% nel caso di esecuzione penale esterna⁴¹.

39) Cfr. M. CASAROSA - S. ERBI - M. LO GIUDICE (a cura di), *Le misure alternative alla detenzione. Primi risultati di un'indagine conoscitiva sul sistema dell'esecuzione penale esterna a Pisa*, Ministero della Giustizia - DAP - UEPE Pisa-Lucca, Provincia di Pisa, novembre 2010, su <http://www.provincia.pisa.it/uploads/RAPPORTO%20DEFINITIVO%201-9.%20con%20copertina.pdf>.

40) Fonte: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=3_1_6&facetNode_2=3_1_6_5&facetNode_3=2_4&facetNode_4=0_2&facetNode_5=3_1_6_5_0&contentId=SST124696&facetNode_6=1_5_36&previousPage=mg_1_14.

41) Cfr. F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007, n. 2, p. 23. Si tratta di dati condivisi anche dal citato Tavolo 14 degli Stati generali dell'esecuzione penale del 2016. Sul

I dati citati recano, invero, una serie di “controfattuali” degni di rilievo: innanzitutto sono riferiti al periodo 1998-2005; sono condizionati, inoltre, dalla comprensibile prudenza a cui è improntata la condotta del soggetto sotto osservazione per tutta la durata della misura alternativa, al fine di ridurre il rischio di revoca.

Si aggiunga che il periodo di osservazione, coincidente con la durata della condanna da scontare, è troppo breve per poter utilizzare il numero delle revoche quale indicatore del reinserimento per i condannati in misura alternativa alla detenzione.

Non può non considerarsi, ancora, che non è assolutamente detto che tutti i soggetti in misura alternativa che ricommettano reati siano effettivamente individuati dagli organi competenti e, soprattutto, che la platea dei soggetti in misura detentiva e quella dei soggetti ammessi ad una misura alternativa non costituiscono due categorie omogenee e sovrapponibili, atteso che questi ultimi muovono da una minore pericolosità sociale (tanto da essere selezionabili e selezionati, appunto, per accedere ad una misura diversa dal carcere), partono normalmente da una condanna temporalmente inferiore e, quando hanno accesso alla misura alternativa, si trovano già ad un livello avanzato del proprio percorso trattamentale intramurario.

Non da ultimo, tutti gli studi sulla recidiva prendono comprensibilmente in considerazione, come visto, i nuovi provvedimenti irrevocabili di condanna, con ciò tralasciando, al momento dell’acquisizione del dato, il dato di coloro che siano stati attinti da una nuova misura cautelare o, comunque, da una sentenza non definitiva (che siano o meno nuovamente venuti a contatto con il carcere) a causa dei tempi notoriamente lunghi di conclusione dell’*iter* processuale⁴².

Tuttavia, la statistica della recidiva al 70% in caso di pena scontata in carcere e del 20% in caso di pena in misura alternativa, è ormai assurta a dato quasi incontrovertibile⁴³.

Per una corretta stima della recidiva in Italia, invece, occorrerebbe

punto, cfr. anche lo studio del Ministero della Giustizia francese *Les mesures alternatives à l’incarcération*, p. 143 ss., consultabile on-line alla pagina <http://conferenceconsensus.justice.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/01/fiche-5-mesures-alternatives-alincarceration.pdf> e le statistiche elaborate dal Ministero della Giustizia del Regno Unito “Proven Re-offending Statistics”, Quarterly Bulletin, January to December 2013, England and Wales, del 29 ottobre 2015, su https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472524/proven-reoffending-2013.pdf.

42) Così F. OLIVO, *La recidiva nell’esecuzione penale: grande menzogna oppure ricerca da approfondire?*, in *Polizia Penitenziaria, Società Giustizia e Sicurezza*, Anno XX, settembre 2017, supplemento al n. 253, p. 5.

43) Così F. OLIVO, *op. cit.*, pp. 9 e ss.

sovrapporre i dati del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e dell'Istat, verificando tutti i casi in cui si imbattono le Forze dell'ordine, la Magistratura di Sorveglianza, quella minorile e quella ordinaria.

Ecco perché le valutazioni sulla recidiva in Italia finiscono per costituire una plastica rappresentazione di dati aggregati non trasformati in informazioni, o quantomeno in informazioni attendibili per le scelte di politica criminale.

Un'indagine che si occupi del patrimonio informativo carcerario non può non evidenziare l'indifferibile necessità di costruire uno strumento adeguato di misurazione della recidiva, la cui realizzazione potrebbe essere resa più agevole proprio dal ruolo della Polizia penitenziaria nella strategia della prevenzione penale che, nel panorama europeo ed in particolare tra i Paesi membri di Europol, costituisce un *unicum*: l'Italia è infatti l'unico Paese dotato di un'agenzia di *Law enforcement* penitenziaria⁴⁴ che, come sin qui argomentato, avvantaggia non poco il nostro Paese nello sviluppo delle competenze necessarie per trasformare i dati in informazioni fruibili.

2.3. Il rapporto con le altre Forze di polizia. Esempi virtuosi di condivisione ed analisi dei flussi informativi

Ma come si condividono i dati e le informazioni tra Forze di polizia?

Certamente le banche dati del sistema informativo interforze costituiscono il principale strumento di condivisione, peraltro in continua evoluzione.

È nei momenti di confronto collegiale ed istituzionale, tuttavia, che i dati di cui sono in possesso le Forze di polizia divengono oggetto di quella analisi condivisa che li trasforma in informazioni.

Non è dunque casuale che del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quale organo ausiliario di consulenza del Ministro dell'Interno per l'esercizio delle sue attribuzioni di alta direzione e di coordinamento in materia di ordine e sicurezza pubblica, faccia parte anche il Capo del DAP (che, com'è noto, non è un appartenente al Corpo).

A livello provinciale, nell'attuazione dell'attività di coordinamento delle Forze di polizia, il Prefetto si avvale del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo del quale fanno parte il Presidente della Provincia, il Questore, i Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché i Sindaci dei Comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché

44) Fonte <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/member-states>.

della prevenzione dei reati, il Prefetto può invitare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle Amministrazioni dello Stato interessate alle questioni in esame, tra cui i responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria (dunque, i direttori del carcere).

Non sfuggirà l'assenza della Polizia penitenziaria, il cui contributo, ove richiesto, sarà riportato dal responsabile dell'ufficio periferico dell'Amministrazione penitenziaria.

Tralasciando considerazioni di più ampio respiro e valutando tale peculiarità organizzativa esclusivamente con riguardo allo scopo della presente indagine, deve osservarsi che questa precisa scelta organizzativa, mai posta in discussione dal legislatore sino ad oggi, ha significativamente condizionato l'implementazione di assetti organizzativi "di polizia".

Se solo occasionalmente, come vedremo, la Polizia penitenziaria si è dotata di analisti in grado di raccogliere, aggregare, valutare e trasformare i dati in informazioni sensibili per la sicurezza penitenziaria (e, dunque, per la sicurezza pubblica), questo è ascrivibile al suo peculiare assetto organizzativo, non sovrapponibile a quello di una Forza di polizia.

Si è già evidenziato quanto sarebbe utile per chi risponde della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica a livello provinciale poter disporre sistematicamente delle informazioni promananti dal contesto penitenziario e, più in generale, dal mondo dell'esecuzione penale: si tratta di dati disponibili, suscettibili di essere tradotti in informazioni utili che, allo stato, vengono richiesti solo episodicamente alla Polizia penitenziaria, la quale a sua volta, non compulsata, fatica a sviluppare una mirata capacità di analisi.

Fa eccezione l'esperienza del Comitato di analisi strategica antiterrorismo, tavolo permanente presieduto dal Direttore centrale della polizia di prevenzione, nel cui ambito vengono condivise e valutate le informazioni sulla minaccia terroristica interna ed internazionale, di cui fanno parte le Forze di polizia a competenza generale (Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri), le Agenzie di intelligence (AISE ed AISI) e, per i contributi specialistici, la Guardia di Finanza ed il Nucleo investigativo centrale del Corpo di Polizia penitenziaria.

La flessibilità e la semplicità della metodologia di lavoro, unita al costante raccordo tra le sue diverse componenti, consentono al Comitato una tempestiva ed approfondita valutazione delle notizie, finalizzata ad attivare le necessarie misure di prevenzione e contrasto: la stabile partecipazione del Corpo al Comitato ha dato impulso alla creazione ed allo sviluppo di metodi avanzati di raccolta ed analisi dei dati riferibili al fenomeno terroristico ed

eversivo in ambito penitenziario, possibili grazie alla diffusione di una cultura della raccolta e condivisione (istituzionale) delle informazioni sensibili per la sicurezza nazionale.

Ulteriore e recentissima novità è costituita dalle *Linee guida sulle modalità di coordinamento delle attività di verifica e controllo dei Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna con le altre Forze di polizia*⁴⁵. Il nuovo strumento è incentrato sulla massima condivisione di ogni informazione relativa alle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, ai controlli pianificati ed effettuati (con la supervisione delle sale operative di tutte le Forze di polizia), allo scambio informativo circa gli esiti dei controlli, il tutto sotto il coordinamento dei Prefetti nell'ambito del Comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica ed attraverso lo strumento delle Riunioni tecniche di coordinamento delle Forze di polizia. Le nuove indicazioni sono certamente preordinate ad una compiuta condivisione delle linee di pianificazione, nell'ambito territoriale di competenza, con tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti, tra cui il Presidente del Tribunale, il Procuratore della Repubblica, Presidente del Tribunale di sorveglianza, i Comandanti dei Nuclei di Polizia penitenziaria ed i Direttori degli Uffici di esecuzione penale esterna.

Gli esempi del C.A.S.A. e delle Linee guida sui controlli dell'esecuzione penale esterna dimostrano che solo il coinvolgimento paritetico porta allo sviluppo di tutte le potenzialità ed al riconoscimento delle correlate responsabilità.

3. Gestione del flusso informativo in chiave investigativa

3.1. L'attività investigativa del Corpo di Polizia penitenziaria

Trasformare l'*intelligence* in *evidence* presuppone un'organizzazione adeguata.

Una riflessione sulle attribuzioni investigative della Polizia penitenziaria appare a questo punto indifferibile, attesa la singolarità delle problematiche che sembrano scaturire dall'appartenenza del Corpo alle Forze di polizia il cui personale riveste, tra le altre, le qualifiche di ufficiale ed agente di polizia giudiziaria, senza limitazioni spazio-temporali⁴⁶.

45) Circolare del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia, n. 37145 del 25 agosto 2022.

46) Cfr. l'art. 57 c.p.p., in combinato disposto con la legge 395/1990, con il d.lgs. 146/2000 e con il

Viene da chiedersi, in primo luogo, per quale motivo il legislatore non abbia delimitato tali funzioni al tempo o al luogo in cui svolgono le suddette funzioni.

È noto che il legislatore costituente, all'esito di accesi dibattiti in ordine all'assetto da conferire alla polizia giudiziaria nel nostro Paese, scelse di non istituire un corpo di polizia giudiziaria, bensì di attribuire le relative funzioni, attraverso la fonte della legge ordinaria, agli operatori di polizia ed ai funzionari a qualunque titolo impegnati in attività di controllo amministrativo, al fine di istituire uno strumento duttile di collaborazione con l'Autorità giudiziaria per la costruzione del quadro probatorio necessario all'esercizio dell'azione penale.

La scelta di non delimitare le funzioni di polizia giudiziaria della Polizia penitenziaria al tempo e luogo di espletamento dei servizi di istituto risponde al preciso intento di inserire anche gli appartenenti al Corpo in quell'elastico meccanismo investigativo a disposizione del pubblico ministero.

È chiaro che le funzioni investigative del Corpo debbano considerarsi funzionali al delicato mandato istituzionale di gestione della sicurezza dell'esecuzione penale; non solo: un'adeguata "attività informativa penitenziaria", in chiave preventiva ed investigativa, a ben guardare, può agevolare il perseguimento dell'ambizioso tentativo di risocializzazione del reo.

È questo il *quid pluris* della Polizia penitenziaria.

La partecipazione al tentativo di rieducazione richiede una professionalità che crei le condizioni di sicurezza per operare efficacemente, con chiare ripercussioni sulla riuscita del tentativo stesso.

L'azione informativa ed investigativa che prende spunto dalla semplice osservazione del comportamento dei soggetti in esecuzione penale, interna ed esterna, è propedeutica alla realizzazione concreta del fine risocializzante della pena.

Per conseguire questo ambizioso risultato e per discernere i casi in cui questo traguardo può dirsi raggiunto da quelli in cui la sua realizzazione è di là da venire, è imprescindibile la costruzione di un apparato info-investigativo che non si limiti ai confini del carcere, ma sia in grado di allargare lo sguardo al contesto criminale di appartenenza del soggetto ristretto.

E, recentemente, il legislatore dei decreti legislativi 2 ottobre 2018, n. 123 e 27 dicembre 2019, n. 172 ha compreso la strategicità di un contributo informativo di innegabile portata per la verifica del rispetto delle prescrizioni

rivolte dalla magistratura di sorveglianza ai soggetti in esecuzione penale esterna, per l'assistenza al 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 d'appello, così come quello del d.lgs. 5 novembre 2012 n. 218, recante *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*, aveva compreso l'importanza della collaborazione della Polizia penitenziaria con la Direzione investigativa antimafia, che si avvale del Corpo per le esigenze di collegamento con le strutture penitenziarie, nonché per l'attività di analisi sullo scambio delle informazioni di interesse all'interno delle strutture carcerarie.

Esiste, allora, più di qualche punto di contatto tra funzioni "piene" di polizia giudiziaria e servizi istituzionali della Polizia penitenziaria.

3.2. Il rapporto con l'Autorità giudiziaria, alla luce delle complessità organizzative

La complessità dell'organizzazione dell'Amministrazione penitenziaria incide sulle modalità con cui il Corpo assicura il suo servizio, in particolare quello di polizia.

L'Amministrazione penitenziaria fa capo al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, istituito presso il Ministero della Giustizia ed articolato in uffici dirigenziali di livello generale.

Il Dipartimento svolge una pluralità di funzioni, sostanzialmente riconducibili all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e dei servizi penitenziari, al trattamento dei detenuti ed al coordinamento tecnico-operativo, al governo ed alla gestione amministrativa del personale penitenziario e dei collaboratori esterni. Al Dipartimento è preposto un Capo, che costituisce il vertice gerarchico dell'Amministrazione, individuato tra i magistrati di cassazione con funzioni direttive superiori o tra i dirigenti generali di pari qualifica.

Il quadro organizzativo è complicato dalla dipendenza (anche gerarchica) del contingente in servizio presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità dal Capo di quel Dipartimento. A ciò si aggiunga che né Capo DAP, né Capo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità possono contare su una struttura organizzativa con funzioni di "comando operativo di vertice", imprescindibile per governare ordinatamente una Forza di polizia, tanto che è lecito affermare che i due organi "facciano funzioni" di vertice, in assenza di una figura – con relativa struttura di comando – specificamente

deputata a tale compito.

Parziale rimedio a questa anomala situazione è stato posto, ancora una volta e solo di recente, dal Legislatore delegato del d.lgs. 172/2019 che, istituendo la Direzione generale delle specialità e la Direzione generale dei servizi logistici e tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria, ha sottratto alle possibili disfunzioni del descritto *vulnus* organizzativo quantomeno i comparti di specialità del Corpo (tra cui G.O.M. e N.I.C., di cui si è ampiamente detto), nonché le competenze e funzioni in materia di risorse materiali e tecnologie in uso al Corpo (materia, evidentemente, ritenuta dal legislatore delegato di delicatezza e sensibilità pari a quella delle specialità).

A livello periferico l'Amministrazione penitenziaria è articolata in *Provveditorati regionali o interregionali*, strutturalmente suddivisi per aree di intervento, che ricalcano l'organizzazione prevista per il Dipartimento⁴⁷.

Il fulcro dell'organizzazione periferica è comunque costituito dagli istituti penitenziari e dagli organi ai medesimi preposti (essenzialmente case circondariali, case di reclusione, istituti minorili).

Presso ogni istituto o servizio penitenziario insiste un Reparto di Polizia penitenziaria⁴⁸, con al vertice un comando di Reparto (affidato ad un appartenente alla carriera dei funzionari del Corpo, con funzioni di comandante) ed organizzato in unità operative che presidiano specifici settori di competenza. È bene evidenziare che, se la gran parte dei Reparti del Corpo normalmente insiste presso istituti penitenziari, ve ne sono alcuni che eccedono la competenza di un singolo istituto, o che assicurano funzioni di polizia di sicurezza non connesse alla sicurezza penitenziaria⁴⁹.

E qui viene in rilievo tutta la complessità organizzativa in cui il Corpo è chiamato ad operare: stabilmente inserito, particolarmente da un punto di vista amministrativo-contabile, nell'organizzazione penitenziaria, ne fuoriesce sostanzialmente allorché si tratti di esercitare attribuzioni "di polizia" (siano esse di polizia di sicurezza o di polizia giudiziaria).

Per le attività "di polizia" il comando di Reparto diviene il vertice

47) Cfr. G. DI GENNARO - R. BREDI - G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997, p. 290 ss.

48) Il personale di Polizia penitenziaria in servizio presso un istituto o servizio penitenziario, ovvero presso una scuola di formazione dell'Amministrazione penitenziaria costituisce un Reparto, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. 82/1999 (Regolamento del Corpo di Polizia penitenziaria).

49) Per espressa previsione del *Modello operativo traduzioni e piantonamenti*, i Nuclei cittadini, provinciali o interprovinciali traduzioni e piantonamenti sono comandi di Reparto del Corpo eccedenti le competenze dell'istituto penitenziario in cui insistono e dipendenti direttamente dagli Uffici sicurezza e traduzioni dei Provveditorati regionali. I Reparti scorte, i Nuclei di verifica presso gli Uffici per l'esecuzione penale esterna ed i Reparti di stanza presso le Scuole, inoltre, hanno compiti non immediatamente riconducibili alla sicurezza penitenziaria.

di riferimento per tutte le istituzioni che con esso debbano interagire (in particolare, le Autorità giudiziarie e, in qualche caso, le Autorità di pubblica sicurezza), con non poche difficoltà di gestione dei rapporti con i vertici degli uffici dell'Amministrazione penitenziaria, che restano pur sempre i responsabili ultimi della sicurezza e del trattamento penitenziari e superiori gerarchici di tutto il contingente del Corpo, compreso il comandante del Reparto.

Un modello, ormai collaudato, di gestione di questa complessità si fonda su equilibri (a volte piuttosto labili) cristallizzati in disposizioni amministrative che consentono ai comandi di Reparto di muoversi “in autonomia” per l'esercizio delle proprie attribuzioni di polizia, comunicando al vertice amministrativo ogni notizia rilevante per la sicurezza penitenziaria, sempre che ciò non osti ad eventuali investigazioni in corso.

È piuttosto evidente, del resto, come questa complessità incida sulla capacità di analisi, in chiave preventiva ed investigativa, di tutti i dati di cui il sistema penitenziario, nel suo complesso, dispone, essendo dirimente scegliere se raccoglierci, aggregarli ed utilizzarli anche per finalità di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ovvero, in un approccio separato e distinto dalla pubblica sicurezza, per le sole finalità connesse alla gestione della pena.

Il dibattito, come vedremo, si presenta ancora oggi piuttosto vivace e, quanto agli esiti, per nulla scontato. È certo, però, che il progressivo affievolimento degli *standard* di sicurezza degli istituti penitenziari – percepibile anche dall'opinione pubblica quantomeno dalle rivolte del marzo 2020 connesse all'emergenza pandemica – rende ormai indifferibile l'adozione di misure organizzative ragionate ed organiche.

Le peculiarità organizzative descritte, con ogni evidenza, appesantiscono l'azione amministrativa dell'intero dipartimento e delineano un'organizzazione dei Reparti di Polizia penitenziaria piuttosto diversa dalla struttura di quello che, propriamente, può definirsi un comando di reparto: costituisce un comando di reparto, infatti, una struttura dotata di una propria posizione nella gerarchia organizzativa dell'Amministrazione in cui è inserito, dipendente dai comandi gerarchicamente sovraordinati e rappresentata, anche all'esterno, dal Comandante; le Forze di polizia, anche ad ordinamento civile, inoltre, sono caratterizzate dalla particolarità che alla posizione nella gerarchia organizzativa, di solito, corrisponde una più o meno estesa competenza territoriale⁵⁰.

50) Così D. LIBERTINI, *Alcune considerazioni sulle differenze tra forze armate e Forze di polizia*, in

I Reparti di Polizia penitenziaria, al contrario, non conoscono un'organizzazione territoriale gerarchizzata.

Le descritte peculiarità organizzative condizionano l'espletamento di una dinamica azione info-investigativa (soprattutto d'iniziativa) da parte del Corpo.

Occorre ricordare, come già osservato, che l'art. 9 della legge 395 del 15 dicembre 1990, in materia di doveri di subordinazione, dispone che il personale del Corpo di Polizia penitenziaria ha dovere di subordinazione gerarchica anche nei confronti del direttore dell'Istituto.

La disposizione in esame, peraltro, va letta alla luce del disposto di cui all'art. 1 della medesima legge che, oltre a sancire l'istituzione del Corpo di Polizia penitenziaria, al secondo comma, statuisce che, "ferme restando le proprie attribuzioni, il Corpo fa parte delle Forze di polizia".

La comparazione sistematica tra le due disposizioni rivela una possibile discrasia logico-giuridica, non tanto perché il concetto di "subordinazione gerarchica" presupporrebbe l'esistenza di un rapporto tra organi dell'Amministrazione aventi *status* giuridici affini, ma soprattutto in considerazione delle disarmonie emergenti dal parallelismo tra la legge istitutiva del Corpo e la legge 121/1981 (organizzazione della pubblica sicurezza ed ordinamento della Polizia di Stato) a cui la stessa legge 395/1990 fa più di un riferimento.

La legge 121/1981 non subordina gerarchicamente il personale della Polizia di Stato a figure che non appartengano al Corpo: l'ultimo comma dell'art. 65, infatti, contempla una subordinazione funzionale (e non gerarchica) "degli appartenenti all'Amministrazione della pubblica sicurezza verso il prefetto e, nei casi previsti dalla legge, verso le altre autorità dello Stato".

Questa condivisibile impostazione, tuttavia, non è stata seguita dalla legge 395/90, come novellata recentemente dal più volte richiamato d.lgs. 172/2019. Sebbene nella prima parte del citato art. 9, infatti, il legislatore abbia riprodotto pedissequamente il disposto dell'art. 65 della legge 121/81, nella seconda parte, differentemente dalla legge 121/81, ha esteso la dipendenza gerarchica del personale di Polizia penitenziaria anche ai rapporti con il direttore dell'ufficio del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, con il provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e con il direttore dell'istituto penitenziario, oltre che con i superiori gerarchici, non facendo ricorso al concetto di dipendenza funzionale nei confronti di soggetti formalmente non appartenenti al Corpo.

Non va sottaciuto che tale architettura, se da un lato ha il pregio di non diffondere troppo le responsabilità e le competenze nella delicata materia della sicurezza degli istituti penitenziari, dall'altro è causa di incongruenze organizzative che possono ingenerare disfunzioni operative, soprattutto in materie delicate come i poteri e le attribuzioni di pubblica sicurezza e, ciò che interessa maggiormente la presente indagine, le funzioni info-investigative del Corpo di Polizia penitenziaria.

L'influenza che il descritto ampio utilizzo dello strumento della dipendenza gerarchica esercita sull'attività di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria del Corpo di Polizia penitenziaria è di tutto rilievo.

Si tratta, com'è noto, di uno strumento di relazione interorganica ormai quasi del tutto soppiantato da modelli organizzativi a gestione diffusa, "partecipata", basati sul coordinamento e sulla condivisione di obiettivi comuni e sulla diffusione delle responsabilità: di tal che, nella moderna analisi giusamministrativistica dei rapporti interorganici, si parla di *gerarchia in senso stretto* (che "resiste" come strumento di relazione tra organi sovraordinati e organi subordinati) – ritenuta residuale perché ormai propria delle sole Amministrazioni militari o militarmente organizzate – e di *direzione* (in cui l'organo sovraordinato è deputato ad impartire direttive, anziché ordini, che vincolano l'organo subordinato quanto agli obiettivi da raggiungere e non anche circa le modalità con cui raggiungerli)⁵¹.

Premesso che, nell'attuale contesto normativo, l'ordinamento del Corpo di Polizia penitenziaria resta incentrato sulla prima forma di dipendenza, ci si domanda se, soprattutto alla luce del recente allargamento dei numeri e delle connesse attribuzioni (soprattutto di polizia) dei dirigenti di Polizia penitenziaria, per principio generale in materia di dirigenza pubblica⁵² il rapporto di dipendenza di questi ultimi dai direttori di un istituto di pena non possa essere ricondotto alla "direzione", alla gestione per obiettivi, al rapporto di interrelazione funzionale, piuttosto che alla gerarchia in senso stretto, che potrebbe coerentemente restare limitata ai soli rapporti interni tra appartenenti al Corpo.

51) Così, *ex multis*, F. CARINGELLA - L. DELPINO - F. DEL GIUDICE, in *Diritto Amministrativo*, X ed., Napoli, 2000, pp. 81 e ss.

52) L'impianto normativo in materia di dirigenza pubblica si fonda sugli articoli 16 (*Funzioni dei dirigenti di uffici dirigenziali generali*) e 17 (*Funzioni dei dirigenti*) del d.lgs. 165/2001: questa norma rappresenta il punto di arrivo di un *iter* normativo che, partito dal d.lgs. 29/1993 (artt. 16 e 17), è passato attraverso le innovazioni contenute negli artt. 11 e 12 del d.lgs. 80/1998 e, infine, attraverso l'art. 4 del d.lgs. 387/1999; ebbene, l'analisi di tale impianto normativo non sembra lasciare dubbi in ordine alla ascrivibilità delle funzioni dirigenziali alla categoria giusamministrativistica della *direzione*.

Sel'assetto organizzativo prospettato venisse realizzato, le responsabilità del funzionario di Polizia penitenziaria crescerebbero in proporzione al ruolo ed alle qualifiche rivestite ed il direttore penitenziario al vertice dell'istituto potrebbe essere sollevato da una serie di incombenze gestionali minori, per concentrarsi sulla programmazione strategica degli obiettivi e sul loro raggiungimento.

3.3. Prospettive

Fare "polizia penitenziaria di prevenzione" significa sviluppare e rendere organica una capacità di analisi dei dati penitenziari preordinata alla loro condivisione con le altre Forze di polizia. Questo approccio presuppone l'individuazione di presupposti ed obiettivi comuni a cui l'analisi deve mirare: deve preliminarmente essere accettato, approfondito, diffuso e condiviso il concetto che la sicurezza penitenziaria è una porzione della sicurezza pubblica e, conseguentemente, il principio per cui non si può amministrare la pubblica sicurezza prescindendo da un'attenta analisi e condivisione delle informazioni penitenziarie attraverso un modello condiviso di gestione dei flussi informativi penitenziari.

Del resto, la stessa definizione normativa di ordine pubblico contenuta nell'art. 159, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112⁵³ è talmente ampia che l'esclusione della sicurezza penitenziaria dal suo ambito non appare davvero plausibile.

In chiave preventiva, potrebbe mutarsi la composizione del Comitato di analisi strategica antiterrorismo anche in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, sì da coinvolgere stabilmente in quella sede anche la "polizia dell'esecuzione penale", così istituzionalizzando e rendendo prontamente disponibile uno sterminato patrimonio informativo, oggi alimentato anche dai Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna.

Sul versante delle attribuzioni investigative, si osserva come il Legislatore abbia recentemente iniziato a puntare su un'analisi condivisa dei flussi promananti dal contesto penitenziario.

Il più volte richiamato d.lgs. 5 novembre 2012 n. 218 ha inserito

53) L'art. 159, comma 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, prevede che *"le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica [...] concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"*.

stabilmente la Polizia penitenziaria nella Direzione investigativa antimafia, proprio *“per le esigenze di collegamento con le strutture di appartenenza, anche in relazione a quanto previsto dal comma 3, nonché per l’attività di analisi sullo scambio delle informazioni di interesse all’interno delle strutture carcerarie”*, così come, il già menzionato d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, come modificato dalla legge di conversione 1 dicembre 2018, n. 132, ha previsto che il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo si avvalga di un apposito Nucleo del Corpo di Polizia penitenziaria con compiti di acquisizione, analisi ed elaborazione dei dati e delle informazioni provenienti dall’ambiente penitenziario.

Il tenore letterale delle citate disposizioni è piuttosto chiaro: la Polizia penitenziaria è chiamata a collaborare con gli organi e le strutture di contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo con il precipuo fine di analizzare, scambiare e condividere le informazioni in suo possesso.

Per completare e rendere omogeneo il descritto quadro, appare peraltro ormai indifferibile l’inserimento del Corpo di Polizia penitenziaria tra i servizi centrali ed interprovinciali di polizia giudiziaria che si occupano di delitti di criminalità organizzata, attraverso una modifica dell’articolo 12, commi 1 e 4, del decreto-legge 152/1991, convertito in legge 203/1991. I servizi centrali e interprovinciali del Corpo di Polizia penitenziaria andrebbero ovviamente individuati nel N.I.C. (Centrale) e nei Nuclei Investigativi Regionali, attesa la competenza in materia di criminalità organizzata attribuita dal richiamato decreto del Ministro della Giustizia 28 luglio 2017.

La modifica prospettata troverebbe giustificazione nella specificità delle attribuzioni del Corpo di Polizia penitenziaria e consentirebbe al servizio investigativo del Corpo di disporre di preziosi strumenti, quali, ad esempio, le intercettazioni e i controlli preventivi sulle comunicazioni di cui all’articolo 226 delle disposizioni di coordinamento del codice di procedura penale.

In ultimo e per le medesime ragioni, una modifica dell’art 5 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale consentirebbe l’inserimento stabile del personale del Corpo nell’organico delle sezioni di polizia giudiziaria istituite presso ogni procura della Repubblica ex art. 56 c.p.p.

Di segno opposto, fortunatamente abbastanza isolate, le valutazioni dell’Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell’Interno⁵⁴.

54) Recentemente, con nota n. 1821218/L2018-001146, prot. uscita n. 13973 del 22 ottobre 2018 diretta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, l’Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell’Interno recentemente, nell’e-

Le prospettate modifiche normative, al contrario, lungi dal voler estendere le competenze settoriali e specifiche del Corpo di Polizia penitenziaria, tenderebbero a novellare il quadro normativo di riferimento, adattandolo alle accresciute esigenze informative e ad una realtà operativa, in molti casi, già in essere.

Bibliografia

- AGATI G., *Elementi di diritto penale e attività di polizia giudiziaria nella pratica di polizia penitenziaria*, Padova, 2000
- ALBANO A. - PICOZZI F., in *Sovraffollamento e crisi del sistema carcerario*, Giappichelli, Torino, 2021
- ARDITA S., *Ricatto allo Stato*, Sperling & Kupfer, Milano, 2011
- BASILE P. - TURRINI VITA R., *Primae Custodiae*, Ed. Ministero della Giustizia - DAP, Roma, 2019
- BECCHI P., *Kant retribuzionista?* in *Materiale per una storia della cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2002
- BUFFA P., introduzione a *Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi*, di Giordano F., Salvato C. e Sangiovanni E., Collana Studi & ricerche, brossura, Egea, 2021
- CANEPA M. - MERLO S., *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2010
- CARINGELLA F. - DELPINO L. - DEL GIUDICE F., in *Diritto Amministrativo*, X ed., Napoli, 2000
- CASAROSA M. - ERBI S. - LO GIUDICE M. (a cura di), *Le misure alternative*

sprimere un parere in ordine ad una proposta di emendamento, di iniziativa governativa, dell'Atto Senato n. 840 del 2018, consistente nell'inserimento della Polizia penitenziaria nelle sezioni di polizia giudiziaria delle Procure e nella sua ricomprensione tra le Forze di polizia che possono dotarsi di servizi centrali di polizia giudiziaria autorizzati ad operare come tali, ha inopinatamente affermato che la proposta avrebbe stravolto "il riparto di competenze tra le varie Forze di polizia così come delineato dalla legge 1 aprile n. 121 del 1981[...]"; che tale modifica avrebbe mescolato "impropriamente l'ambito detentivo e quello extra-detentivo, quello di Polizia penitenziaria e quello di polizia di sicurezza" ed avrebbe trascurato "la specificità spaziale e temporale della funzione di p.g. riconosciuta al personale del prefato Corpo"; singolare è anche la conclusione del parere in esame, in cui si afferma che la riconduzione della Polizia penitenziaria al dicastero della Giustizia sarebbe indicativa della sua connotazione di "forza di polizia ordinariamente deputata all'assolvimento di attribuzioni connaturate alle funzioni giudiziarie, ma circoscritte al solo ambito penitenziario e non già a quelle di pubblica sicurezza". È singolare la circostanza che si tratti di parere reso in riferimento al medesimo atto normativo che, come visto, ha istituito il Nucleo di analisi della Polizia penitenziaria in seno alla Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo, quasi che la magistratura antimafia abbia compreso l'importanza di questo apporto contrariamente alle riportate, opposte valutazioni dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

- alla detenzione. Primi risultati di un'indagine conoscitiva sul sistema dell'esecuzione penale esterna a Pisa*, Ministero della Giustizia - DAP-UEPE Pisa-Lucca, Provincia di Pisa, novembre 2010, su <http://www.provincia.pisa.it/uploads/RAPPORTO%20DEFINITIVO%201-9.%20con%20copertina.pdf>
- DI GENNARO G. - BREDA R. - LA GRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Milano, 1997
- ELIAS G., *How to collect and analyze data: a manual for sheriffs and jail administrators*, U.S. Department of justice - National institute of corrections, Washington, 2007 (prima edizione 1982)
- FORTUNA F.S. (a cura di), *La direzione generale degli istituti di prevenzione e pena tra il movimento per l'attuazione della riforma e i problemi del controllo*, in AA.VV., *Operatori penitenziari e leggi di riforma*, Franco Angeli, Milano, 1985
- GIACALONE E.A., *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di polizia, Periodico trimestrale di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza*, Roma 2020, n. 2-3
- Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*, in *Criminal justice handbook series*, a cura di United Nations Office On Drugs And Crime di Vienna, 2015, su https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Handbook_on_Dynamic_Security_and_Prison_Intelligence.pdf
- LEONARDI F., *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007, n. 2
- LIBERTINI D., *Alcune considerazioni sulle differenze tra forze armate e Forze di polizia*, in *Rivista di Polizia*, 2001
- MANCONI L. - ANASTASIA S. - CALDERONE V. - RESTA F., *Abolire il carcere*, Chiarelettere, prima edizione digitale: aprile 2015, su https://books.google.it/books/about/Abolire_il_carcere.html?id=mqq4BwAAQBAJ&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- MANCONI L. - TORRENTE G., *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci, Roma, 2015
- MANTOVANI F., *Diritto penale*, Cedam, Padova, 1992
- MELOSSI D. - PAVARINI M., *Il Carcere e la fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977
- MINNITI F.M., *Intelligence e sistema penitenziario*, Rubbettino, 2012
- MOSCA C., *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*,

- Cedam, Padova, 2005
- MOSCA C., *La sicurezza come diritto di libertà, Teoria generale delle politiche di sicurezza*, Cedam, Padova, 2012
- NANNI E., *L'applicativo informatico Spazi/Detenuti: la nuova cabina di regia dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3-2014, su <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/875143.pdf>
- OLIVO F., *La recidiva nell'esecuzione penale: grande menzogna oppure ricerca da approfondire?*, in *Polizia Penitenziaria, Società Giustizia e Sicurezza*, anno XX, settembre 2017, supplemento al n. 253
- PALOSCIA A., *Problematiche relative al metodo di rilevazione statistica per la categoria dei "recidivi"*, su <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/36558.pdf>
- PLATONE, *Protagora*, su <http://www.ousia.it/SitoOusia/SitoOusiaTestiDiFilosofia/TestiPDF/Platone/Protagora.pdf>
- POLITI M., *Manuale dei servizi di polizia penitenziaria*, Roma, 2002
- SETTE R., *La recidiva in Italia: riflessioni per il monitoraggio del fenomeno*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. X, n. 3, settembre-dicembre 2016
- TRONCONE P., *Manuale di diritto penitenziario*, Giappicchelli, Torino, 2015
- VOLPINI L. - MANNELLO T. - DE LEO G., *La valutazione del rischio di recidiva da parte degli autori di reato: una proposta*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 2008
- ZACCARIELLO A., relazione al Convegno del 18 gennaio 2019 organizzato dall'Associazione nazionale Funzionari di Polizia penitenziaria "*Il contrasto alla criminalità organizzata ed al terrorismo nell'ambito dell'esecuzione penale in un'ottica di coordinamento tra le Forze di polizia*", consultabile e scaricabile su <http://www.radioradicale.it/scheda/563427/il-contrasto-alla-criminalita-organizzata-e-al-terrorismo-nellambito-dellesecuzione>
- ZAPPA G. - MASSETTI C. (a cura di), *Codice penitenziario e della sorveglianza, con il commento, la giurisprudenza, le circolari e il formulario*, Piacenza, 2006

L'analisi nella Polizia penitenziaria: G.O.M. e N.I.C, nuova frontiera delle sfide anticrimine

di Samantha Mauro*

Abstract

Dal 5 al 9 giugno 2023, presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia si è tenuto il corso di analisi a favore del personale del Gruppo Operativo Mobile (GOM) e del Nucleo Investigativo centrale (NIC) della Polizia Penitenziaria. L'occasione ha consentito di sperimentare soluzioni dottrinarie più adeguate alla tipicità del mondo penitenziario e di testimoniare la presa di coscienza anche a livello di politica anticrimine del ruolo della polizia penitenziaria nel complesso compito della difesa delle istituzioni democratiche, sui fronti più caldi delle minacce moderne nella loro declinazione in ambiente penitenziario, dal terrorismo all'eversione, alla criminalità organizzata nelle loro diverse forme.

* * *

From 5 to 9 June 2023, the Crime Analysis Course was held at the Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia. This Course was addressed to the staff of the Mobile Operational Unit (Gruppo Operativo Mobile - GOM according to the Italian acronym) as well as of the Central Investigation Unit (Nucleo Investigativo Centrale - NIC according to the Italian acronym) of the Prison Police. This event represented the opportunity to illustrate theoretical solutions which could be more suitable for the peculiarity of prison environment and to underline the awareness, also at anti-crime political level, of the important role of Prison Police in carrying out its complex task aimed at protecting democratic institutions from the current and most serious threats posed by terrorism and subversion and by the different kinds of organized crime, taking into account the peculiar characteristics of the activity conducted by Prison Police.

* * *

(*) Dirigente Aggiunto della Polizia penitenziaria Comandante del Nucleo Investigativo Regionale di Roma, nonché docente di analisi presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

1. Premessa. La Scuola di Perfezionamento quale laboratorio dottrinario di analisi

La Scuola di Perfezionamento si propone quale laboratorio di analisi sotto gli aspetti sia della ricerca e dell'innovazione dottrinarie sia della formazione, intesa quale condivisione di migliori pratiche, tecniche e metodologie in favore e a supporto di tutte le Forze di Polizia.

L'offerta formativa in materia di analisi – affinatasi nel tempo in virtù di un serrato confronto con dottrine nazionali e internazionali – oggi è strutturata su due moduli: il primo si articola in cinque settimane ed è incentrato sul processo informativo, sull'analisi dell'attore, sull'analisi relazionale (network e link), sull'analisi della competizione, sull'analisi di contesto e sugli strumenti di contrasto economico-finanziario; il secondo, in sei settimane, sull'analisi strategica, sull'analisi di scenario e previsionale e sull'analisi della leadership. In entrambi sono previste cattedre assegnate a docenti universitari (in particolare per l'analisi economica dei contesti e per l'analisi della leadership), seminari interni (per le analisi delle organizzazioni, per le tecniche di team working e per la valutazione dei bias cognitivi) e seminari esterni, questi ultimi affidati a noti docenti, ricercatori ed esperti nelle materie economico-finanziarie, sociali, comunicazionali, geopolitiche e tecnologiche.

In quest'ultimo anno si sono tenuti corsi di analisi mirati alla Dia e alla Polizia penitenziaria. Proprio in questo ultimo caso, a seguito di accordi tra il Capo del Dap, Presidente Giovanni Russo, e il Direttore della Scuola, Generale D. Giuseppe La Gala, dal 5 al 9 giugno, è stato offerto un corso di analisi al personale del Gruppo Operativo Mobile (GOM) e del Nucleo Investigativo Centrale (NIC), per la prima volta sperimentando l'applicazione delle metodologie informative all'ambiente penitenziario.

Questa esperienza assume un valore straordinario poiché riconosce ed affronta un nuovo spazio di analisi riconoscendone la tipicità e le proprie specifiche caratteristiche ed esigenze.

Rispetto ai corsi di analisi ordinari, in cui funzionari e dirigenti della Polizia penitenziaria si sono cimentati con modelli e metodologie sinora sostanzialmente calibrati sulle polizie a carattere generale (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza), in questa occasione è stata rivolta un'attenzione diversa al *mondo penitenziario*, verso il quale si sono indirizzati ed adeguati i risultati dottrinari sinora conseguiti dal laboratorio. Segno di questa nuova sensibilità è il crescente e riconosciuto peso specifico assunto dalla polizia penitenziaria nel panorama del Dipartimento della pubblica sicurezza e negli ambiti interforze, nell'ottica di una sicurezza olistica

che, recuperando la tradizione di Sicuperpena e la “prospettiva integrata di prevenzione” promossa dal Generale Carlo Alberto Dalla Chiesa al tempo sanguinario del terrorismo degli anni '70 del secolo scorso, mette in evidenza l'importanza del “campione penitenziario” al fine di tracciare i perimetri delle minacce, cogliere gli schemi di futuro e le manifestazioni del cambiamento sociale. Uno degli argomenti più rilevanti all'interno del dibattito dottrinario è oggi il cambiamento che può manifestarsi anche attraverso le ibridazioni di fenomeni criminali, di vulnerabilità e di rischi che proprio nell'ambiente ristretto (panoptico) del carcere appaiono in tutta la loro criticità costituendo, quindi, un importante luogo di conoscenza e studio di dette dinamiche sociali. Il mondo penitenziario, quindi, quale laboratorio di opportunità e vulnerabilità sociali, di dinamiche relazionali stressate e di interazione/integrazione di soggetti peculiari da recuperare, da sorvegliare, da conoscere per modulare adeguatamente l'intervento trattamentale e/o di sicurezza.

D'altra parte, la stessa istituzione sia del NIC che del GOM testimonia una presa di coscienza, anche a livello di politica anticrimine, del ruolo della Polizia penitenziaria nel complesso compito della difesa delle istituzioni democratiche, sui fronti più caldi delle minacce moderne nella loro declinazione in ambiente penitenziario, dal terrorismo all'eversione, alla criminalità organizzata nelle loro diverse forme. Tali reparti, avanguardia del fronte resiliente della Polizia penitenziaria che opera negli Istituti, godono di una visuale che consente loro di cogliere sul piano nazionale i primi embrioni dei cambiamenti dei fenomeni criminali, le loro possibili ricombinazioni e l'interazione/integrazione di matrici criminali che, nello spazio ristretto del carcere, possono relazionarsi e reciprocamente influenzarsi. La specializzazione del GOM e del NIC si declina in quello sforzo in profondità rispetto alla minaccia criminale che richiama il “modello Dalla Chiesa” e le intuizioni del giudice Giovanni Falcone, secondo una logica operativa flessibile e capace di adeguarsi alle mutevoli condizioni della criminalità, frutto dell'interazione di canoni operativi e paradigmi analitici, tutti orientati alla necessità di conoscere per meglio agire e prevenire.

In tale quadro si iscrive il corso di analisi rivolto al personale del GOM e del NIC in cui si incrociano le attese del Direttore e del Comandante, Augusto Zaccariello ed Ezio Giacalone, di affinare le tecniche di analisi e di omologarle, per quanto necessario e utile, alle specifiche esigenze istituzionali, la disponibilità del Direttore della Scuola, Generale D. Giuseppe La Gala, a confermare lo spazio di via Priscilla quale “riferimento sui temi dell'analisi per tutte le forze di polizia” e l'acuta sensibilità professionale del Generale Alessandro Ferrara che, come un sapiente nocchiero, ha guidato gli insegnan-

ti dei corsi – ormai laboratorio di sperimentazione e di affinamento delle tecniche analitiche – nell’ ampliare la conoscenza dello spazio penitenziario e ottimizzare le offerte formative anche rispetto a tale peculiare ambito.

2. La migliore pratica. Il Gruppo Operativo Mobile e il Nucleo Investigativo Centrale

L’articolo si concentra sui reparti del GOM e del NIC a favore dei quali è stato tenuto il corso di analisi anche in considerazione delle proprie competenze analitiche.

Trattandosi di eccellenza organizzativa e funzionale se ne tracciano i profili quali punti di forza dell’organizzazione penitenziaria.



Il Gruppo Operativo Mobile

Il GOM opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento, il quale può disporre direttamente l’impiego per fronteggiare situazioni di emergenza e particolare pericolo; svolge compiti relativi alla custodia dei detenuti sottoposti a regime di detenzione speciale previsto dall’art. 41-bis o.p., così come dei detenuti collaboratori della giustizia, curandone altresì il servizio di traduzione e piantonamento. Il Direttore fornisce pareri ed elabora proposte al Capo del Dipartimento e alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento. Trasmette al Capo del Dipartimento una relazione annuale sulle attività gestionali e operative svolte.

L’Ufficio Centrale cura la raccolta ed analisi delle informazioni neces-

sarie all'esercizio delle sue attribuzioni, anche avvalendosi delle banche dati del sistema informativo interforze e di quelle in uso all'Amministrazione penitenziaria, raccordandosi con i competenti uffici del Dipartimento e della Direzione generale dei sistemi informativi e automatizzati.

Il Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria

Dipende direttamente dal Capo del Dipartimento. L'attività investigativa, di iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, è di regola svolta dal NIC – che si avvale dei nuclei regionali – relativamente a:

- delitti di criminalità organizzata nazionale e internazionale;
- delitti di terrorismo, anche internazionale, ed eversione dell'ordine costituzionale;
- fatti che riguardano più istituti penitenziari ovvero interessano ambiti territoriali eccedenti la regione in cui è situato l'istituto;
- indagini di speciale complessità.

Il NIC, oltre ad assicurare la copertura info-investigativa tipica dei Servizi Centrali di p.g. cura:

- Coordinamento Investigativo;
- Analisi Investigativa;
- Investigazioni Speciali.

Riguardo alla minaccia terroristica, partecipa a livello di comparto di sicurezza al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA).



3. Il ciclo di intelligence

Sul significato profondo di intelligence è utile prendere in prestito le riflessioni di Ivano Dionigi che nel suo “Osa Sapere” trae dalla stessa etimologia della parola le tre I che ne identificano la cifra interpretativa:

– *Intelligere*: legere intus (cogliere il dentro) e inter legere (cogliere le relazioni), nel senso di superare l’opaco e contingente spazio delle mere opinioni per maturare “pensieri lunghi” che coprano e suturino la frammentazione dei saperi e delle conoscenze e che siano capaci di connetterne le varie parti. E poiché “nulla si crea, nulla si distrugge ma tutto si trasforma” (Lavoisier), l’intelligence penetra le logiche ricombinatorie degli elementi che compongono le dinamiche criminogene, le situazioni degli attori delle minacce e l’evoluzione dei contesti e degli scenari. Proprio la complessità del sistema penitenziario merita un “pensiero lungo analitico” che possa valorizzarne la peculiarità;

– *Interrogare*: perché l’analisi nasce da una domanda del decisore, si sviluppa attraverso le domande alla base degli obiettivi della ricerca (Chi, Quando, Come, Dove, Perché) e si esaurisce nelle domande che consentono una compiuta elaborazione e una corretta formazione di opzioni al decisore. L’*ars interrogandi* è ben più premiante dell’*ars respondendi*, sebbene sia frequente ricorrere a risposte rapide ancorché incompiute, frutto di risorse cognitive depositate nel sapere personale ma non approfondite e riscontrate. In tal senso l’analisi non deve essere la sintesi della nostra conoscenza ma il frutto del processamento di una ricerca e di una raccolta di dati;

– *Invenire*: che è l’anima dell’analisi e che riguarda lo scoprire, nel suo duplice significato di:

- “trovare” quanto di “*notum*” e che sia dimenticato o nascosto nei labirinti degli archivi e nella memoria dispersa nelle tante realtà operative. Si tratta, in altre parole, di “spolverare” e dare nuovo luore al dato cognito;

- “inventare” quanto di “*novum*” ci viene richiesto ed è frutto di una esplorazione nella prassi e nei *saperi*, coniugando la capacità innovativa dell’esperienza operativa agli spazi non battuti della conoscenza. Con il coraggio di superare le colonne d’Ercole della “zona di conforto”.

Il prestito di Dionigi è utile per comprendere come:

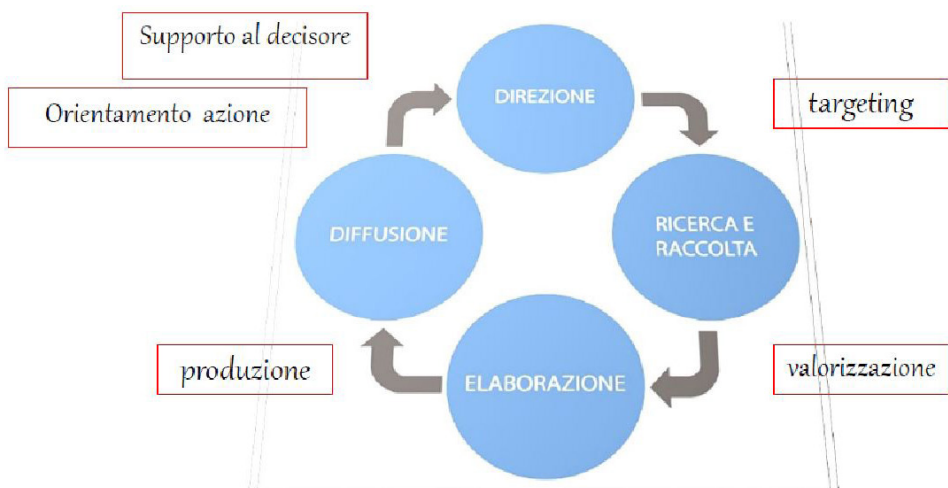
– l’analisi ha la necessità di integrare i saperi specializzati in un momento di sintesi e di confronto perché le minacce più insidiose si insinuano spesso tra le aree di confine delle diverse tematiche di sicurezza. Ad esempio, è ormai collaudata la collaborazione tra i diversi Reparti votati all’antiterrorismo ma magari meno frequente è il confronto tra gli esperti di terrorismo e quelli di criminalità, talché il viraggio di un gruppo di narcotrafficienti stranieri verso po-

sizioni radicali religiose potrebbe essere valutato in ritardo. Allo stesso modo, nel sistema penitenziario, non sempre le esperienze di collaborazione e monitoraggio maturate soprattutto rispetto ai detenuti a rischio di radicalizzazione violenta sono replicate in altri ambiti o in altri circuiti, così che certe sensibilità conquistate rischiano di non diventare patrimonio comune;

– l'abitudine a essere reattivo rispetto ad un'esigenza impellente mette in campo un bias cognitivo che spinge a rispondere rapidamente sfruttando quanto depositato nella propria percezione e nella propria memoria, senza attivare quel processo di razionalizzazione e di riscontro popperiano che è alla base di un affidabile processo analitico. Occorre, quindi, sapersi porre domande giuste, interrogarsi, costruire una mappa concettuale che possa guidare le attività di ricognizione, raccolta, ricerca ed elaborazione dei dati informativi;

– il notum presenta molteplici e sfaccettate conoscenze da recuperare dall'oblio, da far rilucere in altra e nuova prospettiva, senza che sia sempre scontato il senso e la direzione della nostra interpretazione. Inoltre appare pericolosissimo quell'effetto *Dunning-Kruger* secondo cui taluni, convinti di una personale competenza, sovrastimano le proprie capacità analitiche, con effetti ovviamente devastanti per l'intero ciclo di intelligence. A ciò si lega la resistenza al cambiamento di esperti di settore che ritengono di possedere la competenza sufficiente a fare a meno di approcci più moderni e meno personalistici.

La tenuta della rotta nel mare tempestoso dell'informazione, quindi, riposa nell'affidamento alla ricerca di una conoscenza utile (conoscere per agire) che sfrutti la razionalità proposta dal ciclo di intelligence e compia con fiducia l'intero percorso della catena del valore informativo (Dato, Informazione, Conoscenza, Sapere).



Prima di affrontare specificatamente il tema dell'intelligence, occorre sgomberare il campo da un grande malinteso che potrebbe nuocere alla cultura informativa e soprattutto potrebbe condizionare il buon esito dell'organizzazione di architetture analitiche, tanto nelle FF.PP. quanto nel mondo accademico.

L'analisi è una parte del processo d'intelligence e proprio sull'intero ciclo informativo occorre orientare sia la formazione (che aspiri ad essere efficace e compiuta) sia l'organizzazione di uffici deputati alla funzione analitica.

Nel costituire o riformare un ufficio di analisi è fondamentale definire i collegamenti con gli organi della ricerca e della raccolta e i processi indispensabili ad acquisire i dati informativi.

Non c'è analisi senza ricerca e raccolta, non ci sono ricerca e raccolta senza un bisogno da soddisfare di un decisore che proprio sugli esiti analitici può fondare le sue scelte e può promuovere le azioni più performanti. Quindi, un corso di analisi non può che includere l'intero processo, valorizzando quelle fasi che dell'analisi sono fattori costitutivi, strumentali o finali.

Il processo di intelligence è valido per ogni attività informativa e sicuramente costituisce il tessuto connettivale anche dell'approccio info-operativo in ambito penitenziario, come peraltro emerge nettamente dallo studio dell'attuale comandante del NIC, il Primo Dirigente di Polizia penitenziaria Ezio Giacalone, pubblicato sulla Rivista di Polizia del 2020, n. 2/3, in cui si ripercorrono le tappe evolutive della *prison intelligence*, l'approccio multiagenzia necessario per valorizzare il fronte anticrimine sotto l'aspetto informativo – sottolineando il ruolo spesso centrale svolto dall'ambito penitenziario – e la validità del ciclo (dalla decisione alla ricerca, all'analisi e alla disseminazione) quale architettura di base dell'edificio istituzionale del mondo penitenziario.

Nel corso di analisi rivolto al personale del GOM e del NIC, quindi, non poteva mancare l'orientamento dottrinario alle diverse aree funzionali che compongono il processo d'intelligence, in estrema sintesi di seguito illustrate:

Area decisionale

Il processo di intelligence nasce dal bisogno di soddisfare un'esigenza informativa del decisore. La domanda del decisore va sezionata, disaggregando i temi che la compongono al fine di coglierne i molteplici significati, proporre i necessari focus di approfondimento ed assicurare una compiuta e aderente pianificazione dell'acquisizione informativa (ricerca/raccolta) così

da coprire tutti gli spettri del fabbisogno decisionale.

La qualità dell'attività di intelligence, quindi, dipende prioritariamente dalla qualità della domanda – dalla sua chiarezza, dalla sua completezza – che si trasmette poi a tutti gli anelli della catena informativa.

Il fabbisogno informativo del decisore, quindi, innesca il processo e si traduce in:

- *targeting* mirato, individuando l'obiettivo della ricerca che consegua il fine di soddisfare il decisore. Occorre ben circoscrivere cosa ricercare così da evitare quell'*overload* informativo che conduce l'analista a perdersi nell'infinito dei dati così come è necessario definire le risorse necessarie sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo (sia umane sia tecnologiche) per rendere l'obiettivo conseguibile con apprezzabile efficacia. Una buona pianificazione dei target inciderà sulla qualità del prodotto finale;

- *ranking*, fornendo indicazioni sulle priorità della ricerca secondo utilità/necessità, evitando inutili dispersioni e cercando di dare consequenzialità incrementale alla successione degli obiettivi. Ciò è possibile solo con una buona conoscenza dei target anche rispetto ai contesti di riferimento;

- *reingegnerizzazione*, che consente la “verifica di efficacia” dei processi informativi così da ottimizzarne la performance. Consente di intervenire sulle vulnerabilità del sistema, sperimentando soluzioni sul campo che siano funzionali al raggiungimento degli obiettivi;

- *contestualizzazione* dell'obiettivo, ampliando la sfera della conoscenza alle cornici strategiche e fenomeniche utili alle attività di competenza (matrici criminali e spazio geoeconomico in cui insiste l'Istituto penitenziario).

Area dell'acquisizione delle informazioni

L'attività di ricerca e di raccolta dei dati è frutto di un'attenta pianificazione delle risorse da impiegare, delle fonti da utilizzare, dei modelli operativi da adottare (servizi dinamici, supporto tecnico intercettivo, sorveglianza tecnologica) in modo aderente e coerente rispetto al profilo del target e alle condizioni spazio temporali in cui si operi. La pianificazione, quindi, consente di evitare dispersione di sforzi e di risorse, di coordinare le attività e temporizzarle, di gestire il “comando e controllo” e di alimentare costantemente ed efficacemente i circuiti di analisi operativa, dai quali può ricevere orientamenti o aggiustamenti contingenti. L'acquisizione delle informazioni presuppone anche la conoscenza delle potenzialità, da una parte, dei data warehouse, dei data mart e dei data mining che consentono di recuperare le informazioni in possesso e metterle in relazione rispetto allo scopo di cono-

scenza (e in questo caso anche l'accesso alle banche dati istituzionali o private possono contribuire a un tracciamento informativo competitivo), dall'altra, del web (Osint) che può fornire indicazioni ufficiali o dati di profilazione soggettivi come nel caso dei social media, che implementano la conoscenza di attori, contesti e situazioni.

La scelta delle fonti – tecnologiche o umane, aperte o chiuse – è fattore di successo per il ricercatore e per l'analista. La complessità delle sfide di sicurezza spinge ormai sistematicamente verso l'*all source*, perché integra i vantaggi della pervasività del controllo tecnologico, dell'aderenza delle attività di riscontro e di prossimità al target su strada con osservazione e pedinamenti e della contestualizzazione informativa che consente una lettura efficace delle situazioni e degli eventi.

Ogni acquisizione umana va valutata sotto il duplice aspetto dell'attendibilità della fonte e della veridicità della notizia, secondo uno schema 4x4 o 6x6 che gradua:

- per la *fonte*: il livello di affidabilità che dipende sia dalla qualità degli apporti precedenti forniti dalla fonte sia dalla sua vicinanza/competenza rispetto all'origine del dato;

- per la *notizia*: il fatto che sia coerente con situazioni già corroborate o con dati in possesso e che sia accurata, appresa direttamente o frutto di “de relato”.

La valutazione è importante perché facilita la collazione e l'integrazione di dati diversi, che potrebbero anche essere contraddittori, costituendo quindi un metadato dirimente perché riferisce elementi sulle modalità di acquisizione, sulla rilevanza e sulla qualità del dato alla base poi delle scelte di aggregazione dell'analista.

Area della gestione del dato

Costituisce la “terra di mezzo” tra le fasi di ricerca e di analisi, consistendo in quelle attività preparatorie di *collazione*, secondo principi di rilevanza e pertinenza per evitare l'overload, *integrazione*, ovvero aggregazione selettiva dei dati che conserva il potere comunicazionale di ciascuno ma alla fine compone un ulteriore macrodato che è maggiore della somma aritmetica dei singoli componenti (a titolo esemplificativo possiamo dire che in questo caso $2+2=5$) e *interpretazione* dei dati nella quale questi ultimi si sommano con le capacità intellettuali, l'esperienza, la vocazione logica e razionale proprie dell'analista.

La frequente comunicazione “in parallelo” nei programmi informatizzati dei dati acquisiti negli Istituti rischia di burocratizzare l'attività di reperi-

mento e di collazione dell'analista che invece nella mole di notizie disponibili deve saper setacciare e selezionare quelle utili ed eventualmente richiedere approfondimenti per una migliore contestualizzazione. Sistemi in uso alle forze di polizia, infatti, clusterizzano e indicizzano in modo automatico il dato e sembra che ne facilitino l'integrazione: tuttavia, soprattutto nel caso di inserimenti routinari, non sempre l'analista è facilitato a selezionare e rivedere le priorità, a cogliere gli allertamenti idonei a rivelare la presenza di "embrioni fenomenici" più gravi o a promuovere focus su temi emergenti da porre all'attenzione dei decisori o delle articolazioni operative.

Area della valorizzazione del dato

Alcuni dati hanno un potenziale di rischio tale da essere immediatamente riferiti all'autorità competente per attivare azioni di controllo, contrasto o, nella migliore delle ipotesi, di prevenzione.

Esemplare la notizia di un imminente attentato terroristico, di un'evasione o di un evento critico grave per cui occorre innescare le reazioni operative necessarie e, al contempo, informare i superiori gerarchici per gli effetti strategico-politici della situazione in fieri.

La valorizzazione è una scorciatoia all'interno del ciclo di intelligence e presuppone comunque che il dato – pur nell'urgenza della comunicazione – sia "vestito" con riscontri rapidi che ne diano "peso e credibilità". Per tale motivo tutti gli attori del sistema penitenziario devono essere sensibili a:

- cogliere immediatamente la rischiosità nel singolo dato in quanto foriero di sviluppo particolarmente grave. Il personale negli Istituti non può esaurire il compito nell'inserimento del dato nei circuiti informatici interni o nell'allertamento formale/informale a strutture di coordinamento intermedio (ROM, NIR) ma devono anche fornire un primo apprezzamento sulle modalità di acquisizione, sulla valutazione della fonte e sulle informazioni di contesto utili alla comprensione dei livelli superiori;

- evitare la sistematicità dell'ipervalutazione nelle segnalazioni, sia in positivo, ingigantendo propri meriti operativi, sia in negativo, aumentando il livello e la frequenza degli allarmi che poi crea un'assuefazione e una minore reattività in coloro che devono decidere il tempo dell'azione/reazione;

- riconoscere la competenza dei Reparti specializzati nelle materie loro affidate *ex lege* così da interloquire immediatamente anche per una prima valutazione del dato acquisito.

La valorizzazione, inoltre, consente di incrociare i diversi livelli analitici, di cui parleremo nei prossimi capitoli, operativi, di contesto e strategici, in quanto l'allarme offre al decisore, anche di massimo livello, la possibilità

di predisporre piani di prevenzione o contrasto e allo stesso tempo anche la comunicazione del rischio alle autorità politiche.

Area dell'elaborazione del dato

La centralità dell'analisi nella "geografia" dell'informazione (la mappa che segna la posizione relazionale dell'analisi rispetto a tutto il processo informativo) risponde ai caratteri tipici del "giro di boa", per il quale la boa, punto di arrivo ma anche di ritorno, è la giusta metafora della duplice finalità analitica tesa:

– al *supporto al decisore*, per soddisfarne i bisogni di conoscenza. Nella più famosa delle sue "Prediche inutili", Luigi Einaudi, grande economista piemontese e secondo Presidente della Repubblica italiana, si poneva riflessioni che ancora oggi sono fondamentali per ogni buon decisore: "*Giova deliberare senza conoscere? Al deliberare deve, invero, seguire l'azione. Si delibera se si sa di potere attuare; non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda. Ma alla deliberazione immatura nulla segue*"¹. L'onere dell'analista è sostenere il decisore, riducendo l'incertezza e offrendo alternative possibili che possano orientare le scelte anche rispetto al loro impatto nella prassi.

Il fabbisogno informativo del decisore può essere soddisfatto oltre che a ragion veduta (su richieste mirate), anche attraverso oneri periodici (come la semestrale del NIC e l'annuale del GOM) o d'iniziativa dell'analista quando questi lo ritenga opportuno o necessario. Il valore aggiunto di un polo di analisi all'interno del sistema penitenziario si registra quando una comunicazione qualificata possa giungere ai livelli di vertice non solo ai fini di rendicontazione ma anche a titolo predittivo e preventivo sui temi o sulle situazioni di rilievo strategico;

– all'*orientamento dell'azione*, per meglio dirigere la ricerca rispetto agli obiettivi da conseguire. L'analisi si avvale dei flussi e allo stesso tempo ne orienta la direzione secondo standard di efficienza e di efficacia. A tal fine individua e risolve «coni d'ombra» e «contraddizioni» e indica possibili «itinerari operativi» e «opzioni tattiche» da perseguire. L'analista, chiamato a fornire i suoi contributi al decisore, non può esimersi dal trasmettere la conoscenza acquisita agli organi di ricerca per orientarne l'attività ed aumentarne il capitale personale e sociale. I continui feedback analitici mobilitano i flussi e la circolarità informativa ma hanno anche la funzione di irrobustire il brand

1) *Conoscere per deliberare. Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1956, in <https://www.luigieinaudi.it/doc/conoscere-per-deliberare>.

degli uffici analitici e ampliare e radicare il profilo identitario dei Reparti coinvolti nel processo.

L'analisi del dato presuppone l'uso di metodologie e strumenti di tipo strutturato o non strutturato, qualitativo o quantitativo, che risultano variamente efficaci ai diversi livelli: operativo, di contesto o previsionale.

L'*analisi operativa* consiste nella razionalizzazione dei dati all'interno di un'indagine. Si tratta di una dimensione caratterizzata dalla prevalenza dell'attore, al quale l'indagine volge l'attenzione per tracciarne il profilo di responsabilità circa fatti, eventi e situazioni a lui variamente attribuibili o collegabili.

È uno spazio su cui l'analisi opera con modelli propri:

– *analisi dell'attore della minaccia*, del quale occorre distinguere la struttura, la capacità e l'intenzione (quali strategie per quali obiettivi) e che, ampliata all'attore del contrasto (Polizia penitenziaria), valutando i rispettivi punti di forza e di debolezza, costruisce un impianto di comparazione competitiva utile a comprendere l'adeguatezza delle forze in campo;

– *analisi delle reti* (network e link analysis) che fornisce il quadro dinamico delle relazioni e degli interessi dell'attore, così da trarre elementi utili a definire la struttura (rispetto alla forma della *societas* alla quale l'attore si associa o nella quale si identifica) e la capacità (capitale umano che si sublima nel capitale sociale, opportunità di aggregazione e di relazione, metodi o programmi comunicazionali, sistemi informativi di direzione e di controllo).

In sintesi, l'analisi dell'attore – dall'individuo criminale all'organizzazione di riferimento – è l'analisi della minaccia nella dimensione operativa.

Rispetto al modello attoriale del passato, i corsi di analisi hanno proposto una dimensione ulteriore in cui viene valorizzato il potenziale dell'attore non in assoluto ma rispetto alle forze deputate al contrasto, così da misurarne il livello di competitività. Allo stesso modo, tale tecnica consente anche di verificare la congruità dello sforzo anticrimine rispetto all'avversario.

L'*analisi di contesto* è l'elaborazione dei dati provenienti da più flussi informativi e/o operativi, in un tempo definito e in un certo spazio geografico o tematico. In tale ambito, l'attore – nella sua forma frequentemente associativa – si geo-referenzia, vive in uno spazio sociale dal quale assume competenze, attributi, legittimazione, in sintesi ne assume opportunità e vulnerabilità e su di esso declina la sua capacità organizzativa e operativa.

In questo spazio geo-sociale, infatti, l'attore cerca di esercitare il proprio potere inteso come capacità di influire sul comportamento altrui, di influenzarne le opinioni, le decisioni, le azioni, i pensieri ma anche come capacità di attrarre,

di legare a sé, di mettere in uno stato di soggezione psicologica. In altre parole l'attore esercita nel contesto le proprie capacità di conseguire gli obiettivi che si è prefisso inducendo gli altri ad assecondarne l'azione e/o i fini.

Rispetto all'analisi operativa, actor oriented e focalizzata sul target, quella di contesto mette in relazione dialettica le tre dimensioni:

- della *minaccia*, della quale l'attore è l'espressione antropomorfa;
- del *contrasto*, in quanto alla polizia è affidato il compito di contenere e/o anemizzare il potere attoriale e a tal fine ci si organizza, dotandosi di risorse umane e tecnologiche e sostenendo una posizione securitaria competitiva;
- del *contesto*, spazio in cui entrambi gli attori si muovono e che ricomprende tutti gli aspetti economici, finanziari, politici, identitari, tecnologici, comunicazionali, organizzativi, direzionali nei quali si confrontano.

L'analista quindi deve procedere a cogliere come:

- i punti di forza e quelli di debolezza dell'attore criminale si saldino alle dinamiche del contesto, siano compatibili, attrattivi, interdipendenti;
- i punti di forza e di debolezza delle Forze di polizia si saldino alle dinamiche del contesto e riescano ad intercettare, prevenire o reprimere i fattori di potenza dell'avversario illegale;
- alcuni vizi o alcune deficienze sistemiche del contesto possano favorire l'azione e gli interessi illegali/criminali (teoria delle finestre rotte di James Q. Wilson e George L. Kelling);
- alcuni fattori economici e finanziari particolarmente remunerativi attraggano il crimine parassitario e quello infiltrativo per l'appetibilità dell'operazione corruttiva e collusiva.

Area della produzione e della comunicazione

L'analisi produce valutazioni situazionali, linee di tendenza, stime e alternative a sostegno del processo decisionale. I prodotti, quindi, assumono la forma idonea a soddisfare l'esigenza del decisore e possono essere periodici (annuale del GOM e semestrale del NIC) o contingenti, a richiesta o di iniziativa.

Devono essere caratterizzati da sinteticità, esaustività e chiarezza e devono contenere dati di fatto ed elaborazioni conseguenti e coerenti.

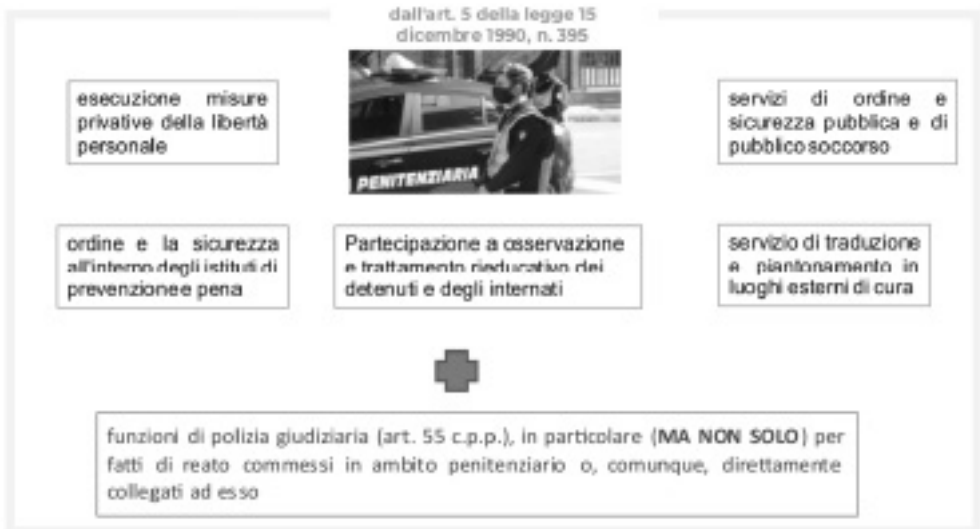
Normalmente sono precedute da un abstract che riassume l'intero prodotto e consente al decisore di cogliere immediatamente e sinteticamente i driver dell'intero impianto analitico, così che potrà approfondire eventuali campi d'interesse a ragion veduta. Lo sviluppo del corpo dovrà corrispondere alla serie dei temi individuati all'interno della domanda del decisore e dovrà concludersi con valutazioni sia strategiche sia tattiche, anche rispetto all'impatto che potrebbero sortire le proposte avanzate in chiusura.

Le analisi vanno accompagnate da lettere:

- al decisore, per rappresentare esigenze conseguenti all’esito analitico (ripianamento delle risorse, concentrazione di sforzi su un obiettivo, valorizzazione di esperienze o modelli operativi etc);
- alle articolazioni operative, quale orientamento dell’azione e aggiornamento del targeting, segnalando anche vulnerabilità da sanare e opportunità da sfruttare nel prosieguo delle attività

4. L’analisi nella dimensione del Penitenziario

Il mondo penitenziario è una sorgente copiosa di dati, non sempre facilmente gestibile per la complessità dei sistemi di gestione – tra trattamento e sicurezza – e l’eterogeneità della popolazione detenuta che ripete e sintetizza nello spazio ristretto dell’Istituto tutte le forme di devianza, dalla criminalità diffusa a quella organizzata, dall’eversione al terrorismo nazionale e religioso, dalla criminalità economica a quella affaristica. Ciò presuppone un modello organizzativo dei dati flessibile, completo e tecnologicamente supportato ma soprattutto una sensibilità informativa marcata nelle diverse fasi di sorveglianza, ricerca, raccolta, valorizzazione ed elaborazione analitica. La messa a sistema di procedure, conoscenze e metodi analitici, da una parte, e la relazione proattiva tra gli Istituti e i Reparti centrali come il GOM e il NIC possono garantire il massimo livello di competitività della Polizia penitenziaria.



La commissione parlamentare antimafia della XVIII legislatura ha inteso approfondire “la concreta applicazione dell’istituto del 41-*bis* per accertarne la congruità al dettato normativo e l’efficacia rispetto alle finalità di prevenzione che lo stesso deve perseguire”, riconoscendone quella funzione proattiva necessaria a recidere il legame del boss con l’organizzazione, a rendere efficace l’esecuzione della pena e circoscrivere quell’onnipotenza mafiosa dall’elevato significativo (potere ed impunità) che caratterizza il brand che un tempo nemmeno la detenzione riusciva a ridurre.

Nel tratteggiare il sistema penitenziario e la sua complessità, quindi, la Commissione ha riconosciuto l’impegno della Polizia penitenziaria nella tenuta dell’impermeabilità dell’esecuzione della pena sia di taluni selezionati detenuti destinati al regime del 41-*bis* (al quale corrisponde un circuito peculiare ex art. 41-*bis*, comma *quater*, O.P.) sia nei circuiti di Alta Sicurezza ove consistente è la concentrazione di criminali dall’anamnesi e dalla specializzazione critica.

Tuttavia, indipendentemente dallo specifico circuito assegnato nell’ambito dell’Alta Sicurezza – che attiene al titolo di reato per il quale l’attore è ristretto – la soglia di allerta informativa riguarda l’intero sistema penitenziario in quanto anche tra i ristretti in Media Sicurezza si possono rinvenire soggettività e dinamiche d’interesse analitico, suscettibili pertanto di specifici focus operativi. Ne consegue un impegno oneroso ma anche un bacino inesauribile di sollecitazioni per la Polizia penitenziaria, i cui strumenti informativi sono astrattamente efficaci anche se presentano taluni limiti legati alla difficoltà di mettere a sistema l’enorme mole di informazioni possedute e delle quali non sempre si ha la sensibilità richiesta per coglierne i nessi e le evoluzioni nel lungo periodo.

Per tali motivi il ruolo del GOM e del NIC appare sistemico nella lotta alla criminalità mafiosa, eversiva e terroristica nella dimensione penitenziaria costituendo gli incubatori naturali di istanze analitiche sempre più sofisticate, reattive e propositive affinché non si disperda un patrimonio di conoscenze essenziale a intercettare i mutamenti del mondo illegale. Alcuni segnali, infatti, sono certamente più evidenti nello spazio della detenzione sia in chiave di resilienza o di potenziale relazionale dell’attore detenuto, in quanto la detenzione amplia lo spettro di contiguità delle diverse matrici criminali, sia, al contrario, in chiave di migliore orientamento dell’attività trattamentale palesando possibili leve motivazionali per una corretta riabilitazione, come emerso dalle esperienze connesse all’applicazione del modello della deradicalizzazione di matrice religiosa.

L’insieme di tali considerazioni hanno indotto a sperimentare adattamenti metodologici dell’analisi dell’attore e del contesto al mondo penitenziario facendo emergere talune peculiarità.



L'attore detenuto rappresenta l'epicentro della sicurezza penitenziaria e della sicurezza trattamentale e costituisce il nodo centrale del traffico informativo che:

- consente di tratteggiare il suo profilo criminale e criminogeno utile all'individuazione delle possibilità riabilitative ma anche delle strategie e degli obiettivi dell'organizzazione di riferimento che il detenuto potrebbe veicolare in relazione al ruolo in essa rivestito;
- facilita la lettura di contatti e relazioni intrattenuti sia all'esterno (fornendo dati sul meccanismo comunicazionale e sulla funzione di medium di parenti, affiliati, eventuali stakeholder) sia all'interno (con altri detenuti, anche al fine di condividere esperienze o interessi criminali che dispiegherebbero gli effetti una volta in libertà, e le forze di polizia ne avrebbero conoscenza solo tardiva);
- rappresenta un tassello di per sé circoscritto ma che, se considerato con altre tessere in un campione analitico rappresentativo di organizzazioni o fenomeni, potrebbe acquisire un valore ulteriore tanto da tratteggiare, con buona approssimazione, la situazione dello scenario criminale di riferimento.

L'attore, quindi, si trova a rivestire la funzione di perno tra due mondi, quello d'origine e quello della detenzione.

L'analista non può non conoscere i tratti salienti di entrambi perché la sola vigilanza informativa intramuraria sarebbe cieca e priva della possibilità di dare un corretto movente e la giusta profondità ai comportamenti. Viceversa, considerare la sola anamnesi del detenuto finirebbe per storicizzare l'appartenenza a fenomeni che sono dinamici, rapidi, ipercompetitivi e quindi mutevoli negli assetti e nelle strategie talché l'approccio sarebbe inefficace e meramente letterario.

Analisi dell'attore nel contesto d'origine

Nel mondo penitenziario è ancor più accentuata la polidimensionalità dell'attore che l'analista deve valutare con un *approccio olistico* che tenga conto dei caratteri soggettivi (anamnesi, anagrafe, relazioni sentimentali e parentali), criminali (appartenenza all'organizzazione della quale rappresenta un campione), volitivi (ambizioni personali trasversali alle suddette dimensioni), contingenti (influenza dell'ambiente in cui si trova al momento, come nel caso della detenzione) ed economici (interessi, professionalità etc).

Tale profilazione – utile anche ai fini trattamentali – costituisce solo un iniziale approccio all'attore che progressivamente va affinato per cogliere il livello di pericolosità criminale soggettiva e quanto possa veicolare dell'organizzazione di riferimento, ampliando lo sguardo analitico ad uno spettro anticrimine più strategico.

Proprio per tale motivo deve essere individuato il ruolo e il peso specifico dell'attore nell'organizzazione e di questa ultima occorrerà poi approfondire:

– *struttura*, fondamentale per comprendere il modello organizzativo, ordinativo e di gestione degli interessi strategici. In concreto, Cosa Nostra ha un modello verticistico che consente di modulare rapidamente le strategie e di concentrare massa critica operativa a ragion veduta. Tale sistema ha una vulnerabilità, in quanto anche dalla periferia dell'organizzazione è possibile per gli investigatori raggiungere i livelli apicali. Inoltre, un tale modello presuppone una linea di comando efficace, tant'è che l'impossibilità di riproporre il vertice (Commissione provinciale) – per puntuali interventi di contrasto – ha reso acefala la struttura e “mandamentalizzato” i centri di potere, depotenziando e destabilizzando l'intera organizzazione. La 'Ndrangheta ha un modello orizzontale che, pur salvaguardando l'autonomia dei singoli “locali”, assicura un profilo identitario unitario e un livello centrale a garanzia della disciplina e delle scelte di maggior peso. Il vantaggio di tale modello risiede sia nella resilienza delle strutture che possono assorbire il contrasto – mai veramente strategico per il policentrismo 'ndranghetista – sia nella capacità di relazione e di “fare sistema” in nome di una comune identità e di convergenti interessi che attestano le cosche tra le minacce criminali più qualificate a livello globale. La Camorra (le Camorre) ha una struttura polverizzata e per tale motivo è ipercompetitiva sul territorio, manifestando una fluidità e un'aggressività tipica di una realtà costantemente sottoposta allo stress della conflittualità tra clan costretti a convivere in spazi ristretti, ad alta densità criminale e particolarmente selettivi. La duttilità e la violenza tipica di certe realtà degradate, da una parte, e la vocazione innata imprenditoriale, dall'altra, rende il camorrista spesso “sopra le righe” e meno incline alla mediazione quando non opportunistica. La criminalità pugliese è di servizio e pronta ad interagire

– assorbendone i caratteri – con tutte le organizzazioni con cui viene a contatto. Sul piano internazionale la criminalità nigeriana, e soprattutto la sua componente cultista, ha una solida strutturazione che risente di forte competizione tra gruppi etnici diversi e tende a territorializzarsi attraverso un controllo di intere aree da dedicare ai traffici illeciti. La criminalità balcanica ha una vocazione predatoria e commerciale, più fluida e a geometria variabile, soprattutto nel settore del traffico di droga, e si caratterizza per la valorizzazione dei diversi hub criminali connazionali presenti diffusamente sul territorio nazionale e comunitario. Anche le altre matrici etniche – africane e sudamericane – stanno progressivamente evolvendo e strutturandosi, acquisendo una crescente aggressività che deriva da situazioni di marginalità fortemente criminogena e banditesca;

– *capacità*, in cui i legami c.d. “a ponte” tra i membri delle organizzazioni e le realtà esogene hanno aumentato, nei diversi contesti, le possibilità di ibridazione con i comitati affaristici in cui professionisti, funzionari infedeli e imprenditori disinibiti hanno incrementato l’esposizione del Paese a fenomeni infiltrativi, collusivi e corruttivi. Tra gli stranieri, il rischio della persistenza di sacche di non integrazione potrebbe facilitare fenomeni criminali più strutturati il cui profilo è tutto ancora *in fieri*.

Ugualmente importanti sono la *despazializzazione* di certi ambiti eversivi o insurrezionalisti, la loro saldatura su temi politici strumentali e rilevanti che possono creare un fronte antistatuale più aggressivo e pericoloso, il ruolo del web nei processi di radicalizzazione sino ad approdare ad azioni terroristiche individualizzate, la debolezza psichica o la frustrazione sociale di categorie di stranieri che ne aumenta il rischio di escalation antistatuale (criminale o terroristico);

– *intenzione*, che attiene alle finalità criminali perseguite con strategie mutevoli e contingenti che di volta in volta prediligono scelte eversive, opportunisticamente di defilamento. Per l’analista è importante cogliere dalle strategie note gli obiettivi non conosciuti e viceversa dagli obiettivi noti le strategie segrete.

Questi quadri, sintetizzati da docenze esperte durante il corso, hanno ancor più sottolineato come proprio l’attuale periodo di trasformazione e l’infinita possibilità che le minacce si contaminino, fanno presagire nuove sfide e nuovi attori frutto delle interazioni criminogene, tutte da studiare, soprattutto negli ambienti “ristretti” come quelli della detenzione.

Per questo l’analista della Polizia penitenziaria deve conoscere quali siano i punti di forza e di debolezza dell’organizzazione di appartenenza del detenuto e deve anche essere aggiornato sulle dinamiche del contesto di provenienza che possano avere ricadute nella gestione del trattamento e della sicurezza. Si pensi, ad esempio, all’esistenza di focolai di tensione in Paesi ad

alto indice di terrorismo, a conflitti sociali interetnici sul territorio nazionale e all'estero, all'esplosione di guerre di mafia, al cambio di assetti criminali o all'incremento esponenziale di lavori pubblici che si registrano in un determinato territorio che aumentano la rilevanza parassitaria mafiosa e possono richiedere un intervento del boss, anche se ristretto.

Non può ignorarsi, inoltre, che il detenuto possa riuscire a mantenere i rapporti con il contesto di provenienza attraverso i collegamenti con i familiari, gli associati e le relazioni di tipo economico.

Una volta definita la minaccia criminale nei contesti d'origine si devono valutare le forze del contrasto operanti nell'area rispetto alla loro capacità di fronteggiare l'avversario e di mitigare il rischio, considerandone quindi i punti di forza tra i quali la capacità di coordinarsi a livello di interforze, di analizzare il fenomeno e comprenderne le strategie, di penetrare l'ambiente criminale con una elevata intrusività tecnologica che garantisce un vantaggio competitivo investigativo tanto che in molti casi le organizzazioni criminali non riescono a relazionarsi e a riorganizzarsi perché continuamente intercettate e decapitate.

Analisi dell'attore nel contesto penitenziario

Definita nei paragrafi precedenti l'area informativa del portato critico del detenuto, si procede ad analizzare l'altro profilo dell'attore, più attinente alla sua esperienza detentiva e riassunto in gran parte dal suo fascicolo, che riguarda prioritariamente la *posizione* (titolo del reato, ruolo, circuito o regime), *capacità* (trattamento, relazioni, economia, tecnologia etc, desumibili, ad esempio, da colloqui, camere di pernottamento, passeggio, lavoro, istanze, procedimenti disciplinari, uso di telefonini o di droni, in questo ultimo caso da parte degli associati all'esterno etc.) e *intenzione*, quale l'insieme degli obiettivi coltivati e delle strategie adottate per conseguirli (collusione, corruzione, defilamento opportunistico, ricerca di collegamenti e di comunicazioni, controllo di traffici illeciti, evasione, radicalizzazione, proselitismo etc).

Il profilo del detenuto va calato poi nella realtà dell'Istituto al fine di cogliere il suo atteggiarsi quale minaccia attraverso:

- l'ibridazione con altre matrici criminali sia per creare gruppo di pressione interna sia per condividere esperienze e interessi a pena eseguita. Si tratta di un'informazione assolutamente originale e acquisibile solo nel penitenziario e in ciò, come più volte sottolineato, l'Istituto funge da laboratorio di sperimentazione della ricombinazione possibile delle minacce;

- responsabilità in *eventi critici* che costituiscono situazioni pericolose per la sicurezza penitenziaria (quali aggressioni, contenimenti, danneggiamenti, infrazioni disciplinari, proteste, rivolte, violazioni norme penali, risse, evasioni etc);

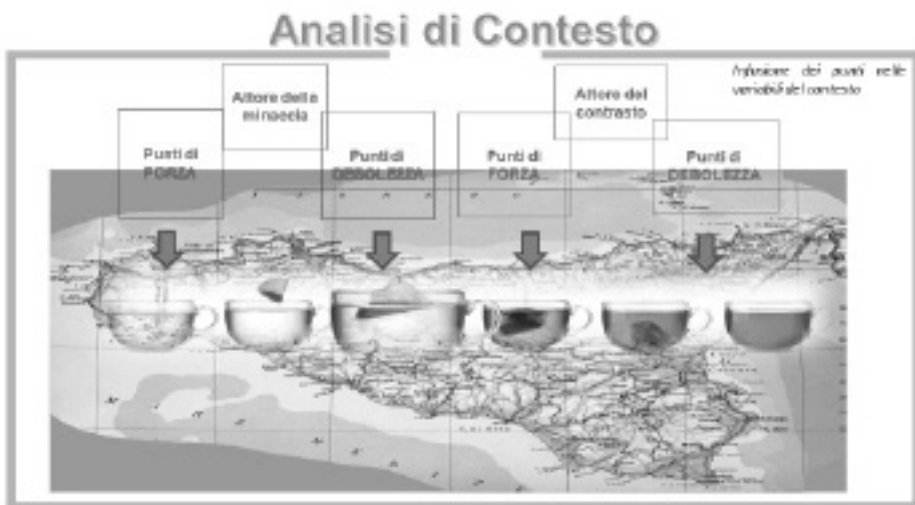
– gestione di traffici illeciti all'interno dell'Istituto, quali il narcotraffico, la commercializzazione e l'uso di telefonini etc.

In alcuni casi, la debolezza della sorveglianza aumenta il livello del rischio del detenuto/criminale e ovviamente le vulnerabilità logistico-infrastrutturali, sanitarie, di organico e di professionalizzazione possono incidere fortemente sul livello competitivo della Polizia penitenziaria.

Al contrario, il potenziale di rischio del detenuto è mitigato ove prevalgano i punti di forza del contrasto, quali la sorveglianza interna ed esterna (osservazione diretta, osservazione tecnologica, osservazione documentale, attività informativa e refertazione), un efficace regime penitenziario e trattamentale, idonee infrastrutture etc.

Per ultimo, anche l'Istituto ha una sua precisa allocazione geo-economica, insiste su un territorio che può presentare vulnerabilità criminogene, quali il radicamento di cellule criminali o eversive o la presenza di ambienti economici infiltrati.

L'analisi di contesto, quindi, deve considerare le variabili territoriali per coglierne opportunità e vulnerabilità per la sicurezza. Anche fattori apprezzabili e votati alla rieducazione e alla cura della persona detenuta in contesti infiltrati dalla criminalità, dalla radicalizzazione o dall'antagonismo potrebbero essere un veicolo di interessi illegali di cui si può avvalere il detenuto.



L'analisi, in conclusione, quale strumento di conoscenza dell'attore, dei fenomeni e dei contesti – sia nell'area di origine criminale sia in quella

dell'Istituto – costituisce fattore di competitività e strumento sia di adeguamento dei processi informativi alle migliori pratiche sperimentate sia di *risk management* strumentale alla gestione ottimale della sicurezza penitenziaria.

Ma ancor più oggi l'analisi del contesto penitenziario consente “*di indirizzare al meglio le politiche di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, soprattutto perché si tratta di un contesto per nulla statico e ai più, per molti aspetti, poco percepibile. In realtà, tra gli addetti ai lavori è noto che se si vuol comprendere come si muovono e quali forme assumono le organizzazioni criminali e quelle terroristiche, occorre osservare e analizzare in ambito penitenziario le mutevoli condotte, le gerarchie e le alleanze che spesso preconizzano quelle esterne*”².

5. Conclusioni

L'analisi è uno strumento di innovazione e di sensibilizzazione, rappresenta una sorta di esplorazione nel futuro perché conoscere le minacce e valutare i rischi comporta necessariamente assumere uno sguardo prospettico e diretto ai futuribili (i futuri possibili).

Il cambiamento rapido degli scenari, la stretta interdipendenza con i fattori di crisi globali che riverberano sul territorio nazionale e la complessità con cui bisogna confrontarsi quotidianamente impongono uno sguardo esperto e un sistema informativo che consenta di mobilitare la periferia e il centro decisionale con velocità e competenza.

Più aumenta la complessità, maggiormente fluido deve essere il sistema che la governa e ciò è ancor più vero nell'ambiente penitenziario dove convergono esigenze informative e operative di diversa natura.

Il detenuto è un attore multidimensionale che accoglie opportunità e vulnerabilità tanto dell'organizzazione e dell'area di origine, quanto dell'istituto e del relativo contesto che lo ospita. Seguirne i reticolari interessi e le relazioni, marcarne informativamente il profilo non è semplice, soprattutto per forze di polizia esposte a stress e bias tipici di ambienti chiusi e in endemico sottorganico a fronte del sovraffollamento carcerario.

Tuttavia, la Polizia penitenziaria occupa a pieno titolo e con generale consenso un ruolo importante per la sensibilità informativa originale e per la capacità di cogliere il cambiamento e le opportunità offerte: la stessa istitu-

2) Dirigente AUGUSTO ZACCARIELLO, *La tecnica investigativa penitenziaria. Sicurezza e Giustizia*, in rubrica *Diritto Penitenziario*, IV/MMXX.

zione del GOM e del NIC costituisce migliore pratica e consente di fronteggiare con un'architettura dedicata le sfide del domani in ambiti fondamentali per la tenuta democratica del Paese.

Non solo la competenza investigativa legittima la partecipazione al fronte antieversivo, antiterroristico e anticrimine, ma la stessa competenza analitica testimonia l'esistenza di una volontà di comprendere il fenomeno, di ponderare i rischi e di sostenere la politica anticrimine con una visione sul campo sia oggettiva e concreta sia capace di elaborare possibili interventi per un futuro migliore.

Il corso ha offerto alcune metodologie e momenti di riflessione partecipata che saranno tradotti nel concreto con un approccio alle sfide ancor più razionale e meditato. Trova ulteriore conferma l'efficacia del modello organizzativo unitario del GOM e del NIC che premiano una direzione centrale legata ad hub periferici in un continuum operativo e informativo che si declina sino agli Istituti (e per il NIC, i locali focal point).

Il confronto con le altre Forze di polizia – e tra i rispettivi analisti – conferma le aspettative nutrite per una razionale scesa in campo della Polizia penitenziaria anche negli ambiti diversi dal terrorismo islamico ove la bontà delle migliori pratiche, la partecipazione a progettualità internazionali e la condivisione info-operativa radicata nel C.A.S.A. costituiscono fattore di competizione ben oltre i confini nazionali.

Tale situazione, quindi, favorisce l'attività di analisi e l'affinamento di un brand che ormai NIC e GOM hanno affermato anche nel settore, con uno sguardo oltre i limiti nebbiosi del presente.

In conclusione, proprio il pensiero al futuro fa ricordare quel brocardo secondo il quale le grandi imprese come i grandi impegni professionali hanno il cuore delle emozioni e le gambe della motivazione. E proprio durante il corso di analisi i colleghi del GOM e del NIC hanno reso viva la dottrina e l'hanno colorata con la professionalità della loro esperienza e con l'entusiasmo per le nuove sfide, con la consapevolezza di far parte di quel fronte avanzato chiamato a difendere la sicurezza del Paese dalle minacce più insidiose ed eversive, cercando di cogliere tra le pieghe dell'oggi le opportunità e i rischi del futuribile.

A quanto sia importante tale sguardo “lungo” rimanda la riflessione dell'analista filosofo francese Gaston Berger, secondo il quale *più rapida è un'automobile più lontano devono guardare i fari.*

Bibliografia

- BERGER GASTON, *De la prospective: Textes fondamentaux de la prospective française* (1955-1966), Harmattan Editore, 2012
- DE JOUVENEL BERTRAND, *L'avvenire della politica e l'arte della congettura*, Pagine Editore, 2018
- GIACALONE EZIO ANTONIO, *Manuale di diritto penitenziario*, capitolo decimo, Wolters Kluwer Editore, 2021
- GIACALONE EZIO ANTONIO, *Origini e fondamenti dell'intelligence penitenziario*, in *Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, n. 2-3, 2020
- ZACCARIELLO AUGUSTO, *La sicurezza penitenziaria come presidio di sicurezza pubblica*, in *Rivista Sicurezza e Giustizia*, III/MMXVIII
- CONTINIELLO ALESSANDRO, *Anatomia delle mafie e del metodo mafioso*, Key Editore s.r.l., 2023
- GODET MICHEL - DURANCE PHILIPPE, *La previsione strategica per le imprese e i territori*, in <http://en.laprosperspective.fr/dyn/francais/ouvrages/PrevisioneStrategica-Dunod-2008.pdf>
- IVANO DIONIGI, *Osa sapere*, Solferino Editore, 2019
- SALVATORE LUPO, *La Mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli Editore
- GILLES KEPPEL, *Uscire dal caos*, Raffaello Cortina editore, 2019
- LUIGI EINAUDI, *Conoscere per deliberare. Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1956, in <https://www.luigieinaudi.it/doc/conoscere-per-deliberare>
- Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, *Regime carcerario ai sensi dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e modalità di esecuzione della pena intramuraria in alta sicurezza*, 2022
- Rapporto annuale 2022 del Ministero dell'Interno sulla criminalità
- Relazione 2022 sulla politica dell'informazione per la sicurezza
- Relazioni semestrali 2022 del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria
- Relazioni semestrali 2022 della Direzione Nazionale Antimafia

PARTE IV
*Documenti, Normativa
e Giurisprudenza di interesse*

L'anarchismo insurrezionale quale forma di conflittualità non convenzionale

di Renato Caputo* e Vittorfranco Pisano**

Abstract

Data la crescente minaccia posta in essere, a livello nazionale ed internazionale, all'ordine pubblico ed al mantenimento della pace sociale da parte di gruppi anarchici guidati da un'agenda insurrezionale, questo saggio passa in rassegna – con particolare attenzione alla scena italiana – le lezioni apprese rintracciando, all'interno del potenziale spettro altamente progressivo di conflitti non convenzionali, le origini e lo sviluppo del pensiero e dell'azione anarchica nel corso di quasi due secoli, compreso lo sfruttamento anarchico e l'infiltrazione di disordini sociali e politici generati da movimenti monotematici aventi obiettivi come l'ambiente, le politiche migratorie e l'antimilitarismo.

* * *

Given the increasing threat posed nationally and internationally to law-and-order and domestic tranquility by anarchist individuals and groups driven by an insurrectional agenda, this essay reviews – with particular attention to the Italian scene – lessons learned by tracing, within the potentially progressive spectrum of unconventional conflict, the origins and development of anarchist thought and action in the course of nearly two centuries, including anarchist exploitation and infiltration of social and political unrest generated by single-issue movements having such objectives as the environment, migration, and anti-militarism.

* * *

(*) Professore a contratto di Diritto Internazionale e normative sulla sicurezza (IUS/13), è iscritto nel Collegio degli Avvocati di Madrid ed è membro dell'Advisory Board dell'European Intelligence Academy di Atene (Grecia). Nella XIV legislatura ha fatto parte dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro della Difesa. Nel triennio 2014-2017 ha lavorato, come Funzionario dello Stato con accreditamento diplomatico, in Uzbekistan.

(**) Colonnello t.IASD (Ris.) di Polizia Militare dell'Esercito statunitense, è Segretario Generale dell'Albo Nazionale Analisti Intelligence. Professore a contratto di Conflittualità non Convenzionale e Terrorismo (SPS/04). È stato consulente della Sottocommissione sulla Sicurezza e Terrorismo del Senato degli Stati Uniti e revisore dei corsi nell'ambito del Programma di Assistenza Anti Terrorismo del Dipartimento di Stato statunitense.

Premessa

Il susseguirsi di gravi fatti di cronaca lesivi dell'ordine pubblico e della tranquillità sociale, dovuti ad illeciti e violenti comportamenti da parte di individui ed aggregazioni d'ispirazione anarco-insurrezionalista, inducono a condurre una riflessione preliminare sulla conflittualità – con particolare attenzione alle manifestazioni e agli stadi che ne costituiscono l'aspetto più infido, ossia quello non convenzionale – onde poter miratamente procedere ad una disamina dell'anarchismo insurrezionale dalle sue origini all'attuale andamento del fenomeno con primaria concentrazione sulla situazione italiana.

In quanto l'incidenza dei temi qui trattati affligge tanto il settore pubblico quanto quello privato, sia a livello nazionale che internazionale, e difficilmente potrà rivestire unicamente natura occasionale, gli autori esprimono l'auspicio che la presente ricerca possa fungere da complemento a passati e correnti sforzi da parte di un vasto numero di specialisti di ogni nazionalità miranti ad approfondire o facilitare la comprensione della conflittualità non convenzionale in tutte le sue manifestazioni.

1. Conflitti ad alta, media e bassa intensità

La conflittualità è una situazione che sorge allorché due o più attori, statali o meno, perseguono fini contrapposti. In quanto la conflittualità rispecchia diversi livelli d'intensità – rapportati a fini politici, sociali, economici, religiosi, culturali o ad una combinazione dei predetti; ad obiettivi da colpire, umani o materiali; al danno effettivo o potenziale; alla natura ed ai limiti d'impiego degli strumenti offensivi; all'estensione geografica; ed al numero dei partecipanti – si suole da tempo distinguere, particolarmente in presenza di un coinvolgimento statale, tra conflitti ad alta, media e bassa intensità.

I conflitti ad alta intensità abbracciano la guerra nucleare, a tutt'oggi ipotetica al livello bilaterale¹, e la guerra convenzionale generale, in cui vengono impiegate dai belligeranti tutte le risorse, ad eccezione di quelle nucleari, ad essi disponibili².

I conflitti a media intensità riguardano, a loro volta, tanto la guerra

1) L'impiego unilaterale da parte degli Stati Uniti, all'epoca significativamente l'unica potenza nucleare, della bomba atomica a Hiroshima e Nagasaki il 6 e 9 agosto 1945 per porre fine alla Seconda Guerra Mondiale costituisce, a tutt'oggi, il solo evento bellico di tale natura.

2) Ne sono esempi la Prima e la Seconda Guerra Mondiale, nonché il conflitto Iran-Iraq del 1980-88.

convenzionale limitata – sia nei fini perseguiti che nelle risorse impiegate³ – quanto determinati interventi di breve durata unilateralmente decisi⁴.

Infine, i conflitti a bassa intensità, la cui ricorrenza è notevole e rapportabile a particolari contingenze, includono numerose varianti, fra cui risaltano le seguenti:

– operazioni nel corso di una guerriglia⁵ in cui unità di combattimento di una potenza estera interveniente integrano le forze armate nazionali o quelle rivoltose; in cui forze speciali della potenza estera interveniente forniscono quadri per le forze armate nazionali; o in cui la potenza estera interveniente fornisce al Paese ospitante assistenza e consulenza di sicurezza⁶;

– operazioni cosiddette “chirurgiche” per prevenire aggressioni imminenti o per limitare aggressioni in corso⁷;

– dispiegamento di forze senza impiego in combattimento, ossia le semplici dimostrazioni di forza a livello terrestre, marittimo o aereo⁸; le *Peace Support Operations*, tipicamente col patrocinio dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU); le operazioni di sostegno logistico⁹; e le esercitazioni congiunte¹⁰;

– casi di terrorismo ed altre forme di conflittualità non convenzionale che comportano, a seconda delle esigenze, l’impiego di corpi di polizia, di reparti militari e/o di servizi d’intelligence nel territorio nazionale per la salvaguardia dell’ordine pubblico o della sicurezza nazionale¹¹ oppure,

3) Come esemplificato dalla Guerra di Corea del 1950-53.

4) A titolo esemplificativo, l’intervento statunitense in Libano nel 1958 e a Grenada nel 1983.

5) Guerriglia è letteralmente il diminutivo di guerra, ossia piccola guerra, e proviene dal sostantivo in lingua spagnola *guerrilla*. Il termine risale alle campagne iberiche antinapoleoniche del 1809-13 condotte dal Duca di Wellington con la partecipazione di irregolari spagnoli e portoghesi (*guerrilleros*, anche denominati all’epoca partigiani o insorti). Costoro, numericamente due volte inferiori ai francesi, sfruttavano le caratteristiche topografiche del territorio rurale, interrompevano e sconvolgevano linee di comunicazione, bloccavano arterie e intercettavano corrieri e convogli. Nel corrente uso del termine, la guerriglia riguarda le tecniche di logoramento utilizzate da gruppi inizialmente di piccole dimensioni contro forze armate regolari o di polizia numericamente e logisticamente superiori. Tecniche, sostanzialmente non ortodosse rispetto alle dottrine e pratiche militari, possono anche essere impiegate in appoggio a forme di guerra convenzionale, come nel caso della lotta partigiana antinazista condotta in Francia e in Italia durante a Seconda Guerra Mondiale a latere dello sforzo bellico svolto delle truppe regolari anglo-americane.

6) Nelle predette situazioni, numerosi sono i casi in cui si è verificato l’intervento statunitense come, notoriamente, in America Latina e nel Sudest Asiatico.

7) A tal fine sono intervenuti, ad esempio, Israele in Iraq, Tunisia e Libano, nonché gli Stati Uniti in Pakistan, Afghanistan, Iraq, Siria e Libia.

8) Ad esempio, l’invio di truppe italiane lungo il confine con l’allora Jugoslavia titina nell’agosto-settembre 1953 relativamente alla questione di Trieste che si risolse da lì a un anno.

9) È il caso del supporto statunitense a Taiwan ovvero Repubblica di Cina.

10) Come dimostrato dalle sistematiche esercitazioni condotte congiuntamente dai Paesi aderenti al Patto Atlantico.

11) Ne è un esempio l’operazione “strade sicure” in Italia, ove elementi delle forze armate coadiuvano le forze di polizia.

all'estero, in soccorso di propri cittadini¹².

Va, inoltre, considerato che spesso, in concomitanza con le operazioni precipuamente militari o di polizia riconducibili a differenziabili livelli d'intensità, i conflitti abbracciano una vasta gamma di iniziative economiche, propagandistiche, psicologiche e clandestine¹³.

2. Conflittualità non convenzionale e componenti

È nel contesto dei conflitti a bassa intensità che rientra nel suo insieme la conflittualità non convenzionale, la quale comprende una serie di manifestazioni eversive o violente che infrangono, a seconda della fattispecie, il diritto interno di singoli Stati, le norme di diritto pubblico internazionale o i canoni di diritto umanitario. Rientrano, altresì, nell'ambito della conflittualità non convenzionale metodiche che, seppure lecite o ai limiti della legalità, stridono con i comportamenti tradizionalmente recepiti dalla società civile.

Infatti, la conflittualità non convenzionale si differenzia nel modo più assoluto e categorico sia dalla contesa democratica, che si svolge in modo pacifico, ordinato e rispettoso dei diritti e della dignità altrui¹⁴, sia dal classico campo di battaglia, dove si conduce la guerra in senso stretto, ossia un conflitto armato tra due o più Stati riguardante il perseguimento o la difesa di propri interessi vitali, o percepiti come tali, e condotto secondo le norme stabilite e le consuetudini recepite dal diritto internazionale¹⁵.

Si possono, quindi, annoverare nel quadro non convenzionale: il colpo di Stato; le reti clandestine o semiclandestine; gli Stati cosiddetti "canaglia" o

12) In ambito estero lo dimostrano i rispettivi interventi d'Israele ad Entebbe nel 1976, della Germania a Mogadiscio nel 1977 e dell'Egitto a Malta nel 1985.

13) Lo attestano, ad esempio, conflitti con vaste ripercussioni internazionali verificatisi durante la Guerra Fredda nella regione indocinese con la pesante sequela vietnamita; in area palestinese e mediorientale nei conflitti arabo-israeliani; nel subcontinente cinese; nella penisola coreana; in Africa, dove si contano significativi scontri negli ex possedimenti francesi, belgi e portoghesi; e in America Latina con particolare rilevanza in Guatemala, Cuba, Nicaragua e Colombia.

14) Fanno stato il voto per le assemblee rappresentative, il referendum popolare e l'esercizio di tutti gli altri diritti civili in modo formalmente e sostanzialmente corretto.

15) Va contemporaneamente notato che il termine "guerra" viene con crescente disinvoltura utilizzato in senso lato anziché giuridico e tecnico. Con frequenza ci si ricorre per qualificare comportamenti intrapresi, o misure adottate, per fronteggiare situazioni di qualsiasi natura repute negative. Risaltano, in tal senso, i nobili propositi di "guerra" alla fame, alle malattie, alla criminalità comune o organizzata e così dicendo. Spesso, con pari elasticità, si impiega questo sostantivo con riferimento a contese, sia incruente sia violente, tra gli antagonisti più disparati che spaziano, quindi, dai litiganti processuali alle imprese commerciali concorrenti, alle bande criminali rivali.

preferibilmente “Stati fuorilegge”; l’imprenditoria illecita; la disinformazione; l’immigrazione clandestina e relativo sfruttamento; l’agitazione sovversiva; il terrorismo; l’insorgenza; la guerra civile; e la rivoluzione. Né la ripetitività né, tantomeno, il frequente abbinamento di queste manifestazioni con comportamenti leciti e convenzionali le trasforma in tali.

Va parimenti tenuto presente che mentre tutti i fenomeni su elencati costituiscono singole manifestazioni della conflittualità non convenzionale, alcune di esse, come di seguito illustrato, contemporaneamente assurgono a stadi o fasi nello spettro potenzialmente progressivo della conflittualità non convenzionale. Va, non di meno, ricordato che diversi dei già menzionati fenomeni si manifestano strumentalmente in concerto fra loro¹⁶.

2.1. Manifestazioni contemporaneamente stadi di conflittualità non convenzionale

Come storicamente dimostrato, sono manifestazioni e contemporaneamente stadi nello spettro potenzialmente progressivo della conflittualità non convenzionale: (1) l’agitazione sovversiva; (2) il terrorismo; (3) l’insorgenza; (4) la guerra civile; e (5) la rivoluzione. È, appunto, la potenziale progressività, ovvero il passaggio da uno stadio a quello successivo, che rende particolarmente insidiosi questi fenomeni.

2.1.1. Agitazione sovversiva

L’agitazione sovversiva, praticata da elementi appartenenti a partiti parlamentari o extraparlamentari, a movimenti di attivisti o ad altre aggregazioni di piccole o considerevoli dimensioni, mira al raggiungimento di fini ideologici, politici, politico-economici (sindacali inclusi), politico-religiosi o legati a singole cause specifiche. Si avvale maggiormente, ma non esclusivamente, di mezzi non cruenti, ancorché illeciti o scorretti, fra cui la propaganda tendenziosa e la disinformazione, l’incitamento a non osservare le leggi o talune di esse, gli assembramenti e i cortei lesivi dell’ordinato svolgimento della vita sociale e dei processi economici, l’occupazione d’immobili e i disordini di piazza.

L’indottrinamento martellante e subdolo e l’infiltrazione nelle istituzioni di ogni natura, nazionali e internazionali, pubbliche e private, laiche e religiose,

16) Per una panoramica complessiva per materia ed estensione geopolitica della conflittualità non convenzionale, vedi VITTORFRANCO PISANO (a cura di), *Conflitti non convenzionali nel mondo contemporaneo*, Supplemento alla *Rivista Marittima*, Roma, 2002.

rientrano nelle metodiche degli agitatori sovversivi, i quali si dotano altresì di strumenti mediatici che spaziano dalle pubblicazioni, anche di natura semiclandestina, alle trasmissioni radiofoniche e ai siti Internet.

Nella maggior parte dei casi, il ricorso alla violenza si esaurisce in atti vandalici e nel danneggiamento o distruzione di beni pubblici e privati ma, con minore frequenza, comporta anche lesioni alle persone. Abituale sono le minacce e fra le tattiche utilizzate dagli agitatori sovversivi rientra l'inserimento di gruppuscoli in manifestazioni di varia specie e consistenza, inclusi raduni, comizi e cortei, con l'intento di provocarne la degenerazione.

A seconda delle strategie prescelte o dipendendo da circostanze particolari, solo elementi di determinate aggregazioni oppure la totalità di coloro ad esse appartenenti praticano l'agitazione sovversiva. Alcune organizzazioni, sedicenti o anche superficialmente rispettose della legalità costituzionale, si dotano, *a latere*, di strutture impostate su ordinamenti cellulari clandestini per porre in essere l'agitazione sovversiva, operando così su scala binaria e ponendo in essere, in via strumentale, anche occasionali atti di terrorismo¹⁷.

Contrariamente alle manifestazioni di protesta spontanee, anche a livello di sommosse, che sorgono in reazione a situazioni ambientali obiettivamente o soggettivamente negative causate da fattori storici, sociali, religiosi, economici o politici, l'agitazione sovversiva, pur attivamente sfruttandoli tutti, è il prodotto di un fattore dominante, ovvero la presenza di una o più sottoculture composte da estremisti di stampo radicale o rivoluzionario.

Queste sottoculture si ispirano a varie fonti di pensiero politico. Due fonti sono di natura fortemente ideologica, sinistra e destra, ma sia l'una che l'altra sono caratterizzate da diverse sfumature. L'estremismo di sinistra si suddivide in marxista-leninista, anarchico, internazionalista o dedito a cause sociali o ambientali specifiche. Quello di destra abbraccia correnti neo-naziste, ultra-nazionaliste o contro-separatiste. Una terza fonte è di natura etnico-nazionalista o etnico-separatista, la cui tendenza ideologica può orientarsi sia a sinistra sia a destra. Altre fonti sono poi quella politico-confessionale, anche denominata teocratica o integralista, e quella con fini singoli o specifici quali l'antimilitarismo. Nella pratica, la visione politica di molti attivisti è spesso superficiale o nebulosa, il che incrementa la loro pericolosità ed imprevedibilità.

Va infine notato che l'agitazione sovversiva è spesso riconducibile ad aggregazioni di diverse matrici e fini che operano contemporaneamente negli stessi o variabili contesti geografici, ancorché con difforme intensità e incisività.

17) Come emerso in numerose occasioni, l'agitazione sovversiva accomuna militanti protesi verso la "resistenza passiva" e la "disubbidienza civile" e veri e propri facinorosi (il cosiddetto "zoccolo duro"), entrambi affiancati da "compagni di strada" armati puramente di buone intenzioni.

2.1.2. Terrorismo

Il terrorismo – di cui non esiste una definizione universalmente recepita ma del quale è tuttavia possibile formularne una descrizione funzionale basata su osservazioni e considerazioni di natura empirica, particolarmente come manifestatosi dagli anni '60 del XX secolo – è caratterizzato da quattro elementi costitutivi imprescindibili: la violenza criminale, che lo distingue dall'uso legittimo della forza¹⁸; il movente politico, politico-religioso o politico-sociale, che lo differenzia dalla delinquenza comune e dalla criminalità organizzata, i cui fini ultimi sono generalmente economici e comunque non politici¹⁹; la clandestinità a livello di strutture e dinamiche, che lo separa dalla violenza politica ordinaria per sua natura alla luce del sole²⁰; e l'azione proveniente da attori non statali, con o senza l'appoggio di Stati sostenitori, che lo contraddistingue da violazioni del diritto internazionale e umanitario direttamente attribuibili a singoli Stati.

Fermi restando i predetti elementi costitutivi, il terrorismo può assumere aspetti diversi: interno, internazionale, sponsorizzato da Stati sostenitori e strumentale, e in quest'ultimo caso lo si può riscontrare in ogni stadio della conflittualità non convenzionale.

– Il terrorismo interno, il quale coinvolge unicamente cittadini e territorio di un singolo Stato, è ovviamente quello autoctono. Alla pari dell'agitazione sovversiva, esso non sorge dal nulla, ma è influenzato da situazioni di luogo e di tempo sfruttate dalle sopra elencate sottoculture radical-rivoluzionarie, che intervengono quale fattore determinante per la sua nascita. Il terrorismo interno è sempre preceduto dall'agitazione sovversiva sulla quale conta per il reclutamento e varie forme di sostegno tecnico, logistico e informativo.

18) Ai terroristi non può essere attribuito, *inter alia*, lo status di combattenti in quanto essi non rispettano le norme del diritto internazionale di guerra ed il terrorismo stesso non è giuridicamente assimilabile allo stato di belligeranza. In definitiva, l'atto terroristico costituisce reato a causa del suo intrinseco carattere illecito (omicidio, lesioni, sequestro di persona, danneggiamento doloso di beni, ecc.) e non trova alcuna giustificazione nell'impegno ideologico o negli obiettivi politici di coloro che lo commettono.

19) Nonostante la ripetitività di azioni di autofinanziamento da parte di gruppi terroristici (ad esempio, rapine e sequestri) e di rapporti collusivi tra criminalità organizzata e uomini politici, funzionari statali o imprenditori (ad esempio, favori elettorali e riciclaggio di denaro), queste attività sono puramente strumentali. I fini politici dei terroristi e quelli economico-imprenditoriali della criminalità organizzata rimangono invariati e distinti. Questa fondamentale dicotomia non viene intaccata neanche dalla constatazione che l'incidenza della criminalità organizzata può, come spesso avviene, minare l'autorità degli organi di governo ed interferire con l'ordinato svolgimento delle funzioni dello Stato.

20) Sono espressioni di violenza politica ordinaria tanto gli scontri fisici tra avversari ideologici o etnici quanto i tumulti, a livello di piazza, d'ispirazione politica.

– Il terrorismo internazionale, fenomeno generalmente meno frequente di quello interno, coinvolge cittadini e/o territorio di due o più Stati. Esso normalmente coincide con lo sconfinamento di lotte politiche riguardanti una etnia, una o più comunità o uno scacchiere geopolitico e viene per lo più adottato come strumento per ottenere un risultato immediato o a breve scadenza. Esistono legami di natura internazionale tra vari gruppi terroristici, nonché tra questi e aggregazioni di agitatori sovversivi di pari convinzioni²¹.

– Il terrorismo sponsorizzato da Stati sostenitori gode di appoggi esterni appunto a livello statale²². Gli atti terroristici interni o internazionali commessi con l'appoggio di Stati sostenitori assurgono ad un grado di gravità maggiore, poiché non investono solamente l'ordine pubblico interno, bensì la sicurezza nazionale dello Stato che li subisce. Nel corso del tempo il terrorismo contemporaneo o, meglio, una serie di aggregazioni terroristiche prevalentemente mediorientali, ma anche europee, ha conosciuto una riduzione del sostegno politico e/o logistico elargito in passato da fonti statali. Il rapporto tra Stato sostenitore e aggregazioni sostenute – sicuramente una minoranza – ha tuttavia sempre costituito un precario connubio basato unicamente sulla convenienza reciproca in assenza sia di un rapporto gerarchico sia di totale univocità di fini²³. Il ridotto supporto di Stati sostenitori è oggi compensato dall'incremento di aiuti privati da cui sorge l'espressione "privatizzazione del terrorismo"²⁴.

21) Sul piano del terrorismo internazionale, con risvolti transnazionali in quanto spesso include l'attraversamento operativo di confini statali, si sono manifestati tre filoni principali: quello palestinese laico (composto da numerose aggregazioni autodefinitive "organizzazioni resistenziali" con fini nazionalisti in alcuni casi accompagnati da venature marxiste-leniniste) specialmente negli anni '60-'80 del secolo scorso; quello dei "partiti comunisti combattenti" (fra cui la Rote Armee Fraktion in Germania, Action Directe in Francia e le Brigate Rosse in Italia) soprattutto negli anni '80-'90; e quello islamico radicale (in cui si annoverano al-Qaida, ovvero La Base, e ISIS, ovvero Stato Islamico di Iraq e Siria) dagli anni '90 il maggior filone in assoluto ed avente un raggio di azione globale. Tali filoni principali sono di volta in volta accompagnati da occasionali sussulti di minore portata, fra cui rientrano nella casistica quelli di matrice armena e curda.

22) Talvolta si suole distinguere tra terrorismo "sub-nazionale" o "dal basso", cioè commesso da gruppi privati con o senza l'appoggio di Stati sostenitori, e "terrorismo di Stato" o "dall'alto", cioè posto in essere da uno Stato a regime totalitario nei confronti di propri cittadini dissidenti che risiedono nello Stato stesso o all'estero. Da notare, però che nel caso di cosiddetto "terrorismo di Stato" specificamente commesso all'interno dei propri confini tende a venire meno l'elemento della clandestinità.

23) Il dicastero degli esteri statunitense pubblica un elenco annuale, denominato *Terrorism list*, in cui sono stati indicati e sottoposti a sanzioni da parte di Washington, nel corso degli anni, Yemen del Sud, Iran, Iraq, Libia, Siria, Sudan, Cuba e Corea del Nord. Tre di questi – Iraq, Libia e Sudan – sono stati altresì sottoposti a sanzioni da parte dell'ONU.

24) Ad esempio, le aggregazioni radicali islamiche spesso dispongono di una duplice struttura: da un lato trasparente per iniziative religiose e assistenziali e, dall'altro lato, in via clandestina per attività terroristiche. Parte del loro operato riveste valore sociale, poiché spesso suppliscono a carenze non colmate dallo Stato o dalla società, creandosi così simpatie fra correligionari ed at-

– In qualità di strumento, il terrorismo può, infine, manifestarsi sia nello stadio dell’agitazione sovversiva sia in quelli eventualmente successivi allo stadio stesso del terrorismo, cioè l’insorgenza, la guerra civile e la rivoluzione che, se raggiunta, costituisce lo stadio finale. In questi quattro casi il terrorismo è pertanto qualificabile come “strumento” e non come “stadio”.

A latere di quanto da tempo costituisce terrorismo “classico”, ovvero avente fini sostanzialmente politici e non dedito alla distruzione di massa, è stato in prosieguo coniato il termine “neo-terrorismo”²⁵.

Sia nella realtà sia nel regno delle intenzioni o delle ipotesi, il neo-terrorismo non sostituisce ma coesiste con il terrorismo classico come su funzionalmente descritto. Al neologismo “neo-terrorismo” va tuttavia riconosciuta una certa utilità pratica nella sua duplice funzione mirante a raccogliere sotto un’unica etichetta inquietanti sviluppi criminologici e aggressivi e a tracciarne affinità e contrasti rispetto al terrorismo classico.

Nell’accezione corrente del termine fanno capo al neo-terrorismo cinque componenti che riguardano le finalità oppure le modalità di azione per raggiungere il fine specifico. Esse sono denominate: “terrorismo religioso”; “terrorismo ecologico o eco-terrorismo”; “narco-terrorismo; terrorismo nucleare, radiologico biologico e chimico o terrorismo Nrbc”; e “terrorismo informatico o *cyber-terrorismo*”.

– Il terrorismo cosiddetto “religioso” si propone, nelle variabili impostazioni di chi lo pratica, finalità teocratiche, il conseguimento del radicalismo confessionale puro, il contrasto alla pratica dell’aborto o imposizioni settarie pseudo-religiose. Andrebbe, però, accuratamente caratterizzato come terrorismo con fini politico-religiosi. Infatti, la religione può essere vissuta dal credente in due modi: come fede, ovvero il rapporto tra creatura e Creatore, oppure come ideologia ed in questo caso si verifica uno sconfinamento dalla sfera religiosa in quella politica. Appunto per questo non si tratta di terrorismo “religioso” ma di terrorismo con motivazione politico-religiosa²⁶.

– L’eco-terrorismo, il quale si manifesta sostanzialmente dagli anni ’80 del XX secolo, è posto in essere da animalisti e ambientalisti radicali nella convinzione di perseguire le tesi del bio-centrismo (l’uguaglianza di tutti gli esseri viventi) o dell’eco-centrismo (l’uguaglianza di ogni oggetto

traendo contributi finanziari o materiali da fonti anche inconsapevoli di questa struttura binaria collegata e sfruttabile per il travaso di fondi e risorse.

25) Vedi WALTER LAQUEUR, *The New Terrorism*, Oxford University Press, Oxford, 1999 e IAN O. LASER et al., *The New Terrorism*, RAND, Santa Monica, California, 1999.

26) I tragici fatti dell’11 settembre 2001 avvenuti a New York, a Washington e in Pennsylvania costituiscono fin ora l’esempio primario ed il momento culmine del cosiddetto “terrorismo religioso”.

animato e inanimato presente in natura) proteggendo, altresì con la violenza criminale, fauna e natura²⁷. L'attivismo animalista include sia aggressioni contro bersagli rappresentativi di istituti, laboratori, imprese, associazioni, strutture e apparecchiature accusati di "sfruttamento degli animali" e contro il confezionamento e il commercio di prodotti derivati, sia allarmi dolosi miranti alla disseminazione del panico alimentare, mentre l'attivismo ecologico include sabotaggio, incendi dolosi e detonazione di esplosivi ai danni di imprese private e amministrazioni statali ritenute nocive per l'eco-sistema.

– Il narco-terrorismo si avvale strumentalmente del narco-traffico come forma di proventi finanziari a sostegno della causa perseguita.

– Il terrorismo Nrbc – il cui scopo sarebbe quello di produrre distruzione di massa e, di conseguenza, spesso qualificato come "mega-terrorismo" o con termini analoghi – è, parimenti al narcoterrorismo, una modalità di azione, ma allo stato attuale quasi esclusivamente ipotetico. Non si sono verificati attentati terroristici con ordigni nucleari o radiologici e molto limitata è la casistica riguardante quelli con sostanze batteriologiche e chimiche, anche se si contano molti falsi allarmi dolosi. Va tuttavia rilevato che, mentre lo strumento Nrbc sarebbe generalmente sproporzionato ai fini delle aggregazioni terroristiche d'impostazione unicamente politica che perseguono l'imposizione di cambiamenti radicali o rivoluzionari, esso interessa quelle politico-religiose, miranti all'annientamento totale degli "infedeli". Infatti, il defunto Osama bin Laden equiparò l'acquisizione e l'impiego di armi di distruzione di massa da parte di al-Qaida ad un dovere religioso. Lo strumento Nrbc può, inoltre, attrarre i cosiddetti "ecologisti della restaurazione" che vorrebbero ricondurre il pianeta allo stadio primordiale.

– Il *cyber*-terrorismo, terza modalità di azione del neo-terrorismo, mirerebbe a sferrare attacchi intrusivi e nocivi contro sistemi tecnologici dipendenti dall'informatica. Il *cyber*-terrorismo va, inoltre, distinto dal *cyber*-crimine (attinente a fini economico-finanziari) e dalla *cyber*-guerra (attinente a fini militari), fenomeni ben diversi dal *cyber*-terrorismo come si evince dalla terminologia stessa. Fattispecie diversa è, altresì, quella dei cosiddetti "pirati telematici" che si misurano, come se fosse una competizione sportiva, con la tecnologia informatica anche commettendo reati per biasimevole spirito agonistico.

La distinzione tra terrorismo classico e neoterrorismo incide, infine,

27) Ne sono rispettivamente aggregazioni rappresentative l'Animal Liberation Front – ALF (Fronte per la Liberazione degli Animali) e l'Earth Liberation Front – ELF (Fronte per la Liberazione della Terra). Come si vedrà in prosieguo, a costoro si aggiungono in tempi più recenti attivisti anarchici.

sulla portata della minaccia. Il terrorismo classico pone sempre una minaccia nei confronti dell'ordine pubblico e in determinati casi anche nei confronti della sicurezza nazionale e della stabilità politica regionale. A sua volta, il neo-terrorismo, a seconda delle specifiche fattispecie, allarga la sfera della minaccia alla salute pubblica (terrorismo biochimico e narco-terrorismo), al buoncoscume (terrorismo settario di stampo pseudo-religioso), all'ordinato funzionamento dell'economia (narco-terrorismo ed eco-terrorismo), all'ambiente (alcune fattispecie di eco-terrorismo) e ai sistemi tecnologici di primaria importanza nel mondo contemporaneo (*cyber-terrorismo*)²⁸.

2.1.3. Insorgenza

L'insorgenza²⁹ – sia come ulteriore manifestazione di conflittualità non convenzionale sia come stadio successivo, a seconda dei casi, all'agitazione sovversiva o al terrorismo – è associabile al controllo almeno parziale e temporale del territorio nazionale e della popolazione. Viene spesso classificata secondo la categoria dell'istituzione presa di mira: lo Stato o comunità politica, il sistema politico o forma di governo, le personalità in carica ritenute illegittime e gli indirizzi politici.

Infatti, la sua sfera di azione mira al progressivo controllo del territorio e delle risorse di un Paese, avvalendosi di organizzazioni politiche illegali e di forze militari irregolari impiegate contro le autorità che detengono il potere. Pertanto, essa prevede scontri a fuoco con le forze armate governative, ancorché normalmente a livelli non elevati e improntati sull'elemento sorpresa.

Rispetto all'agitazione sovversiva e al terrorismo, l'insorgenza, la cui efficacia è proporzionale alla propria capacità di legittimazione e assimilazione all'interno della popolazione, richiede maggiore impegno o disponibilità in termini di capacità organizzativa, articolazione di comandi, pianificazione, addestramento e risorse umane e materiali. Da sottolineare che, contrariamente allo stadio dell'insorgenza, quello del terrorismo non comporta controllo del territorio da parte terroristica. Va parimenti ricordato che il terrorismo, quale strumento, può inserirsi nello stadio dell'insorgenza³⁰,

28) Per maggiori approfondimenti sulla distinzione tra terrorismo classico e neoterrorismo nelle sue cinque componenti, vedi VITTORFRANCO PISANO, *Il neo-terrorismo. Suoi connotati e conseguenti strategie di prevenzione e contenimento*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 1999.

29) Il vocabolo "insorgenza" deriva etimologicamente dal termine anglo-americano *insurgency* non inteso come "insurrezione", ma comunque legato al fenomeno di "lotta insurrezionale".

30) Nei limiti della generalizzazione, il terrorismo tende a manifestarsi, con diversa intensità, quale fenomeno urbano presente a livello pressoché globale, mentre l'insorgenza si manifesta tipi-

come correntemente emerge da situazioni presenti in Iraq, Siria ed altrove.

Eccettuati alcuni gruppi – come, ad esempio, quelli dediti unicamente all'ecologismo estremista i quali non deriverebbero alcuna utilità dal ricorso all'insorgenza – la motivazione ideologica, politica o politico-religiosa delle aggregazioni che la perseguono non differisce da quella dei gruppi annoverabili nell'ambito dell'agitazione sovversiva e del terrorismo.

2.1.4. Guerra civile

La guerra civile si verifica allorché la popolazione di uno Stato si scinde attivamente o, come spesso avviene, soprattutto passivamente in due parti contrapposte che si contendono con le armi il potere governativo; oppure, allorché una ragguardevole parte della popolazione conduce una lotta armata contro l'autorità costituita. Si tratta, quindi, di una netta contrapposizione tra due componenti della popolazione nazionale e si distingue, per intensità numerica e operativa, da tutte le manifestazioni o stadi precedenti della conflittualità non convenzionale: agitazione sovversiva, terrorismo e insorgenza³¹.

2.1.5. Rivoluzione

Un movimento eversivo – come quello comunista di stampo maoista in Cina del secolo scorso – che transita con successo per i vari stadi sopra considerati consegue la fruizione del fine preposti sin dall'origine, ovvero la rivoluzione che, in ambito politico, comporta il sovvertimento e la sostituzione del sistema istituzionale contrastato.

In taluni casi, il fine rivoluzionario può essere raggiunto anticipatamente a causa dell'arrendevolezza dell'ordinamento attaccato, come dimostrato dalla rivoluzione castrista consumatasi a Cuba nel 1959. Infatti, l'agitazione

camente nelle aree rurali del “Terzo Mondo” o “Sud Globale”. Diverse aggregazioni operano, comunque, sotto forma d'insorgenza in ambienti rurali e sotto forma di agitazione sovversiva o, anche, di terrorismo in ambienti urbani.

31) Sia l'insorgenza che la guerra civile sono oggi fenomeni riscontrabili soprattutto nei Paesi in via di sviluppo, dove pesano sulla conflittualità interna tra aggregazioni tribali e di altra natura – razzialmente, etnicamente, linguisticamente e religiosamente eterogenee o contrapposte – fattori quali l'artificialità dei confini statali riconducibili al colonialismo e alla tempestività della decolonizzazione, nonché all'incompiuto processo di formazione dello Stato-nazione dovuto non solo a fattori storici ed esterni, ma anche a carenze istituzionali interne, disparità socio-economiche, rivalità e corruzione. Fenomeni d'insorgenza non sono neppure totalmente estranei ai Paesi in via di transizione politico-economica dal non ancora totalmente defunto Secondo Mondo, a conduzione social-comunista, verso il Primo Mondo, a conduzione democratica e liberista, come evidenziato, ad esempio, dai casi riguardanti la Cecenia e il Daghestan nella Federazione Russa.

sovversiva, il terrorismo, l'insorgenza e la guerra civile possono fungere da stadi progressivi in un conflitto non convenzionale oppure svolgere una funzione aggressivamente intimidatoria che non richiede necessariamente una vittoria schiacciante attribuibile al susseguirsi di ogni stadio nello spettro potenzialmente progressivo della conflittualità non convenzionale.

La rivoluzione può eccezionalmente verificarsi, altresì, a seguito di un colpo di Stato quando non unicamente proteso alla sostituzione di una élite da parte di un'altra. Rientrano nella casistica: la Turchia nel 1923, l'Egitto nel 1952 e la Libia nel 1969, ove il colpo di Stato ha comportato una totale trasformazione dei precedenti regimi (sultanato nel primo caso e monarchia nel secondo e nel terzo) in sistemi repubblicani di varia impostazione.

Inoltre, in presenza di particolari circostanze, la rivoluzione può direttamente attuarsi a seguito dell'insurrezione popolare caratterizzata da scioperi, marce di protesta e disordini di varia natura ed ispirata da fattori quali la povertà, la disoccupazione o sottoccupazione, lo squilibrio demografico, l'inadeguatezza delle infrastrutture e dei servizi sociali, la discriminazione etnica o religiosa, l'inefficienza burocratica, la corruzione istituzionale e la prepotenza o violenza di chi detiene il potere statale.

Questi fattori costituiscono un *humus* idoneo per la confluenza di risentimenti da parte della popolazione, risentimenti sfociabili in dimostrazioni e proteste spontanee raccogliatrici di aggregazioni portatrici di rimostranze, ma spesso prive di maturità e di comunanza a livello di *leadership*, programma e ideologia e non accomunabili ad un vero e proprio movimento, come avvenuto nella maggior parte dei casi rientranti nella cosiddetta "primavera araba" del 2010-2011. Né il limitato associarsi di altri settori della popolazione può assicurare, di per sé, l'avvio di un moto rivoluzionario.

Affinché la protesta spontanea si tramuti in insurrezione popolare, come avvenuto in Russia nel 1917 e in Iran nel 1979, sono necessari ulteriori ingredienti: il superamento di mere dimostrazioni simboliche; l'acquisizione di una vasta base popolare; la capacità di paralizzare o sconvolgere l'ordinato svolgimento della vita quotidiana quantomeno nel contesto urbano; un meccanismo unificatore di protestatari e contestatori eterogenei; la resistenza fisica, materiale e armata nei confronti delle forze di polizia e dell'eventuale intervento repressivo dei corpi militari³².

L'auspicata rivoluzione promossa dall'insurrezione popolare può, alternativamente, sconfinare nel *caos* con il rischio che sorgano scenari

32) Sotto quest'ultimo aspetto, va pure considerato il fatto che assenti la benevola neutralità delle forze armate o loro schieramento (quantomeno di una consistente maggioranza delle stesse) a favore degli insorti è estremamente arduo che un'insurrezione popolare culmini in rivoluzione.

alternativi o concorsuali:

– è possibile l’inserimento e lo sfruttamento da parte di chi – con differenti motivazioni politiche o anche politico-religiose tendenzialmente o specificamente radicali – dispone di capacità e mezzi adeguati per dar vita quantomeno a manifestazioni e stadi di conflittualità non convenzionale;

– si può verificare un colpo di Stato con fini diversi da quello degli insorti ed al colpo di Stato può far seguito un ulteriore colpo di Stato difforme da quello precedente;

– può scatenarsi la guerra civile nel caso di spaccatura in seno alle forze armate tra reparti fedeli al regime e reparti sostenitori dei rivoltosi, come avvenne in Russia tra “bianchi” e “rossi”, ancorché temporaneamente, dal 1917 al 1922 a seguito della Rivoluzione di Ottobre o può intervenire economicamente e/o militarmente uno Stato, limitrofo o meno, avente propri fini.

Nel migliore dei casi, se la rivoluzione conduce a libere elezioni, può emergere un regime democratico, ma il risultato non è scontato, soprattutto in Paesi di creazione artificiale e di tradizioni non pluraliste.

Va infine osservato che a diverse manifestazioni della conflittualità non convenzionale viene spesso attribuito l’appellativo di *asymmetric warfare* generalmente tradotto come “guerra asimmetrica”, anche se renderebbe meglio la dizione “modo asimmetrico di guerreggiare” in quanto *warfare*, termine non agevolmente traducibile, esprime la conduzione di azioni che spaziano dall’antagonismo lesivo all’aggressione violenta vera e propria e, perfino, alle operazioni belliche. Comunque, per *asymmetric warfare* s’intende la neutralizzazione di un avversario (effettivo o ritenuto tale) più potente attraverso l’aggiramento delle sue potenzialità e lo sfruttamento delle sue debolezze o vulnerabilità, appunto come verificatosi l’11 settembre 2001³³.

33) Questo tragico evento illustra lo sfruttamento di carenze organizzativo-operative della superpotenza statunitense che abbracciano in massima sintesi: l’inefficienza del coordinamento nell’ambito del sistema d’intelligence nazionale e dello stesso con i servizi collegati di altri Paesi; la raccolta inadeguata o insufficientemente tempestiva di notizie utili; valutazioni o analisi errate delle informazioni raccolte; l’incapacità di vagliare in tempo utile la massa d’informazioni pervenute per il tramite di diversi canali o mezzi di raccolta; il debole sistema di sorveglianza, come dimostrato a livello aeroportuale, dove alcuni dei relativi compiti erano affidati a personale delle stesse linee aeree insufficientemente addestrato; il tradizionale ridimensionamento del sistema di sicurezza nazionale che ha fatto seguito a tutti i conflitti americani dalla Guerra d’Indipendenza a quella fredda; il clima di rilassamento psicologico generato dalla eccezionalità degli attacchi terroristici transnazionali sul proprio territorio; ed il sistema di guarentigie sostanziali e procedurali previste dall’ordinamento giuridico nei confronti tanto dei propri cittadini quanto dei residenti stranieri. Specialmente per quanto riguarda l’universale valenza e applicabilità dell’intelligence, vedi RENATO CAPUTO - VITTORFRANCO PISANO, *I come intelligence. Imprescindibilità e limiti*, in

3. Anarchismo insurrezionale

L'anarchismo insurrezionale, anch'esso prodotto di una sottocultura radicale e dedito all'impiego di strumenti illeciti o violenti, rientra pienamente nel contesto dei conflitti a bassa intensità e, in particolar modo, della conflittualità non convenzionale, temi su introduttivamente esaminati.

Seppure taluni bersagli e metodi tipici dell'anarchismo insurrezionale vengano spesso alternativamente inquadrati quali manifestazioni di "antagonismo radicale", non emerge una netta differenziazione tra i due fenomeni.

La dizione "antagonismo radicale" potrebbe, tuttavia, risultare utile nel classificare azioni motivate da specifiche istanze, che pur non estranee all'anarchismo insurrezionale, il quale contrasta ogni forma di autorità, non vanno oltre, nelle percezioni e intenzioni del perpetratore, un singolo fine quale, ad esempio, "la salvaguardia del pianeta" e il contrasto all'energia nucleare o alle istituzioni e strumenti militari.

È quindi opportuno, tenendo presente quanto fin qui considerato riguardo all'anarchismo insurrezionale, tracciarne dettagliatamente le fondamentali dottrinarie, l'andamento operativo che ne hanno caratterizzato le primarie fasi nel corso di quasi due secoli e le effettive potenzialità e prospettive.

3.1. Anarchia e anarchismo: origini terminologiche e storiche

Abitualmente proferito come sinonimo di disordine, scompiglio, confusione o caos, il vocabolo "anarchia", riconducibile all'etimo greco "privazione di comando", designa specificamente la mancanza – effettiva o auspicata – di governo di una popolazione, ossia l'inesistenza di qualunque potere costituito.

Da qui sorge l'ulteriore termine "anarchismo" inteso quale movimento socio-politico inseritosi in sconvolgimenti e lotte sociali sin dalla seconda metà del secolo XIX³⁴ ed avente come fine l'abolizione dello Stato e di ogni forma di autorità sia laica che religiosa, vista come costrizione esterna, per sostituirla con una società di uomini liberi ed uguali ispirata da un ordine naturale, spontaneo e di collaborazione volontaria. L'estinzione, quindi, di ogni potere coattivo³⁵.

Collana *Intelligence e Sicurezza*, Torino, 2021.

34) Epocale momento d'incrocio tra le tradizioni utopistiche, il materialismo scientifico di Marx ed Engels e la rivoluzione industriale.

35) Al movimento anarchico sono attribuite tre fasi, "individualista, mutualistica e collettivista an-

Fra gli esponenti storici della dottrina ed azione anarchica risaltano:

– William Godwin (1756-1836), inglese. Sostiene che la ragione, se liberamente espressa, distingue il bene dal male, che la luce della ragione viene offuscata dalle istituzioni autoritarie e che leggi, governi e istituzioni impediscono l'innata propensione al bene del genere umano;

– Joseph Proudon (1809-1865), francese. Propone la sostituzione dello Stato accentrato con una federazione progressiva di comunità spontanee con indirizzo mutualistico e la collettivizzazione dei mezzi di produzione;

– Michail Bakunin (1814-1876), russo. Dopo aver aderito all'Associazione Internazionale dei Lavoratori o Prima Internazionale del 1864 se ne distacca nel 1872, in conflitto con aspetti dell'impostazione marxista, per costituire l'Internazionale Antiautoritaria e prospetta la rivoluzione totale come sollevazione di massa di tutti gli oppressi nelle città e nelle campagne per liberarsi delle "catene" e, a tal fine, considera ogni mezzo lecito;

– Pietr Kropotkin (1842-1921), russo. Reclama il ricorso alla "propaganda del fatto" o "col fatto" quale tattica rivoluzionaria e possente strumento per risvegliare la coscienza popolare;

– Enrico Malatesta (1853-1932), italiano. È fautore del "fatto insurrezionale", assieme al connazionale Carlo Cafiero (1846-1892). Inoltre, pur ripugnando una rigida struttura gerarchica, Malatesta auspica – unicamente nell'interesse della continuità nella conduzione della linea politica – un raggruppamento munito di un minimo di organizzazione. Negativa è la reazione dei più accesi anarchici individualisti.

Nonostante l'anarchismo rigetti il capitalismo e la società borghese, aspetto che lo accomuna al marxismo-leninismo, non ne condivide i dogmi della dittatura del proletariato e del partito, seppure postulati come transitori, rispettivamente da Marx e Lenin³⁶.

Nella pratica, il movimento anarchico si concretizza tanto in esternazioni scritte e verbali ed in manifestazioni di piazza quanto in atti illeciti, inclusi attentati, posti in essere individualmente o in collaborazione tra militanti contro rappresentanti delle istituzioni politiche e sociali e strutture o luoghi

tiatoritaria", da DOMENICO TRIZZO, *L'anarchia. Storia dei movimenti libertari nel mondo*, Mondadori, Milano, 1976, saggio in cui l'enfasi è posta interpretativamente sui problemi sociali, sullo sfruttamento del lavoro e sulla repressione autoritaria, mentre l'anarchismo è considerato prevalentemente nell'ottica del movente riformatore piuttosto che sotto l'aspetto delle dinamiche illecite e violente che lo accompagnano.

36) Per una sintesi comparativista del pensiero, evoluzione e prassi dell'anarchismo e del marxismo-leninismo, vedi RICCARDO SCARPA, *Idee del terrorismo. Terrore e dottrine politiche nella storia contemporanea*, Campanotto, Pasian di Prato (Udine), 1998 e ANDREA GEUNA, *Il comunismo in cento date*, Della Porta, Pisa-Cagliari, 2015.

simbolo delle stesse a fini insurrezionali. Si riscontrano, inoltre, inserimenti o collaborazione anarchica in eventi e proteste di matrice non anarchica.

3.2. Anarchismo e “propaganda del fatto” dal XIX secolo alla prima metà del XX secolo

Dalla seconda metà del secolo XIX fino all’inizio del secondo dopoguerra nel 1945, pertanto ancor prima del diffondersi del termine “anarcoinsurrezionalismo”, abbondano episodi di “propaganda del fatto”, collegati o meno tra loro, ai danni di obiettivi significativamente rappresentativi sia di regimi liberali che di regimi autoritari, fra cui sono esemplificativi i seguenti casi riconducibili a singoli o multipli attori³⁷.

– Una sollevazione popolare dà vita alla breve Comune di Parigi, 18 marzo - 28 maggio 1871, gestita da varie componenti rivoluzionarie in cui partecipano elementi anarchici. Fra i decreti della Comune: abolizione della leva, presenza della sola “guardia nazionale” e partecipazione di tutti i cittadini validi nella predetta guardia.

– La “banda del Matese”, guidata dai predetti Carlo Cafiero ed Errico Malatesta, occupa l’8 aprile 1877 comuni agricoli e montanari tra Benevento e Campobasso e proclama un’effimera repubblica sociale che abolisce la proprietà privata.

– Fallito attentato a Guglielmo I, imperatore di Germania, Berlino, 2 giugno 1878, eseguito con pistola da Karl Nobling. Era anche fallito il precedente attentato dell’11 maggio, con fucile da caccia per mano di Max Hoedel, in cui l’imperatore rimase ferito.

– Fallito attentato ad Alfonso XII, re di Spagna, Madrid, 25 ottobre 1878, commesso da Juan Oliva Moncasi.

– Fallito attentato ad Umberto I, re d’Italia, che rimase leggermente ferito, Napoli, 17 novembre 1878, commesso con coltello da Giovanni Passanante. Rimane, inoltre, ferito il primo ministro Benedetto Cairoli nel tentativo di proteggere il sovrano.

– Omicidio di Alessandro II, zar di Russia, San Pietroburgo, 13 marzo 1881, compiuto con bomba da Ignatij Grinevickij dopo il fallito attentato minuti prima, pure con bomba, per mano di Nicolaj Rysakov.

37) Percorso storico analizzato in GÉRARD CHALIAND - ARNAUD BLIN (sous la direction de), *Histoire du terrorisme. De l’Antiquité à Al Qaida*, Bayard, Parigi, 2006, pp. 132-243. Riguardo questo periodo, va notato che nonostante siano altrove spesso ricordati come anarchici Carlo Pisacane, responsabile della spedizione di Sapri del 1857 (preceduta dalla liberazione dei detenuti nell’isola di Ponza) e Felice Orsini, attentatore alla vita dell’imperatore francese Napoleone III il 14 gennaio 1958, questi due personaggi erano mazziniani, per quanto “eretici”, piuttosto che anarchici.

- Fallito attentato a Léon Gambetta, primo ministro della Repubblica Francese, Parigi, ottobre 1881, eseguito con bomba da Emile Florian.
- Ordigno esplosivo lanciato contro la polizia durante una dimostrazione operaia, Haymarket Square, Chicago, 4 maggio 1886: causa oltre 12 morti, inclusi sette poliziotti.
- Falliti attentati contro due magistrati, Parigi, 11 e 27 marzo 1892, perpetrati con esplosivi da François Koenigstein, detto Ravachol, già colpevole di reati comuni e politici, al quale l'ambiente anarchico ha dedicato poemi e canzoni.
- Fallito attentato a Henry Clay Frick, imprenditore statunitense, Pittsburgh, Pennsylvania, 23 luglio 1892, eseguito con pistola da Emma Goldman e Alexander Berkman.
- Attentato dimostrativo tramite ordigno incapace di esplodere al consolato spagnolo di Genova, maggio 1893, commesso da Paolo Schicchi.
- Omicidio di Arsenio Martinez Campos, generale spagnolo, settembre 1893, compiuto da Paulino Pallas.
- Attentato con esplosivi al Teatro Liceo di Barcellona, 7 novembre 1893, commesso da Santiago Salvador ed altri, che causa 20 morti e molteplici feriti.
- Lancio di una bomba dalla galleria della Camera dei Deputati, Parigi, 9 dicembre 1893, ad opera di Auguste Vaillant: causa 20 feriti non gravi.
- Lancio di una bomba contro il Café Terminus, Gare Saint-Lazare, Parigi, 12 febbraio 1894, per mano di Emile Henry, già responsabile di un attentato ad una stazione di polizia, che causa un morto e 20 feriti.
- Fallito attentato a Francesco Crispi, primo ministro del Regno d'Italia, Roma, 16 giugno 1894, condotto con pistola da Paolo Lega.
- Omicidio di Sadi Carnot, presidente della Repubblica Francese, 24 giugno 1894, commesso con strumento da taglio da Sante Caserio.
- Lancio di una bomba ai danni della processione Corpus Christi, Barcellona, 7 giugno 1896, che causa oltre 40 feriti.
- Fallito attentato a Umberto I, re d'Italia, Ippodromo delle Capannelle, Roma, 22 aprile 1897, commesso con coltello da Pietro Acciarito.
- Omicidio di Antonio Canovas del Castillo, capo del governo spagnolo, stazione termale di Santa Aguada nei Pirenei, 8 agosto 1897, compiuto con pistola da Michele Angiolillo.
- Omicidio di Elisabetta di Baviera, imperatrice di Austria-Ungheria, Ginevra, 10 settembre 1898, perpetrato con stiletto da Luigi Luccheni.
- Fallito attentato, commesso dall'anarchico individualista Domenico Pazzaglia, ad Errico Malatesta, anch'egli anarchico ma proteso, come su

notato, verso un minimo di organizzazione, che rimase ferito, West Hoboken, New Jersey, 12 novembre 1899.

– Omicidio di Umberto I, re d'Italia, Monza, 29 luglio 1900, compiuto con pistola da Gaetano Bresci³⁸.

– Omicidio di William McKinley, presidente degli Stati Uniti di America, Buffalo, New York, 6 settembre 1901, perpetrato con pistola da Leon Czolysz.

– Fallito attentato a Leopoldo II, re di Belgio, Bruxelles, 15 novembre 1902, commesso con pistola da Gennaro Rubino.

– Fallito attentato con bomba ad Emile Loubet, presidente della Repubblica Francese, durante la visita di Alfonso XIII di Spagna, Parigi, maggio 1905, che causa diversi feriti.

– Fallito attentato in occasione del matrimonio di Alfonso XIII di Spagna con la Principessa Ena de Battenberg, Madrid, 1906, commesso da Mateo Moral, la cui bomba causa una quindicina di morti e una cinquantina di feriti.

– Omicidio di Carlo I, re di Portogallo, e figlio, Lisbona, 1° febbraio 1908, compiuto con pistola da Manuel Buica e Alfredo Costa.

– Inizio della sollevazione sindacale, detta “settimana tragica”, Barcellona, 26 luglio 1909, contro il richiamo di riservisti catalani per combattere i ribelli marocchini. La partecipazione anarchica include attacchi con esplosivi principalmente contro obiettivi religiosi e stazioni di polizia causando sei morti.

– Omicidio di Ramon Falcon, capo della polizia di Buenos Aires, 14 novembre, 1909, perpetrato da Simon Radowitzky.

– Ferimento di Giuseppe Stoppa, colonnello del Regio Esercito Italiano, attivo nel reclutamento di truppe per la Guerra Italo-Turca di Libia, Bologna, 30 ottobre 1911, commesso da Augusto Masetti.

– Fallito attentato a Vittorio Emanuele III, re d'Italia, Roma, 14 marzo 1914, commesso con pistola da Antonio D'Alba.

– Omicidio di Giorgio I, re di Grecia, Salonico, 18 marzo 1913, compiuto con pistola da Alexandros Schinas.

– Fallito attentato, per impossibilità di accesso, a John D. Rockefeller, imprenditore statunitense, New York, 1914, progettato da Marie Ganz.

– Attentato al Circolo dei Nobili, Galleria di Milano, 7 settembre 1919,

38) Particolari sul contesto in cui ha operato Gaetano Bresci, incluso l'ambiente anarchico statunitense in cui ha vissuto ed in cui si è preparato per compiere l'attentato mortale, sono trattati in ARRIGO PETACCO, *L'anarchico che venne dall'America. Storia di Gaetano Bresci e del complotto per uccidere Umberto I*, Mondadori, Milano, 2001.

commesso da Bruno Filippi, che muore nel maneggiare l'ordigno esplosivo.

– Attentato nel distretto finanziario di Wall Street, New York, 16 settembre 1920, che causa 38 morti e oltre 140 feriti.

– Attentato al Teatro Diana, Milano, 23 marzo 1921, eseguito con ordigni esplosivi da Ettore Aguggini, Giuseppe Mariani e Giuseppe Boldrini: causa 21 morti e 80 feriti.

– Omicidio di Nicola Bonservizi, corrispondente del *Popolo d'Italia*, Parigi, 20 febbraio 1924, compiuto con pistola da Ernesto Bonomi.

– Fallito attentato a Benito Mussolini, capo del governo, Roma, 11 settembre 1926, commesso con bomba da Gino Lucetti: causa otto feriti.

– Fallisce un ulteriore attentato a Benito Mussolini, Bologna, 31 ottobre 1926, per mano di Anteo Zamboni.

– Progettati, ma non eseguiti, attentati a Benito Mussolini ad opera di Michele Schirru, 1931, e Angelo Pellegrino Sbardaletto, 1932.

– Attentato con pacco dinamitardo all'abitazione di Webster Thayer, giudice nel processo di condanna degli immigrati anarchici italiani Nicola Sacco e Bartolomeo Vanzetti, generalmente ritenuti innocenti, Worcester, Massachusetts, settembre 1932. Rimangono ferite la consorte e una domestica.

– Partecipazione di elementi anarchici nella guerra civile spagnola del 1936-1939 con violenze contro il clero cattolico e contro cittadini abbienti e presunti personaggi fascisti.

In conformità con la visione ed impostazione anarchica universale, diversi attentatori agivano sin d'allora tanto all'interno quanto all'esterno del proprio Paese e colpivano ovunque possibile sia bersagli nazionali sia stranieri.

Mentre la maggior parte degli attentati sopra riportati era diretta alla rappresentatività del bersaglio, in alcuni casi il movente era la vendetta per l'arresto o la condanna alla pena capitale di anarchici resisi responsabili di reati.

Nonostante i mirati ed eclatanti attentati di stampo anarchico, spesso falliti, che hanno funestato quell'epoca, in nessun caso, se non fugacemente, si sono verificati gli effetti rivoluzionari politico-sociali perseguiti dal pensiero e dall'azione anarchica.

3.3. L'anarchismo dal secondo dopoguerra all'inizio del XXI secolo

Facilitato dalla modernizzazione delle comunicazioni e dei trasporti, l'anarchismo ha in questo periodo allargato la propria sfera di azione, ma non ha dimostrato la capacità – contrariamente alle aggregazioni eversive

e terroristiche di area marxista-leninista³⁹ – di assurgere a notevoli livelli operativi nell’ambito dell’agitazione sovversiva e del terrorismo.

È sorta, comunque, una nebulosa genericamente qualificata – soprattutto a partire dagli anni ’90 – “anarco-insurrezionalista”, la quale rispecchia un fenomeno complesso e multiforme che si articola in molteplici formazioni spesso prive di un percorso comune o di omogeneità a causa della loro matrice variopinta, ossia anarchica, comunistoide, ecologica oltranzista, antifascista, antimperialista, antimilitarista e assertivamente *no global*. In questa commistione di antagonismo radicale non è quindi agevole, da un lato, distinguere tra puro anarchismo e singole motivazioni ideologiche o semplicemente ribellistiche e, dall’altro lato, verificare nei casi specifici la presenza di convergenze o connivenze tra *milieu* anarchico e di altra natura.

Emerge, altresì, in area anarchica un’impostazione operativa duplice e parallela che si articola nella dimensione movimentista o “di piazza” e nella contestazione violenta o “azione diretta distruttiva”, in entrambi i casi accompagnata all’occorrenza da “fronti” e “campagne”. Secondo la visione anarchica, sono il compimento del “gesto” e la natura dell’obiettivo a rendere riconoscibile la matrice. Ne segue che le azioni possono essere o non essere rivendicate, aspetto che influisce sul monitoraggio ed analisi dell’andamento del fenomeno.

Nella prima fascia del periodo qui trattato l’attivismo anarchico è stato relativamente esiguo. Si possono citare a titolo esemplificativo il lancio di bombe a mano contro il consolato spagnolo di Genova l’8 novembre 1949, lo sventato progetto di attentato al caudillo Francisco Franco nel 1957 ed il sequestro per alcuni giorni di Elias Isu, viceconsole spagnolo, a Milano il 28 settembre 1962.

Nelle successive fasce dello stesso periodo⁴⁰ si annovera la partecipazione anarchica in contesti legati a specifici temi o riconducibili a espressioni di ribellione generalizzata, nonché iniziative di matrice specificamente anarchica.

Elementi anarchici minoritari hanno agito negli *affinity groups*

39) Vedi, su scala mondiale, United States Department of State, Coordinator for Counterterrorism, *Patterns of Global Terrorism*, Washington, D.C. (relazione annuale pubblicata dagli anni ’80 fino all’inizio del secolo in corso, poi sostituita da *Country Reports on Terrorism*) e VITTORFRANCO PISANO (Editor), *Terrorist Dynamics: A Geographical Perspective*, International Association of Chiefs of Police, Arlington, Virginia, 1988. Con riguardo all’Italia, vedi VLADIMIRO SATTA, *I nemici della Repubblica. Storia degli anni di piombo*, Rizzoli, Milano, 2016 e VITTORFRANCO PISANO, *The Dynamics of Subversion and Violence in Contemporary Italy*, Hoover, Stanford, California, 1987.

40) In concomitanza con il sorgere del terrorismo contemporaneo negli anni ’60 del secolo scorso, si sono distinti nel contesto anarcoide il gruppo Bakunin-Gdansk-Parigi-Guatemala-Salvador (GB-GPGS) in Francia e il Movimento di Liberazione Iberico (MIL), seguito dal Gruppo di Azione Rivoluzionaria Internazionale (GARI), in Spagna con propaggini transfrontaliere.

collaudatisi durante le proteste radicali contro l'intervento bellico statunitense in Vietnam negli anni 1963-1975⁴¹. Questi gruppi – il cui organico spesso oscilla già d'allora tra i cinque ed i venti membri – costituiscono nuclei di aggregazioni più vaste componibili e scomponibili secondo le esigenze propagandistiche od operative del caso.

Un apporto anarchico, ancorché minoritario, è parimenti rilevabile nelle contestazioni prevalentemente studentesche di natura accademica e sociale che iniziano verso la fine della prima metà del decennio e si accentuano nel 1968 con risalto negli atenei di Nanterre, Parigi e Roma⁴². Ne sono tipici strumenti e simboli – che perdureranno in successivi contesti – gli slogan, le assemblee, i cineforum, i collettivi, la “controinformazione”, i cortei, gli esami di gruppo, l'indosso e sfoggio dell'eskimo, le occupazioni o *sit-in*, il gesto del pugno sinistro chiuso e il grande manifesto propagandistico stile “tazebao” adottato, non a caso, dalla “rivoluzione culturale” cinese in atto dal 1966 al 1976.

Diversi sono gli esempi di azioni violente di stampo specificamente anarchico o indicative di forte influenza anarchica a partire dagli anni '70.

Il 17 maggio 1973, a Milano, l'auto-dichiarato anarchico Gianfranco Bertoli si rende responsabile dell'esplosione di un ordigno alla questura in occasione dell'inaugurazione del busto in memoria del commissario Luigi Calabresi, vittima del terrorismo di sinistra. Quattro sono i morti e 31 i feriti. Dopo l'attentato si discuterà a lungo, con polemico spirito propagandistico, se Bertoli fosse effettivamente anarchico oppure un estremista di destra o, altrimenti, se posizionato a cavallo tra anarchismo e pulsioni di destra extraparlamentare.

Esce nel 1975 il periodico *Anarchismo*, diretto da Alfredo Maria Bonanno. Nel n. 18 del 1978 si legge: “Siamo per la distruzione dello Stato, ciò significa che siamo per la distruzione fisica (non verbale) di quelle istituzioni e di quelle persone che lo Stato rappresentano e realizzano. Siamo contro i poliziotti, contro i magistrati, contro i burocrati, contro i sindacalisti, contro i padroni. Non siamo solo contro il controllo poliziesco, contro la giustizia borghese, contro la tecno-burocrazia, contro il sindacalismo, contro il capitalismo; siamo proprio in forma concreta contro quelle persone e quelle cose che, nella realtà di tutti i giorni, quelle forme ideologiche realizzano, facendole diventare strumenti di repressione”. E, ancora, nel n. 25 del 1979:

41) Vedi le sezioni riguardanti “antiwar protests” in LEO DAUGHERTY, *The Vietnam War Day by Day*, Chartwell, New York, 2011.

42) Per una vasta e dettagliata panoramica, vedi ANTONIO LONGO - GIOMMARRIA MONTI, *Dizionario del '68*, Editori Riuniti, Roma, 1998.

“Nell’organizzazione clandestina [...] si saldano teoricamente e praticamente i nuclei che vanno a svilupparsi in fabbrica e quelli attivi nel territorio, contro i servizi essenziali del capitale, le banche, le immobiliari, i mass media, le caserme, le carceri”.

Sorta nel 1976, si distingue brevemente Azione Rivoluzionaria - AR, gruppo eversivo genericamente anarchico⁴³, resosi responsabile di azioni terroristiche nel 1977 (ferimento di Alberto Mammoli, sanitario del carcere di Pisa, il 30 marzo; danni materiali ad una concessionaria Opel e ad un ufficio di collocamento di Milano, il 30 aprile; attentato con esplosivi alla redazione de *La Stampa*, ferimento del giornalista Leone Ferrero de *L’Unità* e attentato al Palazzetto dello Sport, rispettivamente il 17, 19 e 21 settembre a Torino; e attentati alle concessionarie Volkswagen e Audi di Bologna (il 25 settembre) e nel 1978 (sventramento in settembre delle rotaie di una metropolitana a Milano seguito dal danneggiamento di un traliccio della linea filoviaria al Ponte della Ghisolfa).

Col sorgere del successivo decennio la partecipazione anarchica è presente nell’agitazione svoltasi dal 1979 al 1983 contro l’installazione, in alcuni Paesi europei aderenti alla NATO - North Atlantic Treaty Organization, dei missili nucleari a medio raggio Cruise e Pershing II, giornalmisticamente denominati “euromissili”, in risposta al dispiegamento sovietico dei missili SS-20. Questa “campagna” si è avvalsa di innumerevoli dinamiche, ossia: marce e raduni per dare visibilità alla “causa” utilizzando diversi punti di partenza, lunghi itinerari e luoghi finali di convergenza, anche passando davanti a edifici o strutture contestate, con la partecipazione di organizzazioni eterogenee quale proiezione di “universalità”; allestimento di centri di documentazione propagandistica; conduzione di conferenze e seminari, nonché di processi giudiziari simulati sfocianti in condanne; provvedimenti comunali, privi di valore giuridico, afferenti la denuclearizzazione del territorio locale; raccolta di firme considerate autorevoli o sotto forma di referendum; incitazione all’obiezione di coscienza contro la leva militare e all’evasione del contributo fiscale per le spese riguardanti la difesa; blocchi stradali; atti vandalici; assembramenti ed accampamenti in prossimità di basi militari.

Non è neppure mancato l’attivismo anarchico nel resto degli anni ’80. Il periodico *Anarchismo*, nel n. 55 del 1986, contiene minuziose istruzioni

43) Ne sarebbe stato capo storico Gianfranco Faina, docente universitario a Genova e reduce di varie vicende politiche ed agitatorie di sinistra, assieme a diversi personaggi affini in alcuni casi con precedenti per reati comuni. Per approfondimenti riguardanti AR ed adepti, vedi TULLIO BARBATO, *Il terrorismo in Italia negli anni '70*, Bibliografica, Milano, 1980.

fornite da “operatori rivoluzionari” per sabotare tralicci dell’ENEL. Il 13 aprile 1988 tre gesti “antinucleari” riscuotono la solidarietà della redazione di *Anarchismo* e di *Provocazione*. Il 14 agosto dello stesso anno fallisce un attentato ai danni della Questura di Milano. Il 24 agosto 1989 una bomba, intesa a colpire una pattuglia di polizia nel quartiere prenestino di Roma, accidentalmente uccide l’attentatore Luigi De Blasi.

Onde produrre disordini vandalici e violenti tramite l’infiltrazione e conseguente degenerazione di manifestazioni, è pure negli anni ’80 che si consolida quale perdurante dinamica anarcoinsurrezionalista l’impiego di gruppuscoli genericamente noti come *black bloc*, in traduzione blocco nero o anche tute nere⁴⁴. Il loro *modus operandi* prevede, *inter alia*, la ricognizione con notevole anticipo dei luoghi prescelti per gli interventi riottosi; la successiva suddivisione di quelle aree in settori da assegnarsi alle varie squadre e azioni diversive, eseguite da una o più squadre, per distogliere l’attenzione delle forze dell’ordine mentre le altre procedono senza intralci a compiere azioni di disturbo o comunque dannose; e un alto grado di mobilità per incrementare il volume dei danni arrecabili e per diminuire la possibilità di arresto degli attivisti. Tutte procedure sinteticamente qualificate come “una funzionalità in seno alle dimostrazioni”⁴⁵. Elementi che se ne avvalgono sono presenti in Danimarca, Germania, Francia (ivi noti come *casseurs*), Grecia, Inghilterra, Italia, Olanda e Spagna e, non di rado, protesi a valicare i propri confini nazionali.

A loro volta, gli attentati anarcoinsurrezionalisti degli anni ’90 rispecchiano anche, in varie occasioni, contatti o pianificazione tra aggregazioni di differenti Stati ai danni di obiettivi di diversa nazionalità⁴⁶, come si evince dalla seguente panoramica: cariche esplosive collocate a Roma presso il Ministero della Difesa Aeronautica e a Firenze presso il Comando Eurofor, rispettivamente il 23 febbraio e il 7 marzo 1996; una dozzina di attentati in Val di Susa ai danni di strutture collegate ai progettati treni ad alta velocità

44) Termini attribuiti alla polizia tedesca per qualificare la confluenza non stabile di nuclei di attivisti appartenenti a reti anarchiche e libertarie che si uniscono in occasione di azioni di protesta collegate a varie tematiche, fra cui il libero mercato e la proprietà privata.

45) Espressione usata da JACQUES BAUD, *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, Lavauzelle, Parigi, 2003, in cui vengono analizzate l’impostazione e le dinamiche.

46) Come ripetutosi in periodi successivi, tali contatti e coordinamento che conducono ad attentati sono spesso intesi quali protesta contro arresti, processi o decessi (inclusi suicidi in carcere) di anarchici ovunque arrestati, come ad esempio Edoardo Massari (detto Baleno), Maria Soledad Rosas (detta Sole), Carlo Giuliani, Marco Camenisch, Massimo Leonardi, Alfredo Maria Bonanno qui più volte menzionato, Mauricio Morales, Olga Ikonomidou, Horst Fantazzini e Alfredo Cospito del quale appresso. Alcuni di questi ed altri nomi saranno adottati quale denominazione di nuclei anarchici o menzionati nelle rivendicazioni terroristiche.

Torino-Lione nel 1996-97; ordigno a Palazzo Marino, Municipio di Milano, il 25 aprile 1997; azioni incendiarie in aprile 1998 ad Atene, rivendicate come “atto di solidarietà con gli anarchici assassinati dallo Stato italiano”, contro l’auto di un diplomatico italiano ed altre auto con targa italiana di una concessionaria; invio di pacchi esplosivi ad esponenti della magistratura, del settore carcerario, della politica e della pubblicistica nell’estate del 1998 a Milano, Roma e Torino⁴⁷; esplosione di un ordigno all’Intendenza di Finanza di Milano il 22 settembre 1998; mancata esplosione di un ordigno all’Università Bocconi di Milano il 20 aprile 1999; pacco bomba recapitato al consolato d’Italia di Saragozza l’8 giugno 1999 similmente a precedenti invii alle rappresentanze consolari italiane di Barcellona e Burgos; consegna di una videocassetta bomba alla stazione Carabinieri di Musocco (Milano) il 26 ottobre 1999 e attentato, lo stesso, giorno, ad un ufficio dell’Ente nazionale ellenico per il turismo.

Nella stessa fascia temporale, ulteriore attivismo anarcoinsurrezionalista a livello di compartecipazione protestataria è riscontrabile durante l’intervento umanitario della NATO in Kosovo dal 24 marzo al 10 giugno 1999 per la salvaguardia di cittadini di origine albanese. Estremisti di matrice anarchica, comunista e sedicente pacifista hanno manifestato il loro dissenso nei seguenti modi: inviti alla diserzione e all’obiezione fiscale; minacce e falsi allarmi dinamitardi o biochimici; dimostrazioni accompagnate da violenze e danneggiamenti, incluso il lancio di bottiglie incendiarie; scontri con la polizia; atti vandalici particolarmente a scapito degli esercizi/magazzini McDonald’s, Planet Hollywood, Blockbuster Video e Coca-Cola e delle autovetture private con immatricolazione militare statunitense; e azioni contro le sedi dei partiti di governo. In concomitanza con tali iniziative sono apparsi su siti Internet, e sotto altre forme, vari manuali d’istruzione per la preparazione di ordigni esplosivi e la condotta di moti di piazza.

Nel successivo mese di dicembre 1999, in occasione delle riunioni ministeriali dei 135 Paesi aderenti all’Organizzazione Mondiale del Commercio o WTO (secondo l’abbreviazione in lingua inglese) circa 40.000 attivisti – fra cui elementi anarchici – prevalentemente americani ma anche di altre nazionalità, raggiunsero Seattle, città dell’Oregon, per contestare le politiche della WTO ponendo in essere azioni di disturbo e inscenando dimostrazioni violente. Le varie anime delle aggregazioni protestatarie corrispondono agli *slogan* qui riportati: la WTO “calpesta i diritti umani e

47) Fra i bersagli designati, Maurizio Laudi, procuratore aggiunto di Torino titolare di un’inchiesta sugli *squatter* anarchici; Remo Urani, direttore sanitario circondariale di Torino; e i politici Giuliano Pisapia, Umberto Gay e Pasquale Cavaliere.

dei lavoratori... distrugge l'ambiente... è al servizio delle multinazionali... uccide la gente... mina lo sviluppo locale". Nella sostanza, quello che poi è rimasto noto come "Popolo di Seattle" si professa paladino dei poveri e degli indifesi nei confronti dell'asserito strapotere delle società multinazionali, viste quali sfruttatrici del processo di globalizzazione ai danni dei deboli e del pianeta in chiave liberista, capitalista e neoimperialista⁴⁸.

È a partire dagli anni '90 che l'anarcosurrezionalismo tende ad un maggiore dinamismo rispetto all'eversione e al terrorismo marxista-leninista, senza però raggiungere, come accennato in precedenza, la "geometrica potenza" vantata, in Italia, dalle Brigate Rosse⁴⁹.

Andamenti simili al precedente decennio si riscontrano nei primissimi anni del nuovo millennio.

Forte dell'esperienza di Seattle, la contestazione antiglobalizzazione si ripropone con partecipazione anarchica a Washington nell'aprile 2000 in occasione dell'assemblea della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale. Le cause sostenute dai dimostranti abbracciano nuovamente lavoro, ambiente, istruzione, "Terzo Mondo" e diritti umani. Le gesta del Popolo di Seattle si ripetono poi oltre i confini statunitensi e producono scontri con la polizia in maggio durante la Fiera di Genova in concomitanza con la mostra/convegno internazionale sulle biotecnologie; disturbi nel corso della riunione dell'OCSE in giugno a Bologna sul tema della competitività della piccola e media industria; disordini a Praga in settembre in occasione del vertice del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale conclusosi prima del previsto per motivi di ordine pubblico e a Nizza in dicembre in occasione del vertice dell'Unione europea. Le contestazioni avvenute in Europa hanno facilitato maggiore partecipazione internazionale, incrementando problemi di

48) In realtà la protesta antiglobalizzazione non nasce a Seattle. Seppure non altrettanto tumultuose, tali dimostrazioni si erano già verificate, a partire quantomeno dal 1997, in Francia, Svizzera, Germania e USA, dove erano stati presi di mira la stessa WTO, l'Accordo Multilaterale sugli Investimenti, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e il Fondo Monetario Internazionale.

49) Dopo l'esaurirsi del martellante ritmo riscontrato nel periodo 1970-1990, c'è stato un tentativo di rivitalizzazione dalle stesse Brigate Rosse con alcuni omicidi e atti dinamitardi, rivendicati sotto varie denominazioni, fino all'inizio del nuovo millennio. Uno degli autori di questo articolo è, infatti, stato oggetto d'interessamento da parte delle Brigate Rosse - Partito Comunista Combattente. Vedi GIOVANNI BIANCONI, "Nuove BR, piano per colpire una base USA [...] nel mirino anche un docente italo-americano", *Corriere della Sera*, 26 giugno 2004, p. 12. Ma già verso la fine del primo decennio del XXI secolo l'attivismo di tali aggregazioni risultava minaccioso prevalentemente a livello di logora retorica cosiddetta "veterobrigatista" e di laudatoria commemorazione di "rivoluzionari" e di attentati della sinistra marxista-leninista degli "anni di piombo". Va, allo stesso, riconosciuto che tali manifestazioni sono comunque indicative della continua presenza di una sottocultura rivoluzionaria di tale matrice, capace di eventuali sviluppi nello spettro della conflittualità non convenzionale.

ordine pubblico, ed hanno altresì messo in risalto il tema dell'immigrazione sposando la causa dell'apertura incondizionata e illimitata di tutte le frontiere.

L'azione ostile anarchica si è parimenti svolta in altre direzioni. Nel giugno del 2000 circola un opuscolo ancora del predetto Alfredo Maria Bonanno intitolato *Carceri e lotte dei detenuti*. Il 28 dello stesso mese sono rinvenuti ordigni a Milano nella cripta della Basilica di Sant' Ambrogio, dove il giorno precedente era stata celebrata la festa del corpo di Polizia Penitenziaria. In agosto è incendiata ad Atene l'auto di un funzionario consolare italiano. In ottobre sono identificati tre spagnoli, due donne e un uomo, ospitati a Torino a casa di un anarchico, dove secondo gli investigatori aveva avuto luogo un vertice con attivisti piemontesi, sardi e lombardi.

Fanno seguito, nel 2001, disordini in gennaio a Davos durante il Foro Economico Mondiale (con violenze parallele a Zurigo), in marzo a Napoli nei confronti del Global Forum sull'utilizzo delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione e in aprile a Québec in occasione del *summit* delle Americhe; l'incendio doloso all'interno di una carrozza dell'Eurostar nei pressi di Modena il 18 giugno; l'invio il 16 luglio di un plico bomba alla Stazione Carabinieri di San Fruttuoso (Genova) ferendo lievemente un ausiliario; il recapito di una busta incendiaria il 18 luglio alla redazione del Tg-4 ferendo la segretaria di Emilio Fede; il disinnescamento di un ordigno lo stesso giorno nelle adiacenze della Questura di Milano; l'invio di una busta bomba il 23 luglio al prefetto di Genova Antonio Di Giovine; nove attentati contro obiettivi italiani in Grecia tra il 21 e 27 luglio; ed il pacco bomba inviato il 10 settembre al prefetto di Firenze Achille Serra.

Fra le predette manifestazioni del 2001 spiccano i preordinati episodi di devastante violenza quale protesta contro il G-8 o Global Forum tenutosi in luglio a Genova sotto la presidenza italiana. In quell'occasione si è registrata la prima vittima mortale del Popolo di Seattle. I disordini nel corso del G-8 sono stati, altresì, oggetto di disinformazione. Contestatori hanno tentato di far passare per bossoli di arma da fuoco i supporti dei lacrimogeni impiegati dalle forze dell'ordine.

Nel 2002 la Brigata 20 Luglio ha esplosi ordigni nelle adiacenze del Viminale a Roma il 26 febbraio, causando danni a veicoli, ed a fianco della Questura di Genova il 9 dicembre. Altri attentati sono stati rivendicati con la sigla CCCCC - Cellule contro il Capitale, le Carceri, i Carcerieri e le loro Celle: l'invio per posta di un pacco esplosivo (puntualmente disinnescato) alla sede di Milano della compagnia aerea Iberia il 14 dicembre e, due giorni dopo, alla sede di Roma della RAI ed all'ufficio dell'Iberia presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino.

Questo periodo si è concluso poco prima della fine dell'anno 2003 con una serie di attentati: incendio doloso e distruzione del sistema di funivia-ovovia il 21 gennaio ad Abetone (Pistoia); incendio di due tralicci Wind il giorno dopo a Marina di Pietrasanta e Castiglioncello ed ulteriori analoghi attentati nel resto del mese ed in febbraio; bomba davanti all'istituto spagnolo Cervantes di Roma e incendio del portale del Duomo di Lecce in giugno; serie di falliti attentati con ordigni esplosivi in ottobre – stesso mese in cui viene arrestato l'anarchico Massimo Leonardi, autore del *Manuale dell'anarchico esplosivista* – al Ministero del Lavoro, alla sede romana della Regione Sardegna, alla Stazione Carabinieri di Stampace nel centro storico di Cagliari, agli uffici capitolini dell'Iberia, all'aeroporto di Cagliari, alla Questura di Roma e al centro servizi sociali di Viterbo del Ministero di Grazia e Giustizia; e, in novembre, ordigni esplosivi indirizzati ad un cronista de *Il Corriere di Viterbo*, Gianluigi Basilietti; alla Stazione Carabinieri di Viale Libia, Roma, ferendo un maresciallo; e ad agenzie di Banca Intesa a Lecce e Lequile.

3.4. Dalla Federazione Anarchica Insurrezionale e Fronte Anarchico Internazionale ad oggi

Nel dicembre del 2003 è apparsa sulla scena, e rimane a tutt'oggi rappresentativa ed attiva, la Federazione Anarchica Informale (FAI)⁵⁰, la quale inizialmente abbracciava quattro compagini già presenti nella panoramica anarcoinsurrezionalista, ossia la Brigata 20 luglio, la Cooperativa Artigiana Fuoco e Affini, le CCCCC - Cellule contro il Capitale, le Carceri, i Carcerieri e le loro Celle e Solidarietà Internazionale, alle quali si sono associate in seguito altre sette sigle.

Si tratta di un cartello, o struttura orizzontale di mutuo appoggio, impostato sull'azione insurrezionale spontanea, privo di centri decisionali a livello gerarchico e composto da gruppi di azione o singoli individui che agiscono secondo propri tempi e modalità nell'ambito di proclamate campagne rivoluzionarie⁵¹.

50) La sigla FAI, acronimo della Federazione Anarchica Informale *in fieri* dagli anni '90, non va confusa con l'omonima sigla della Federazione Anarchica Italiana – sorta sul modello della preesistente Unione Anarchica Italiana durante il congresso di Carrara del 15-19 settembre 1945 e legittimamente operativa – da cui si è formalmente staccata nel 2003, per motivi metodologici e non necessariamente ideologici, quella “Informale”. Già nel maggio 1987, l'ala più oltranzista della Federazione Anarchica Italiana accusava la stessa di aver abbandonato le teorie anarchiche in favore di una sterile socialdemocrazia. Vedi *Libero Quotidiano*, 9 gennaio 2004, p. 7.

51) Origine e categorizzazione tratte da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza - 2011*, pp. 40-41; *Corriere della Sera*, 2 aprile 2004, p. 9, *L'Espresso*, 15 gennaio 2005, p. 56 e *Il Messag-*

Uno dei fondatori della FAI è ritenuto il predetto Alfredo Maria Bonanno teorico de *La Gioia Armata*, libro pubblicato nel 1977 nel quale non fa mistero delle intenzioni eversive peraltro già ampiamente delineate nel prefato periodico *Anarchismo*⁵².

L'accentuato impegno nell'internazionalizzazione della lotta, in sintonia con omologhi ambienti greci fautori di un Fronte Rivoluzionario Internazionale (FRI), ha prodotto la confluenza nel 2011 della FAI nel FRI, anch'esso entità associativa, caratterizzata da una struttura unitaria, estremamente fluida e priva di gerarchie e ruoli, operante attraverso una pluralità di sigle⁵³.

La rivendicazione degli attentati, quando emessa, è stata all'origine spesso "firmata" con la sigla FAI accompagnata dalla sigla del nucleo che si riconosce nella FAI. Successivamente, con la creazione del FRI, le rivendicazioni appaiono con entrambe le sigle FAI/FRI ulteriormente accompagnate dalla sigla o menzione del nucleo specifico.

3.4.1. Istituzioni contestate e/o aggredite

La selezione dei bersagli – e dei contesti di luogo e di tempo, non sempre direttamente collegabili alla specifica istituzione presa di mira – è ancorata al proposito e, per i più facinorosi, all'imperativo di opporre resistenza ad ogni forma di "dominio", "oppressione" e "repressione" statale, politica, economica e tecnologica. Numerosi sono i casi in cui l'azione contro un bersaglio è implicitamente o contemporaneamente diretta verso una categoria di obiettivi di altra natura comunque avversata dal *milieu* anarco-insurrezionale o di quello antagonista radicale in cui l'anarchismo insurrezionale funzionalmente si inserisce.

La casistica, qui appresso sinteticamente proposta, è indicativa di una vasta gamma di obiettivi oggetto di dimostrazioni a livello di piazza o di contrasto caratterizzato da violenza psichica o fisica e, a seconda dai casi, con raggio unicamente interno o, come più dettagliatamente si vedrà in una sezione successiva, internazionale.

Istituzioni europee

È con l'operazione "Santa Klaus" nei confronti dell'Unione europea (UE) che inizia l'attivismo della FAI. Definendola "il nuovo polo imperialista

gero, 31 dicembre 2011, p. 13.

52) Vedi *Il Messaggero*, 31 dicembre 2011, p. 13.

53) Vedi Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza - 2016*, p. 70.

al fianco di quello statunitense”, come si evince da un brano tratto dalla *Lettera aperta al movimento anarchico ed antiautoritario* del dicembre 2003, che inoltre recita: “Mentre prosegue a grandi passi il consolidamento dell’Unione europea che assomma le nefandezze delle scelte politiche, economiche, militari e repressive dei singoli Stati, mentre si avvicina l’approvazione di una costituzione europea che legittima il riassetto delle politiche di dominio del vecchio continente, diamo inizio alla prima campagna di lotta della Federazione Anarchica Informale [...] Nella futura fortezza Europa, dove gli unici confini mantenuti e difesi con le armi saranno quelli tra sfruttati e sfruttatori, agli accordi di mercato e alla militarizzazione del territorio continueremo ad opporre il libero accordo tra quanti si attivano per combattere il dominio, dimostrando che lottare non solo è possibile, ma necessario”.

Data questa premessa, sono particolarmente significativi gli attentati, seppure falliti, registrati a cavallo del 2003-2004. Il 21 dicembre esplodono a Bologna due ordigni vicino alla residenza di Romano Prodi, allora presidente di turno della Commissione Europea; il 27 un pacco bomba recapitato a casa del predetto esplose lasciandolo illeso; il 29 viene intercettato a Francoforte un pacco bomba indirizzato a Jean-Claude Trichet, presidente della Banca Centrale Europea; lo stesso giorno un altro pacco bomba indirizzato a Juergen Storbek, direttore di Europol, viene intercettato a L’Aja, mentre un ulteriore pacco esplosivo inviato alla sede di Eurojust e indirizzato al funzionario responsabile Michael G. Kennedy viene parimenti intercettato; il 5 gennaio 2004 una missiva bomba indirizzata ad Hans-Gert Poettering, capogruppo del Partito Popolare Europeo (PPE) presso il Parlamento Europeo di Bruxelles esplose senza fare vittime, mentre in pari data simili pacchi esplosivi vengono inviati al vice capogruppo del PPE, lo spagnolo José Ignatio Sanchez-Neira, nella stessa sede senza esplodere e all’eurodeputato britannico Gary Titley, presso la propria abitazione, ferendo leggermente la segretaria; il 12 gennaio, a Bologna, un pacco nuovamente spedito alla residenza di Romano Prodi e contenente cinque petardi magnum, quattro bossoli di cartucce calibro 12 e ritagli di giornale viene scomposto dalla Polizia.

L’ultimo gesto della predetta serie è collegabile alla protesta contro il concomitante processo a Cagliari nei confronti di quattro anarchici, così come l’invio di un plico esplosivo all’Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare, con sede a Parma, il 7 giugno 2016, rientra nella campagna contro aziende del settore alimentare e delle biotecnologie.

Forze dell’ordine e settori giudiziario e penitenziario

Numerosi sono i disordini e scontri a livello di piazza e le aggressioni

a sedi e mezzi delle forze dell'ordine con notevole enfasi in occasione dell'adozione da parte delle autorità costituite di "pacchetti" ovvero particolari misure di sicurezza.

Risaltano, non di meno, i settori giudiziario e penitenziario, con particolare virulenza nei confronti dell'ergastolo e dell'art. 41-*bis* dell'Ordinamento Penitenziario che prevede l'elevato indice di vigilanza. Questo è uno dei temi in cui si verificano forme di collaborazione, a sostegno dei reclusi, tra elementi anarchici e omologhi marxisti-leninisti.

A titolo di esempio, sono stati oggetto di azioni anarco-insurrezionaliste il Comando Regione Lombardia Carabinieri; l'Associazione Nazionale Carabinieri, Roma; il Reparto Investigazioni Scientifiche Carabinieri, Parma; la Scuola Allievi Carabinieri, Fossano (Cuneo); la Stazione Carabinieri Roma-San Giovanni; il Questore di Milano Giorgio Manari; il Commissariato di Polizia di Sturla (Genova), sito in una caserma che ospita contemporaneamente il poligono di tiro, l'ufficio sanitario e alloggi per il personale; i tribunali di Civitavecchia, Viterbo e Torino; la sede distaccata della Procura di Roma ad Ostia; il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, specificamente il direttore dell'ente e il direttore dell'ufficio detenuti, Roma; il Sappe - Sindacato Autonomo di Polizia Penitenziaria, Roma, e la Casa Circondariale "Mammagialla", Viterbo.

Poteri economici e finanziari

Rientrano in questa categoria quali obiettivi preferenziali gli uffici dell'agenzia delle entrate e le sedi di agenzie di lavoro interinale ed immobiliari, viste come strumenti di sfruttamento capitalista; gli interessi, additati come "speculativi", delle *lobby* del petrolio, inclusi casi in cui viene preso di mira l'Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) accusato di sfruttamento delle risorse naturali dei Paesi in via di sviluppo o in cui vengono colpite stazioni di rifornimento del carburante quale protesta contro i profitti dell'industria petrolifera; e gli istituti bancari, ritenuti rei di finanziamento e, quindi, di sostegno allo sfruttamento ambientale, alle industrie belliche, ai centri di accoglienza di immigrati ed a svariati altri "mali" contestati. Fra le agenzie e filiali di istituti bancari colpiti rientrano: Banca Intesa, Banca Popolare di Vicenza, Monte dei Paschi di Siena e Unicredit.

Ai poteri economico-finanziari nel loro insieme viene inoltre attribuita la crisi economica, asserita fonte di mobilitazione anticrisi – contro la "povertà dilagante", la "precarietà lavorativa", lo "sfruttamento del lavoro" e le "politiche d'austerità" – espressa sotto illecite forme di "sostegno" alle fasce popolari maggiormente colpite da situazioni di difficoltà economica,

fra cui quella “abitativa”, tradotta in “lotta per la casa” a favore di famiglie, immigrati e studenti. In sintesi, agitazioni rivendicative per l’impiego, reddito, diritti sociali e beni comuni.

Imprenditoria nel settore ambientale

Il settore ambientale è percepito quale vittima di speculazione e devastazione attribuibili all’installazione e al funzionamento di telefonia mobile, ripetitori telefonici e radiotelevisivi, discariche e incineratori. Nello stesso contesto viene contrastata con mezzi altrettanto illeciti la “nocività” del comparto alimentare e delle biotecnologie.

La “vocazione ambientalista” professata da soggetti anarchici è condivisa dai sopracitati raggruppamenti ELF ed ALF, i quali non sono però inquadrabili nel *milieu* anarchico, contrariamente alle aggregazioni Extinction Rebellion e Ultima Generazione, la seconda nota per i ripetuti atti vandalici ai danni di opere di alto valore artistico e architettonico e inquadrata nel *network* internazionale denominato Rete A22.

Grandi opere

Questo settore è correlabile a quello della protesta ambientale. Qui si annoverano una serie di movimenti generalmente qualificati come “fronti del no” e prevalentemente noti per gli acronimi adottati.

– NO TAV, ovvero contrasto ai Treni ad Alta Velocità, inclusi cantieri e snodi, in cui frequente è l’uso dello slogan *Not in my backyard* approssimativamente traducibile “Non nel mio cortile”. I movimenti NO TAV riguardano la linea ferroviaria Torino-Lione in Val di Susa; il Terzo Valico o Valico dei Giovi in Liguria-Piemonte; l’Eurotunnel Brennero in Trentino; e le linee Milano-Venezia, Milano-Firenze, Milano-Bologna e Napoli-Bari. Le forme di contestazione includono il blocco di vie d’accesso, l’occupazione, danneggiamento o imbrattamento di treni, il sabotaggio di cantieri, nonché di strumentazione demandata a garantire l’incolumità dei viaggiatori in caso di incidenti, e scontri con le forze dell’ordine, causa di alti numeri di feriti e contusi.

– NO TAP, ovvero contrasto al gasdotto Trans Adriatic Pipeline in territorio pugliese.

– NO TRIV, ovvero l’opposizione alle operazioni di trivellazione per la ricerca di petrolio e gas.

– NO MOSE, ovvero il contrasto al Modulo Sperimentale Elettromagnetico, sistema di dighe mobili per la difesa di Venezia e della laguna dall’acqua alta.

Il progettato ponte sullo Stretto di Messina è ulteriore fonte di contrasto. In alcuni casi si verificano manifestazioni extraregionali congiunte.

Sono presenti in questi movimenti attivisti di convinzione non necessariamente anarchica, ma che si oppongono alle grandi opere per motivi puramente ambientalisti o di altra natura.

Istituzioni militari

Istituzioni e corpi militari vengono denigrati e contrastati all'insegna dell'antimilitarismo da un "Fronte NO WAR" contro le "politiche di guerra" e la "militarizzazione del territorio".

Ne sono oggetto gli insediamenti militari soprattutto statunitensi e NATO, accusati di invio di aerei e truppe verso teatri bellici. Siti contestati includono la Caserma Carlo Ederle di Vicenza, il cui allargamento è stata fonte di contestazione denominata "No Dal Molin"⁵⁴; la cittadella militare di Mattarello (Trento) e la base della U.S. Navy di Niscemi (Caltanissetta), sede di telecomunicazioni satellitari MUOS - Mobile User Objective System. Nella campagna antimilitarista non sono mancati danni a persone, come nel caso del ferimento – con un pacco bomba – del tenente colonnello Alessandro Albamonte, avvenuto il 31 marzo 2011 a Livorno, presso il Comando della Brigata Paracadutisti Folgore.

Viene deprecata, inoltre, la "occupazione militare della Sardegna", nonché la presenza dei militari "nei quartieri", con riferimento all'operazione ufficialmente denominata "strade sicure" in cui personale militare coadiuva le forze di polizia, e viene pretesa la riconversione dei siti militari.

Da ricordare, comunque, che l'impostazione antimilitarista non è unicamente anarchica, ma si manifesta in vari ambienti pacifisti il cui fine è puramente monotematico sotto l'influenza o condizionamento di considerazioni di natura politica, sociologica, etico-laica o etico-religiosa. L'eterogenea matrice degli organizzatori e partecipanti, laica e religiosa, partitica e non partitica, spiega la dimostrata capacità di operare a vasto raggio: unioni, associazioni, consigli e vertici; conferenze, dibattiti, seminari, tavole rotonde, simposi, agape e congressi; riunioni, assemblee, consultazioni, appuntamenti, feste, manifestazioni silenziose e campeggi; appelli, raccolta firme, proposte, petizioni, induzione di referendum e delegazioni; marce,

54) Nel 2007 si è costituito il Comitato per il No al Dal Molin, movimento che si è battuto contro la realizzazione della nuova base militare USA nell'aeroporto Dal Molin di Vicenza, base vista come ampliamento degli insediamenti USA già presenti nel vicentino: Caserma Ederle e Sito Pluto, quest'ultimo di Longare. Nei pressi di Dal Molin sono stati commessi attentati incendiari e con esplosivi all'oleodotto di sostegno.

cortei, *walk around*, catene umane, processioni, carovane, fiaccolate, pellegrinaggi e, perfino, via crucis; presidi, *sit-in*, blocchi simbolici e campi; centri documentazione, riviste, documenti, mostre, trasmissioni radio, conferenze stampa, forum, corsi e premi; giornate/settimane di mobilitazione nazionale; scioperi e digiuni. Diverse di queste metodologie si riscontrano, come sopra evidenziato, in altri settori di protesta.

Va, inoltre, notato che in alcuni ambienti l'asserito pacifismo mira ad una "campagna per l'uscita dell'Italia dalla NATO e per un'Italia neutrale", come esemplificato dall'autodenominato Comitato Promotore della Campagna #NO GUERRA #NO NATO Italia, sorto nel 2015 e che ha raccolto le firme di primi firmatari e successivi aderenti tra giornalisti, saggisti, attori, docenti, esponenti politici, professionisti ed operai. Predecessori di questa iniziativa sono la Lega per il Disarmo Unilaterale e Lotta per la Pace⁵⁵.

Settore energetico

Oltre ad iniziative ai danni di cabine e tralicci ENEL e di centrali elettriche – specie se impiegano combustibili fossili – di Porto Tolle (Rovigo), Venezia-Marghera, La Spezia, Vado Ligure (Savona), Civitavecchia e Cerano (Brindisi), viene contrastata l'energia nucleare dal movimento NO NUKES, diffuso in tutto il mondo dal 1976 e in alcuni casi collegabile all'antimilitarismo.

Fra gli episodi di contestazione violenta, anche se inquadrabile nel contesto più vasto dell'anarchismo insurrezionale, emerge il ferimento/gambizzazione, in un agguato con pistola Tokarev, dell'amministratore delegato Roberto Adinolfi dell'Ansaldo Nucleare (gruppo Finmeccanica), avvenuto a Genova in Via Montello il 7 maggio 2012 alle ore 8:30 per mano di Alfredo Cospito. Nella rivendicazione del Nucleo Olga FAI/FRI – così denominatosi in omaggio ad Olga Ikonomidou, anarchica greca appartenente a Cospirazione delle Cellule di Fuoco arrestata in Grecia nel marzo 2011, si legge: "Raggiungere e colpire l'avversario è sempre possibile".

Cospito, "capo e organizzatore di associazione con finalità terroristiche", è stato condannato per l'attentato con esplosivi alla Scuola Allievi Carabinieri di Fossano (Cuneo) la notte tra il 2 e 3 giugno 2006, nonché per la predetta gambizzazione. Dal maggio 2022 sta scontando la pena in regime di carcerazione 41-*bis*. Il 20 ottobre successivo ha iniziato lo sciopero della fame, seguito da dimostrazioni e devastazioni – prevalentemente a Roma,

55) Per una disamina molto accurata dell'organizzazione e *modus operandi* della protesta pacifista, antinucleare e antimilitare già nel corso degli anni '80 del secolo scorso, vedi FABRIZIO BATTISTELLI (direttore della ricerca), *I movimenti pacifisti e antinucleari in Italia 1980-1988*, Centro Militare di Studi Strategici, ricerca pubblicata come monografia da *Rivista Militare*, Roma, 1990.

Milano, Torino e Venezia – in suo sostegno condotte da dimostranti che si riconoscono nella FAI, di cui Cospito è considerato un esponente primario. I danni causati a beni pubblici e privati ammontano, secondo le stime, dai tre ai cinque milioni di euro⁵⁶.

Politiche migratorie

Interpretati come “macchina delle espulsioni” e definiti “lager di Stato”, sono presi di mira nelle loro ridenominazioni ufficiali i Centri di Permanenza Temporanea (CPT), i Centri d’Identificazione ed Espulsione (CIE) e i Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR). Fra gli obiettivi colpiti si annoverano imprese appaltatrici per i lavori di allestimento, istituti bancari finanziatori e sedi della Croce Rossa. Questo è un altro tema in cui si verifica la plurima rappresentatività di un obiettivo colpito e la convergenza tra settori anarchici e marxisti-leninisti.

Altri settori

Non sono mancate dichiarazioni antagoniste, minacce e attentati in diverse altre direzioni, ovvero uomini politici e sedi di partito oggetto di intimidazioni; media qualificati “di regime” utilizzati sia per il lancio di messaggi ed invettive sia quale oggetto vero e proprio di aggressione, fra cui si annoverano le redazioni di giornali nazionali e locali quali *La Stampa*, *Il Tempo*, *Il Resto del Carlino*, *Il Tirreno* e *Torino Cronaca*; e il clero sotto forma di scritte minatorie, manifesti e volantini dissacranti.

3.4.2. La sinergia plurinazionale dell’anarcoinsurrezionalismo nel mondo contemporaneo

Il movimento anarchico, come si evince da quanto precede, è proteso sin dall’origine verso un assetto politico-sociale universale nonostante il fatto che da sempre, sia nel contesto puramente ideologico sia nella dimensione insurrezionalista, rifiuta una struttura organizzativa nazionale o internazionale nel senso classico del termine.

Questa carenza strutturale non gli ha tuttavia impedito di condurre campagne a livello quantomeno bi- o -multi-nazionale grazie alla condivisa impostazione ideologico-operativa e, specialmente in epoca contemporanea, contando sui *social media* quale mezzo di connessione, incitazione, convocazione e convergenza.

⁵⁶) Stime riportate da *Il Giornale*, 20 marzo 2023, p. 7.

Sotto l'aspetto formativo, notevole è la documentazione a disposizione di chi si sente attratto verso la teoria e prassi dell'anarco-insurrezionalismo. Emergono, da lì, diversi insegnamenti tanto basilari quanto dettagliati, qui appresso sintetizzati, da cui le compagini interessate possono imbastire il loro percorso.

- Raggruppamento informale, in via ascendente, partendo da un “gruppo di affinità” con fini a breve termine o limitati per poi dar vita o entrare in un “collettivo” con fini a medio o lungo termine ed in successive “reti” ancora più vaste, in ciascun caso con la predisposizione a costruire coalizioni, ancorché temporanee o monotematiche, con sodalizi che perseguono fini analoghi.

- Sviluppo di programmi impostati su continuità e persistenza e contemporaneamente adeguati alle potenzialità di ciascun raggruppamento.

- Propedeutica compilazione di elenchi dei destinatari di materiale propagandistico, invio di bollettini di informazione con fini specifici, volantinaggio, manifesti, bancarelle (con pubblicazioni e/o oggettistica a titolo gratuito oppure in vendita), coltivazione di giornalisti selezionati, trasmissioni micro-radiofoniche privatamente allestite, contatti “porta a porta” e comunicazioni per posta elettronica a raggio riservato o indiscriminato. Per ciascuno strumento vengono fornite istruzioni tecniche per la messa in opera ed espletamento.

- Funzioni da assegnare in occasione di dimostrazioni o altri eventi ad uno o più attivisti, fra cui: portavoce mediatico, coordinatore, messaggero, incaricato logistico, facilitatore negli spostamenti, infermiere di emergenza, osservatore del comportamento delle forze dell'ordine e punto di contatto per eventuali attivisti arrestati. Più esteso il raggruppamento, maggiore è l'esigenza di singoli individui con capacità particolari.

- Formazioni e tecniche offensive e “protettive” da impiegare in preparazione e durante le dimostrazioni con attenzione alle misure e procedure notoriamente adottabili dalle forze dell'ordine e ad eventuali “abusi polizieschi” da denunciare a fini propagandistici.

- Metodiche applicabili per sconvolgere l'ordinato svolgimento in differenziabili contesti quali il sistema scolastico o accademico, il settore imprenditoriale o lavorativo e i quartieri residenziali.

- Comportamento in caso di arresto ed in aula giudiziaria.

- Infine, come agli arbori della visione anarchica e della “propaganda del fatto”, abbonda a tutt'oggi la diffusione di manuali d'istruzione sul come compiere attentati.

Sotto l'aspetto dinamico, particolarmente con il sorgere della FAI, in

Italia, e del FRI, a raggio geopolitico più vasto, si è accentuato dal 2003 ad oggi l'impegno verso l'internazionalizzazione.

A prescindere dalla specifica natura dagli obiettivi umani o materiali contestati o aggrediti, l'impegno anarchico collettivo si concentra sull'opposizione al regime penitenziario, all'insegna della "solidarietà anti-repressiva" e della "distruzione di tutte le carceri".

Pilota o influente fautore di questa ed altre iniziative si è dimostrata l'aggregazione ellenica Cospirazione delle Cellule di Fuoco che ha avviato il Progetto Fenice, più volte riproposto, per creare una "diffusa rete di nuclei di azione diretta", nonché la campagna "per un dicembre nero". Ulteriore progetto, denominato Nemesis, prevede il passaggio dall'attacco ai simboli del potere all'offensiva diretta contro le persone che lo incarnano, diffondendo quindi liste di personaggi da monitorare nelle loro consuetudini e movimenti e successivamente colpire.

Sia l'Italia che diversi altri Paesi – fra cui si annoverano la stessa Grecia, Spagna, Germania, Svizzera, Repubblica Ceca, Cile, Brasile, Messico ed Indonesia – hanno alternativamente subito attentati ai danni di sedi diplomatiche o consolari, di rappresentanze culturali e imprenditoriali e di automezzi appartenenti a loro cittadini.

L'indagine "Prometeo", conclusa nel 2019, ha portato all'arresto di tre militanti anarchici ritenuti responsabili dell'invio di ordigni esplosivi ai magistrati Roberto Sparagna e Antonio Rinaudo della Procura della Repubblica di Torino, che stavano sostenendo l'accusa nel processo "Scripta Manent" contro le formazioni anarco-insurrezionaliste FAI/FRI e al Dott. Santi Consolo, all'epoca Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Con riferimento alla solidarietà anarchica nei confronti del predetto Alfredo Cospito, risaltano l'attentato incendiario del 2 dicembre 2022 ad Atene contro l'automobile, parcheggiata in garage, di Susanna Schlein, primo consigliere dell'ambasciata italiana; il danneggiamento con vernice del portone del consolato italiano il 30 dicembre 2022 a Porto Alegre in Brasile; e violenze coordinate, tra il 27 e 28 gennaio 2023, a Barcellona, Berlino, Roma e Torino rispettivamente contro il consolato generale italiano, l'auto del primo consigliere dell'ambasciata italiana Luigi Estero, le forze dell'ordine durante una dimostrazione e un ponte radio.

Come facilmente intuibile, l'allarme attentati terroristici preoccupa forze dell'ordine e intelligence. In questo contesto di rinnovata tensione, la mattina del 31 gennaio 2023, alla portineria della sede de *Il Resto del Carlino* è arrivata una telefonata anonima. "A Bologna ci sarà un grave attentato

per i fatti relativi a Cospito”, ha detto all’incaricato l’ignoto telefonista. Su quest’ultima minaccia le indagini sono tutt’ora in corso, ma l’attività investigativa ha evidenziato come l’azione della galassia anarchica abbia registrato un nuovo slancio.

Altri settori in cui si è manifestata l’offensiva anarchica nel contesto internazionale includono manifestazioni antagoniste nei confronti d’Israele a sostegno della Palestina accompagnate da incitazioni al boicottaggio di attività imprenditoriale con lo Stato ebraico e azioni ostili nei confronti di organi dell’Unione europea.

Nella Relazione annuale sulla politica dell’informazione per la sicurezza, presentata il 28 febbraio 2023 a Roma, si legge: “Sul fronte eversivo interno, le evidenze acquisite nel 2022, puntualmente condivise con le forze di polizia, hanno nuovamente qualificato la minaccia anarco-insurrezionalista come la più concreta e vitale, caratterizzata da componenti militanti determinate a promuovere, attraverso una propaganda di taglio fortemente istigatorio, progettualità di lotta incentrate sulla tipica ‘azione diretta distruttiva’”.

Osservazioni conclusive

Analizzando l’anarchismo insurrezionale, quale forma di conflittualità non convenzionale, è emerso che i collegamenti tra compagini anarco-insurrezionaliste italiane ed estere si conferma un fenomeno attuale.

Uno scenario che ha avvalorato valutazioni d’intelligence circa “l’estensione e l’intensità dei collegamenti internazionali anarco-insurrezionalisti in grado di agire da moltiplicatore delle capacità offensive, non solo in conseguenza dell’effetto aggregante e amplificatorio della rete, ma anche grazie alla rilevata mobilità di militanti anarchici da un Paese all’altro in un’ottica di reciproco supporto in occasione d’iniziative propagandistiche e mobilitative, specie lungo l’‘asse euro-mediterraneo’ dell’anarchismo Spagna-Italia-Grecia, storicamente contraddistinto da importanti contatti d’area”⁵⁷.

L’eco della “solidarietà rivoluzionaria” per Alfredo Cospito si è, peraltro, repentinamente irradiato anche al di fuori dei confini nazionali, con molteplici sortite in vari Paesi europei, in Sud America e negli Stati Uniti.

Nell’alveo di una più ampia e totalizzante propensione alla

57) Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, *Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza - 2022*, p. 91.

sovversione verso l'intero "sistema", l'attivismo anarchico, ancora estremamente diversificato quanto a obiettivi e modalità operative si è dispiegato, più recentemente, su due direttrici tematiche principali, afferenti all'antimilitarismo e alla lotta alla "repressione", di volta in volta connesse anche agli altri, tradizionali fronti dell'opposizione al progresso tecnologico e alle nocività ambientali.

La nuova agenzia per la cyber-sicurezza nazionale e la tutela delle infrastrutture critiche. Ruolo delle organizzazioni di sicurezza privata

di Lucia Maresca*

Abstract

Il tema della cybersecurity ha, gradualmente, acquisito un'importanza strategica, ai fini della sicurezza nazionale e della crescita economica degli Stati. Il dominio cibernetico si è confermato, infatti, terreno fertile per il compimento di azioni criminali o, comunque, illegali finalizzate, oltre che a colpire singoli, istituzioni, società e/o aziende, ad incidere sull'intero sistema nazionale.

Si è, progressivamente, preso coscienza che la tutela da minacce informatiche travalicava il confine più puramente contrattuale "utente/fornitore di servizi ed apparecchiature web", finendo per coinvolgere il funzionamento stesso di istituzioni e comunità e determinando l'esigenza di affrontare la questione della cyber-sicurezza in termini di legislazione più ampia, con l'espressa previsione di norme che fossero in grado di offrire concretamente protezione a fronte di attacchi cyber.

Negli ultimi anni, è stata data una decisiva accelerazione al processo di adeguamento normativo volto a potenziare la resilienza del Paese. In questo senso, l'Italia che, già con la legge sul perimetro nazionale di sicurezza cibernetica, si era posta all'avanguardia in Europa, prevedendo, oltre all'applicazione della Direttiva Network and Information Security (NIS), anche una disciplina di tutela degli asset digitalizzati che riguardano la sicurezza nazionale, in quanto utilizzati per assicurare l'esercizio di funzioni e servizi essenziali dello Stato, ha, con il decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, definito l'architettura nazionale di cyber-sicurezza, introducendo importanti novità, tra cui l'istituzione dell'Agenzia per la con l'obiettivo di sviluppare nel nostro Paese una struttura con una capacità di resilienza tale da resistere a fronte di qualsivoglia forma di minaccia ed attacco cyber, del Nucleo per la Cyber-sicurezza (NCS), in seno all'Agenzia stessa, e del Comitato Interministeriale per la Cyber-sicurezza (CIC).

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

Alla radice del citato provvedimento normativo, la cui ratio è di promuovere la cultura della sicurezza cibernetica ed aumentare la consapevolezza sul tema all'interno del settore sia pubblico sia privato, accendendo i riflettori sui rischi e sulle minacce cyber, vi è la consapevolezza che la cyber-sicurezza è questione preminentemente culturale e che sia necessario, in questa delicatissima materia, un salto di qualità nel rapporto tra il pubblico ed il privato con la realizzazione di nuove forme di partenariato pubblico-privato, atteso che i privati hanno oggi, sempre più frequentemente, il possesso e la gestione di molteplici infrastrutture critiche e l'utilizzo sempre più avanzato di complesse tecnologie informatiche per la loro gestione, e con l'auspicio che questa partnership pubblico-privato, intesa come nuova declinazione della sicurezza partecipata possa rendere l'attività più elastica e capace di adattarsi in maniera veloce a tutte le forme di crimine informatico.

* * *

Cyber security has gradually acquired strategic importance for national security and the economic growth of countries. Indeed, the cybernetic domain has proven to be a fertile ground for criminal or illegal actions aimed at affecting not only individuals, institutions, companies and/or businesses but also the entire national system.

It has been increasingly recognized that the protection from cyber threats went beyond the mere contractual boundary of "user/provider of web services and equipment" and ended up involving the very functioning of institutions and communities. Hence, the need to address the issue in terms of broader legislation and expressly provide for rules that can offer concrete protection against cyber attacks.

In recent years, the process of regulatory adaptation aimed at strengthening Italy's resilience has accelerated significantly. Actually, with the law on the national perimeter of cyber security, Italy had already placed itself at the forefront in Europe, and, in addition to application of the Network and Information Security (NIS) Directive, had also provided a regulation for the protection of digitized assets concerning national security, as they are used to ensure the exercise of essential functions and services of the country. Then, Italy has defined the national cyber security architecture by means of Law Decree No. 82 of 14 June 2021 and introduced important innovations, including the establishment of the National Cyber Security Agency, proposed by the then Authority for the Information and Security Services, Prefect Franco Gabrielli, with the aim of developing a national structure with a resilience capacity such as to withstand any form of threat and cyber attack, the Cyber Security Nucleus (NCS), within the Agency itself, and the Inter-

ministerial Committee for Cyber Security (CIC).

The rationale of the aforementioned Law Decree is to promote the culture of cyber security and raise awareness on the issue within both the public and private sectors, turning the spotlight on cyber risks and threats. This innovative regulatory provision is based on awareness that cyber security is mainly a cultural issue and that, with regard to this delicate issue, a qualitative leap in the relationship between the public and the private should be made, i.e. new forms of public-private partnership should be created, considering that today private individuals are those who more and more frequently own and manage multiple critical infrastructures through progressively advanced and complex information technologies. Hopefully, these new forms of public-private partnership, to be conceived as a new manifestation of participatory security, can make the activity more flexible and able to adapt quickly to all forms of cybercrime.

* * *

1. La nuova era della *cyber*-sicurezza. Dalle origini ad oggi

1.1. L'ecosistema *cyber*: evoluzione normativa

La capacità di uno Stato di governare i *cyber risks*¹, considerato che il rischio cibernetico/informatico è saldamente attestato ai vertici della classifica, sta progressivamente diventando una delle priorità strategiche.

Già da tempo, in linea con gli obiettivi definiti dapprima in ambito NATO, che ha dichiarato il *cyberspace* un dominio, e più precisamente, il c.d. “quarto dominio”, operativo a tutti gli effetti al pari di quelli tradizionali (*Land, Maritime, Air*), e, poi, anche in ambito Unione europea dalla direttiva n. 2016/1148 del 6 luglio 2016 (c.d. Direttiva NIS)², recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018 (anche detto decreto NIS)³, è stato avviato un processo evolutivo virtuoso, volto a definire

1) “Il rischio informatico, o *cyber risk*, è un rischio di tipo operativo associato alle perdite economiche inflitte ad una organizzazione dalla mancata confidenzialità e disponibilità di integrità di informazioni e/o sistemi informativi, propri o di terzi...”. Vedi pubblicazione *Assurance brokers*, in <http://www.assurancebrokers.it/cyber-risk/26-cyber-risk-rischio-cibernetico-informatico>.

2) Direttiva n. 2016/1148 del 6 luglio 2016, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. L194/1 del 19 luglio 2016.

3) Decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018 di attuazione della direttiva UE n. 2016/1148 del 6 luglio 2016, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 132 del 9 giugno 2018.

un'unica linea strategica tra i vari Stati membri dell'Unione europea contro il rischio di incidenti ai danni delle reti informatiche e dei sistemi informativi. Tale processo è teso, da un lato, a costruire solide capacità di *cyber defence* attraverso la pianificazione e la successiva realizzazione di progetti di ammodernamento delle infrastrutture e, dall'altro, ad attuare un significativo cambiamento organizzativo. Al fine di erigere un sistema in grado di gestire e rispondere alle minacce provenienti da attori ostili, l'Italia ha sviluppato, nel corso degli anni, documenti programmatici e operativi che, nel rispetto della *cyber strategy* internazionale, definiscono la struttura nazionale di *cybersecurity*. Quest'ultima, a partire dall'anno 2010, con la Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza⁴ del Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica (SISR)⁵, con la quale il Governo, nel riferire al Parlamento sulla politica dell'informazione per la sicurezza e sui risultati ottenuti, affronta il tema della *cyber threat*, ha subito diverse modifiche fino a quando, dapprima con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Monti del 24 gennaio 2013⁶ e, poi, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri Gentiloni del 17 febbraio 2017⁷, direttive recanti indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionale, ne è stata ridefinita l'architettura nazionale deputata alla tutela della sicurezza nazionale relativamente alle infrastrutture critiche materiali e immateriali, successivamente confluita, nel marzo dello stesso anno, nel *Piano Nazionale per la Protezione Cibernetica e la Sicurezza Informatica*⁸. Il decreto Gentiloni ha, ulteriormente, evidenziato la centralità, già riconosciuta dal decreto Monti,

-
- 4) Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza in <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>.
- 5) Il Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, disciplinato dalla legge n. 124 del 3 agosto 2007 (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 187 del 13 agosto 2007), è rappresentato dal complesso degli organi e delle autorità che nel nostro Paese hanno il compito di assicurare le attività informative allo scopo di salvaguardare la Repubblica dai pericoli e dalle minacce provenienti sia dall'interno sia dall'esterno. È composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Comitato Interministeriale per la Sicurezza della Repubblica (CISR), dall'autorità eventualmente delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS), e dai servizi di informazione: Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (AISE) e Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (AISI).
- 6) D.P.C.M. del 24 gennaio 2013, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 66 del 19 marzo 2013.
- 7) D.P.C.M. del 17 febbraio 2017, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 87 del 13 aprile 2017. Tale decreto, in particolare, ha introdotto la necessità della certificazione nazionale per quanto riguarda la valutazione "delle componenti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – c.d. ICT, dall'inglese *Information and Communications Technology* – destinate a essere impiegate nei sistemi di soggetti titolari di funzioni critiche o strategiche", che ha, poi, trovato la sua definitiva consacrazione e realizzazione nella previsione del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN), avvenuta nel marzo del 2019.
- 8) Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, in <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>.

del Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza (DIS)⁹ nella gestione della *cyber security*, quale organo apicale “a disposizione” del Presidente del Consiglio dei Ministri e dell’Autorità delegata per l’esercizio delle loro funzioni e per assicurare unitarietà nella programmazione della ricerca informativa, nell’analisi e nelle attività operative delle agenzie di intelligence AISE e AISI, come Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. Nel previgente sistema normativo, il DIS si configurava, dunque, quale *focalpoint* unico in materia di sicurezza contro il rischio di incidenti ai danni delle reti informatiche e dei sistemi informativi, con funzioni di collegamento, per garantire, nell’ottica di armonizzazione con gli altri Paesi dell’Unione europea, la cooperazione transfortaliera con le autorità competenti degli Stati membri. Presso il DIS era costituito, in via permanente, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione di eventuali situazioni emergenziali, nonché per l’attivazione delle procedure di allertamento, il Nucleo per la Sicurezza Cibernetica (NSC), tavolo intergovernativo con funzioni di gestione delle crisi cibernetiche e di raccordo tra le diverse componenti dell’architettura nazionale di *cybersecurity*, oggi confluito, secondo le previsioni di cui al decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, recante “Disposizioni urgenti in materia di *cyber*-sicurezza, definizione dell’architettura nazionale di *cyber*-sicurezza e istituzione dell’Agenzia per la *Cyber*-sicurezza Nazionale”¹⁰, nell’Agenzia per la *Cyber*-sicurezza Nazionale (ACN), con la denominazione di Nucleo per la *Cyber*-sicurezza (NCS), le cui funzioni saranno descritte nel dettaglio nei paragrafi a seguire. La linea strategica, la cui adozione era ed è, a tutt’oggi, rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri, prevedeva, nel concreto, la gestione dei rischi, in termini di preparazione, risposta e recupero dei servizi a seguito di incidenti informatici, nel rispetto dei quattro pilastri della linea comune di sicurezza *cyber*: “gestire, proteggere, individuare e ridurre”. Nonostante la direttiva NIS consentisse agli Stati membri di estendere l’ambito di applicazione delle proprie disposizioni anche a settori

9) Il DIS, Dipartimento Informazioni per la Sicurezza, è un dipartimento incardinato nella Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, salvo che, per taluni aspetti, il Presidente stesso non deleghi tale funzione ad un esponente del Governo, quale Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, istituito dall’art. 4 della legge n. 124 del 3 agosto 2007 di riforma dei servizi segreti italiani (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 187 del 13 agosto 2007), in sostituzione del Comitato Esecutivo per i Servizi di Informazione e Sicurezza (CESIS), per il coordinamento delle attività dell’AISE e AISI (rispettivamente *ex* SISMI ed *ex* SISDE). Parte delle attribuzioni in capo al DIS sono destinate a subire cambiamenti per effetto dell’evoluzione normativa in materia di sicurezza cibernetica e, da ultimo, del decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, istitutivo dell’Agenzia per la *Cyber*-sicurezza Nazionale.

10) Decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 140 del 14 giugno 2021, convertito con modificazioni in legge n. 109 del 4 agosto 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 185 del 4 agosto 2021.

diversi da quelli indicati nella stessa, il Governo italiano, nel recepirli, ha optato per un approccio “morbido”, limitandosi, per lo più, ad incorporare nel decreto legislativo NIS quanto già statuito nella direttiva. In merito alla designazione delle autorità competenti all’attuazione della normativa NIS e alla vigilanza sul rispetto della stessa, il Governo italiano, adottando un modello decentrato, aveva individuato quali “autorità competenti NIS” sei Ministeri (Interno, Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, Economia, Salute ed Ambiente), ciascuno responsabile per uno o più settori rientrati nelle proprie aree di competenza, nonché, per taluni limitati ambiti, le Regioni e le Province autonome. Il decreto legislativo di recepimento della Direttiva NIS aveva previsto, inoltre, l’istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un unico *Computer Security Incident Response Team*, CSIRT¹¹ italiano, chiamato a svolgere, in cooperazione con gli altri CSIRT europei, compiti e funzioni di natura essenzialmente tecnica connessi alla prevenzione e risposta ad incidenti informatici, che, in precedenza, erano in capo al CERT Nazionale (operante presso il Ministero dello Sviluppo Economico) e al CERT-PA (operante presso l’Agenzia per l’Italia Digitale), cui notificare, “senza giustificato ritardo”, gli incidenti informatici rilevanti.

La progressiva presa di coscienza della portata devastante e delle possibili ricadute negative nel settore pubblico, privato e, più in generale, nella società civile, delle minacce *cyber* ha fatto sì che, nell’anno 2019, la normativa italiana in materia di *cyber*-sicurezza fosse rafforzata attraverso l’istituzione del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, con il decreto-legge n. 105 del 21 settembre 2019¹². Si tratta del provvedimento normativo che, oltre a prevedere obblighi quali il rispetto di stringenti misure di sicurezza e la notifica degli incidenti, indica specifiche disposizioni in materia di forniture di beni, sistemi e servizi *Information and Communications Technology* (ICT),

11) L’organizzazione ed il funzionamento del CSIRT italiano sono stati disciplinati nel dettaglio dal d.P.C.M. dell’8 agosto 2019, disposizioni sull’organizzazione e il funzionamento del *Cyber Security Incident Response Team*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 262 dell’8 novembre 2019. Lo CSIRT italiano ha cominciato ad operare il 6 maggio 2020 e, contestualmente, il CERT Nazionale ed il CERT-PA hanno cessato di esistere come soggetti autonomi.

12) Decreto-legge n. 105 del 21 settembre 2019, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 222 del 21 settembre 2019, convertito in legge n. 133 del 18 novembre 2019, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 272 del 20 novembre 2019. Il suindicato decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 109 del 4 agosto 2021, ha disposto, all’art. 16, comma 5, che “nel decreto-legge perimetro ogni riferimento al DIS, ovunque ricorra, è da intendersi riferito all’ACN, fatta eccezione per le disposizioni dell’articolo 1, commi 2, lettera b) e 2-ter del medesimo decreto-legge perimetro, e ogni riferimento al NSC è da intendersi riferito al Nucleo per la *Cyber*-sicurezza”. Ha, inoltre, disposto, con l’art. 16, comma 6, lettera a), che ogni riferimento al Ministero dello Sviluppo Economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovunque ricorra, è da intendersi riferito all’ACN.

appartenenti a determinate categorie, destinati ad essere impiegati sulle reti, sui sistemi informativi e per l'esploitamento dei servizi informatici utilizzati dai soggetti inclusi nel Perimetro, per l'esercizio della funzione essenziale per la sicurezza nazionale. Il decreto-legge in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica si riferisce, in particolare, a tutti quei servizi e operatori, sia pubblici che privati, che svolgono un ruolo rilevante per gli interessi dello Stato, ampliando così il novero dei settori di cui alla direttiva NIS ed al decreto legislativo di recepimento della stessa, che viene, pertanto, ridisegnato¹³.

La responsabilità di attuazione e vigilanza, per quanto riguarda il perimetro, erano condivise dal Ministero per lo Sviluppo Economico (per quanto concerneva le attività che coinvolgevano attori privati) e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (per le attività che coinvolgevano il settore pubblico), responsabilità incentrate, con l'istituzione dell'Agenzia, in capo alla stessa, come avremo modo di vedere nel prosieguo della trattazione¹⁴.

Si è, pertanto, dato vita ad un'architettura complessa per la molteplicità degli attori interessati, ma chiara nella definizione dei compiti da ciascuno assicurati, carente, tuttavia, sotto il profilo di un coordinamento unitario, quale strumento di diretto supporto alle decisioni del Governo e del Presidente del Consiglio in materia di sicurezza cibernetica. Tuttavia, se gli anni dal 2017 al 2019 sono stati caratterizzati dalla definizione degli atti normativi originari, il 2020 si è connotato per l'elaborazione dei relativi provvedimenti attuativi, mentre il 2021 si è distinto per aver completato il sistema, con lo spostamento definitivo della competenza in materia di *cyber*-sicurezza in capo all'ACN, con la *reductio ad unum* della variegata normativa in materia. La creazione dell'Agenzia ha costituito un duplice vantaggio: da un lato, far sì che tale Agenzia operi in maniera autonoma rispetto ai servizi d'*intelligence* rispondendo, comunque, al Presidente del Consiglio dei Ministri e in raccordo con il DIS e, dall'altro, che questa forma di collaborazione pubblico/privato, intesa come nuova declinazione della sicurezza partecipata renda l'attività

13) Settore governativo, interno, difesa, spazio e aerospazio, energia, telecomunicazioni, economia e finanza, trasporti, servizi digitali, enti previdenziali/lavoro, tecnologie critiche, tra cui l'intelligenza artificiale, la robotica, i semiconduttori, la sicurezza informatica, nonché le nanotecnologie e le biotecnologie.

14) Art. 1 comma 6, decreto-legge n. 105 del 21 settembre 2019: "In relazione alla specificità delle forniture di beni, sistemi e servizi ICT da impiegare su reti, sistemi informativi e servizi informatici del Ministero dell'Interno e del Ministero della Difesa, individuati ai sensi del comma 2 lettera b), i predetti Ministeri, nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili dalla legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in coerenza con quanto previsto dal presente decreto, possono procedere, con le medesime modalità e i medesimi termini previsti dai periodi precedenti, attraverso la comunicazione ai propri Centri di Valutazione accreditati per le attività di cui al presente decreto, ai sensi del comma 7 lettera b), che impiegano le metodologie di verifica e di test definite dal CVCN".

più elastica e capace di adattarsi in maniera veloce a tutte le forme di crimine informatico.

1.1.1. L'universo *cyber*: differenti aspetti

L'universo *cyber* può essere classificato in *cyber crime*, *cyber defense*, *cyber intelligence* e *cyber resilience*.

Il *cyber crime* consiste in un reato nel quale la condotta o l'oggetto materiale del crimine sono correlati ad un sistema informatico o telematico, ovvero perpetrato utilizzando un tale sistema o colpendolo rispettivamente (si parla di computer *as a tool* e computer *as a target*). Nel primo caso, ci si riferisce anche a reati informatici impropri, ossia ai reati previsti dal codice penale o dalla legislazione speciale che, solo incidentalmente, vengono commessi mediante l'uso di un computer o della rete. Nel caso di un crimine finalizzato a colpire un sistema informatico, si tratta di reati informatici propri, la maggior parte dei quali sono stati introdotti nell'ordinamento italiano nel 1993, ma la cui categoria concettuale non ha un significato tecnico preciso dal punto di vista giuridico, in quanto, fatta eccezione per la presenza di un sistema informatico o telematico, vi rientrano una pluralità di condotte e beni giuridici protetti estremamente disomogenei. Il *cyber crime* rientra nella sfera di competenza della Polizia di Stato.

Il settore della difesa da sempre attinge alle tecnologie più progredite e si può valutare che circa il 60% delle attività militari di una nazione moderna abbia una componente cibernetica. Ne consegue una esposizione suscettibile di impattare su diversi aspetti della sfera militare, come la gestione dei sistemi d'arma e le comunicazioni tattiche ed operative nel corso delle operazioni. Ciò ha imposto al sistema delle forze armate di dotarsi di contromisure opportune per contrastare le nuove minacce *cyber*. In quest'ottica, in linea con gli obiettivi definiti, sia in ambito europeo sia in ambito NATO, è stato costituito, nel 2017, il Comando Interforze per le Operazioni Cibernetiche (CIOC), confluito, nel marzo del 2020, nel Comitato per le Operazioni in Rete (COR)¹⁵. La competenza della *cyber defence* è appannaggio della struttura militare della difesa.

La *cyber intelligence*, di competenza del DIS, si configura come un processo che collaziona le informazioni raccolte da fonti diverse e le analizza

15) Il COR, istituito nel marzo 2020 con la finalità di riunire, in un unico comando, i vari reparti di gestione reti, applicativi centralizzate e *cyber*-sicurezza della Difesa alle dirette dipendenze del Capo di Stato Maggiore della Difesa, nel luglio 2021, a seguito dell'ampliamento delle competenze del Comando Operativo di Vertice Interforze (COVI), passa alle dipendenze di quest'ultimo.

per produrre una previsione o una stima di un fenomeno criminale che potenzialmente potrebbe verificarsi. Nei paragrafi che seguono sarà affrontata la tematica della *cyber*-resilienza, intesa quale capacità di una qualsiasi organizzazione di continuare a svolgere la propria attività, anticipando ed adattandosi alle minacce cibernetiche, nonché ad altri rilevanti mutamenti ambientali, attraverso la comprensione, il contenimento ed il recupero di incidenti informatici. In tale contesto si inserisce l'ACN.

1.2. Il perimetro nazionale di sicurezza cibernetica

Il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, i cui confini normativi sono definiti, come anticipato, dal decreto-legge n. 105 del 2019 – convertito in legge n. 133 del 18 novembre 2019, poi emendato da successivi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – intende assicurare un elevato livello di sicurezza delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici delle amministrazioni pubbliche, degli enti e degli operatori pubblici e privati aventi una sede nel territorio nazionale, da cui dipende l'esercizio di funzioni essenziali dello Stato. E proprio nella direzione del rafforzamento di continuità e resilienza dei settori fondamentali per il mantenimento di attività civili, sociali ed economiche essenziali è orientato il quadro normativo, che demanda allo strumento del d.P.C.M. il governo di fattori cruciali quali l'individuazione dei soggetti inclusi, delle procedure di acquisizione di assetti ICT e di notifica degli incidenti informatici.

In tale contesto, si inseriscono gli emendamenti apportati alla normativa sul perimetro da successivi d.P.C.M. e d.P.R. e, nello specifico:

– il d.P.C.M. n. 131 del 30 luglio 2020¹⁶ indica modalità e criteri procedurali di individuazione di amministrazioni pubbliche, enti e operatori pubblici e privati, inclusi nella c.d. “cintura di sicurezza”, tenuti al rispetto delle misure e degli obblighi previsti dal decreto;

– il d.P.R. n. 54 del 5 febbraio 2021¹⁷ individua le procedure, le modalità ed i termini per le valutazioni svolte da parte del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN) e dei Centri di Valutazione del Ministero degli Affari Interni e della Difesa su prodotti in fase di acquisizione da parte dei soggetti inclusi nel Perimetro di Sicurezza Nazionale Cibernetica;

16) D.P.C.M. n. 131 del 30 luglio 2020, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 261 del 21 ottobre 2020.

17) D.P.R. n. 54 del 5 febbraio 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 97 del 23 aprile 2021.

– il d.P.C.M. n. 81 del 14 aprile 2021¹⁸, invece, disciplina, nel dettaglio, le procedure per la notifica degli incidenti di sicurezza informatica, definendone una tassonomia per livelli di gravità, unitamente ad un elenco delle misure di sicurezza;

– il d.P.C.M. del 15 giugno 2021¹⁹ annovera le categorie di beni, sistemi e servizi ICT destinati a essere impiegati nel Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica da aggiornare, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con cadenza almeno annuale, avuto riguardo all’innovazione tecnologica, nonché alla modifica dei criteri tecnici. Per completare il quadro del Perimetro *cyber*, ora, manca soltanto un tassello: il d.P.C.M. preordinato alla costituzione della rete nazionale di laboratori pubblico-privati a supporto del CVCN²⁰ per la conduzione di attività di *testing* e scrutinio tecnologico su beni, servizi e sistemi ICT ricompresi al Perimetro.

In maniera estremamente sintetica e generale, può rientrare nel Perimetro di sicurezza Nazionale Cibernetica, qualunque soggetto pubblico o privato che fornisca un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato.

Gli obblighi in capo ai soggetti che rientrano nel perimetro si sostanziano nella:

– notifica degli incidenti²¹ aventi impatto sui “beni ICT perimetro”²², così da assicurare un immediato flusso di informazioni a favore delle strutture deputate alla prevenzione, preparazione e gestione degli eventi cibernetici, in particolare NSC, ora NCS e CSIRT, ora CSIRT Italia;

– adozione di misure di sicurezza per i “beni ICT perimetro” relative a organizzazione, processi e procedure, anche in relazione al *procurement* ICT;

– azione di *screening* tecnologico degli approvvigionamenti ICT, destinati ai “beni ICT perimetro”.

18) D.P.C.M. n. 81 del 14 aprile 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 138 dell’11 giugno 2021.

19) D.P.C.M. del 15 giugno 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 198 del 19 agosto 2021.

20) Il Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale è stato istituito dal decreto-legge n. 105 del 2019 presso il Ministero dello Sviluppo Economico con il compito di effettuare la valutazione di beni, servizi e sistemi ICT destinati ad essere impiegati su infrastrutture ICT che supportano la fornitura di servizi essenziali o di funzioni essenziali per lo Stato.

21) Nel d.P.C.M. n. 131 del 30 luglio 2020, all’art. 2 viene definita la nozione di “incidente” in termini di “ogni evento di natura accidentale o intenzionale che determina il malfunzionamento, l’interruzione, anche parziali, ovvero l’utilizzo improprio delle reti, dei sistemi informativi o dei servizi informatici”.

22) Per “bene ICT” si intende, ai sensi del dPCM n. 131 del 30 luglio 2020, “l’insieme di reti, sistemi informativi e servizi informatici che permettono le funzioni essenziali dello Stato e l’erogazione dei servizi essenziali”.

La procedura prevede che il soggetto che intenda procedere a tali acquisizioni ne dia immediata comunicazione al CVCN che, entro un massimo di 60 giorni, può effettuare verifiche preliminari ed imporre condizioni e *test* di *hardware* e *software*²³ (questi ultimi devono essere conclusi nel termine di ulteriori 60 giorni). Va sottolineato, in tale contesto, che l'art. 1 comma 6 del decreto statuisce che – in relazione alla specificità delle forniture di beni, sistemi e servizi ICT da impiegare su reti, sistemi informativi e servizi informatici del Ministero dell'Interno e del Ministero della Difesa, individuati ai sensi del comma 2 lettera b) – i predetti Ministeri, nell'ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili in base alla legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e nel rispetto di quanto previsto dal decreto in parola, possono procedere, attraverso la comunicazione ai propri Centri di Valutazione accreditati per le attività di cui al presente decreto, ai sensi del comma 7 lettera b), che impiegano le metodologie di verifica e di *test* definite dal CVCN.

Gli obblighi dettati dalla normativa sul perimetro di sicurezza cibernetica si applicano solo ad un novero di società specificatamente individuate. Tuttavia, l'evoluzione normativa, a livello nazionale e comunitario, è nella direzione di un'estensione degli obblighi ad un gruppo di società sempre più ampio. Questi obblighi sono del tutto separati da quanto previsto dalla normativa *privacy* e si applicano anche a dati non personali.

Il già citato decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021 completa la strategia di *cyber*-resilienza nazionale, avviata con la suindicata disciplina sul perimetro cibernetico, e accresce, attraverso la promozione della cultura della sicurezza cibernetica, la consapevolezza del settore pubblico, privato e della società civile sui rischi e le minacce *cyber*.

1.2.1. La proposta di revisione della Direttiva NIS, la NIS 2 - Cenni

A completamento del quadro normativo europeo di riferimento, non può non farsi cenno alle due nuove proposte, in atto, di direttive sui temi della protezione delle infrastrutture critiche e della *cybersecurity*: la Direttiva NIS 2, che revisiona la NIS e la Direttiva ICE 2, che modifica ed integra la direttiva 114/08 sulle Infrastrutture critiche europee, che sarà di seguito approfondita.

La proposta di revisione della direttiva NIS sulla sicurezza delle reti e dei sistemi di informazioni, che si pone come obiettivo primario di

23) Tali attività sono svolte dai Centri di Valutazione (CV) dei Ministeri dell'Interno e della Difesa, in stretta sinergia con il CVCN, per le forniture di beni, sistemi e servizi ICT da impiegare sulle rispettive reti, sistemi e servizi informatici.

aumentare il livello di resilienza informatica dei settori pubblici e privati critici (ospedali, reti energetiche, ferrovie), ma anche di *data center*, amministrazioni pubbliche, laboratori di ricerca e produzione di dispositivi medici e medicinali critici, nonché di altre infrastrutture e servizi critici, con l'obiettivo di renderli "impermeabili", si accompagna inevitabilmente ad una direttiva sulla resilienza dei soggetti critici volta ad introdurre misure a tutela di aziende ed enti operanti in settori critici rispetto a minacce alla loro sicurezza fisica. Entrando nel merito, la proposta europea individua due tipi di grandi potenziali vittime, che definisce entità, distinguendole in essenziali (riconducibili ai settori energia, trasporti, banche, sanità, acqua potabile, acque reflue, infrastrutture dei mercati finanziari e digitali, pubblica amministrazione, spazio) ed importanti (servizi postali e corrieri, smaltimento rifiuti, industria manifatturiera, produzione e distribuzione di prodotti chimici, produzione, elaborazione e distribuzione di alimenti, manifattura e *provider* di servizi digitali) per le quali la proposta prevede obblighi minori.

1.3. L'architettura nazionale della *cyber*-sicurezza

Il 3 agosto 2021 il Parlamento ha approvato, in via definitiva, il disegno di legge di conversione del già citato decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021²⁴.

I primi quattro articoli definiscono la *governance* del sistema nazionale di sicurezza cibernetica, che ha al suo vertice il Presidente del Consiglio dei Ministri, cui è attribuita l'alta direzione e la responsabilità generale delle "politiche di *cyber*-sicurezza" e cui spetta, in via esclusiva, l'adozione della relativa strategia nazionale²⁵ e la nomina dei vertici della nuova ACN. La nuova normativa, nella sua attuale formulazione, riconosce al Presidente del Consiglio dei Ministri la possibilità di delegare alla Autorità delegata per il SISR le funzioni che non sono a lui attribuite in via esclusiva. Aggiunge che, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è istituito il Comitato Interministeriale per la *Cyber*-sicurezza (CIC), organismo con funzioni di consulenza, proposta e vigilanza in materia di politiche di *cyber*-sicurezza.

24) Il 5 agosto 2021, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e comunicazione al Presidente del Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica (COPASIR) e alle commissioni parlamentari competenti, nomina il Prof. Roberto Baldoni primo Direttore dell'Agazia.

25) La nuova disciplina normativa non interviene sui contenuti della strategia nazionale di sicurezza cibernetica, per i quali si rimanda al decreto legislativo n. 65/2018, ma ne modifica la denominazione in strategia nazionale di *cyber*-sicurezza e prevede, per la relativa procedura di adozione, il previo parere del nuovo Comitato Interministeriale per la *Cyber*-sicurezza, anziché del CISR.

1.3.1. L'Agenzia per la Cyber-sicurezza Nazionale

Il 15 giugno 2021, data di entrata in vigore del decreto-legge n. 82/2021, più volte citato, è istituita, in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ACN, a tutela degli interessi nazionali nel campo della *cyber-sicurezza* e strumentale all'esercizio delle competenze affidate dal decreto al Presidente del Consiglio dei Ministri o all'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, ove nominata.

Un'accelerazione nella ridefinizione dell'architettura nazionale della *cyber security* dettata dalla *“necessità ed urgenza di dare attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, deliberato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 29 aprile 2021, che prevede apposite progettualità nell'ambito della cyber-sicurezza, in particolare, per l'istituzione di un'Agenzia di Cyber-sicurezza Nazionale, quale fattore necessario per assicurare lo sviluppo e la crescita dell'economia e dell'industria nazionale, ponendo la cyber-sicurezza a fondamento della trasformazione digitale”*²⁶.

A norma dell'art. 7 lett. a) del decreto istitutivo *“l'Agenzia è Autorità nazionale per la cyber-sicurezza e assicura, nel rispetto delle competenze attribuite dalla normativa vigente ad altre amministrazioni, ferme restando le attribuzioni del Ministro dell'Interno in qualità di autorità nazionale di pubblica sicurezza, ai sensi della legge 1° aprile 1981 n. 121, il coordinamento tra i soggetti pubblici coinvolti in materia di cyber-sicurezza a livello nazionale...”*. Nel mantenere ferme le attribuzioni di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica del Ministro dell'Interno di cui all'art. 1 della legge 121, nella sua veste di autorità nazionale di pubblica sicurezza, il decreto segna il confine tra pubblica sicurezza e *cyber-sicurezza*.

L'Agenzia è il frutto di una scelta consapevole che *“vede la resilienza cibernetica e, dunque, le strutture, le professionalità, la formazione necessarie a dotare il Paese di un'autonomia tecnologica che consenta di raggiungere livelli di produzione hardware e software che ci rendano competitivi nello scenario internazionale, in capo ad un soggetto pubblico, che si muoverà sotto la guida del Presidente del Consiglio e dialogherà con tutte le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati, destinati a dotarsi di strumenti di sicurezza cibernetica. Contestualmente, abbiamo, invece, lasciato alle forze di polizia le indagini sui crimini cyber, alla difesa quello degli attacchi alle nostre infrastrutture militari ed all'intelligence, DIS, AISE ed AISI, quello*

26) Ecco l'Agenzia per la Cyber-sicurezza Nazionale: come cambia la sicurezza cibernetica dell'Italia, in <https://cybersecurity360.it>.

della raccolta delle informazioni. L'ACN è uno strumento di *safety*²⁷ che si aggancerà e completerà gli strumenti di *security*²⁸ di cui disponiamo, le forze di polizia, la difesa e l'intelligence"²⁹. Queste le recenti dichiarazioni del Prefetto Gabrielli, come noto, Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, che, pur nel delimitare il confine tra sicurezza pubblica, sicurezza cibernetica e difesa, mostrano quanto lo stesso sia labile; le azioni di ciascuno, forze di polizia, Difesa e Agenzia, vanno nella stessa direzione, le une necessarie e complementari alle altre per garantire la sicurezza del Paese, in tutte le sue dimensioni. La sicurezza pubblica, sotto l'egida del Ministro dell'Interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza, può, infatti, essere efficacemente tutelata solo attraverso idonee misure di *safety* e *security*. *Safety*, nel mondo *cyber* si traduce in riduzione del grado di vulnerabilità delle pubbliche amministrazioni, delle imprese, delle infrastrutture critiche, in definitiva, del sistema Paese, a cui dovrà ispirarsi l'azione dell'Agenzia volta, innanzitutto, a far accrescere una cultura della sicurezza informatica e la consapevolezza dei "pericolosissimi" rischi conseguenti ad attacchi informatici. "Troppo spesso ci siamo convinti che gli aspetti della *safety*, della prevenzione del rischio o della minaccia potessero essere gestiti con gli strumenti della *security*, forze di polizia, Esercito, Intelligence", così ancora il Prefetto Gabrielli.

Se è vero che l'Agenzia sarà lo strumento attraverso il quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri attuerà le politiche per la sicurezza cibernetica del Paese, se è vero che avrà ad oggetto la costruzione della sicurezza, *condicio sine qua non* per gestire gli attacchi informatici, è di immediata evidenza, a parere della scrivente, come una inadeguata "politica" di sicurezza cibernetica sia inevitabilmente destinata a riflettersi negativamente sulla situazione generale della sicurezza pubblica.

Anche le componenti di natura più prettamente militare si inquadrano in una più ampia strategia nazionale per la sicurezza cibernetica, atteso che alle forze armate è, in ogni caso, affidato il compito di proteggere il Paese da intrusioni esterne, anche laddove dirette ad obiettivi civili.

Pertanto, forze di polizia, Difesa ed Agenzia hanno una comune identità che si colloca e ricomprende le singole identità che pur restano integre con la

27) La circolare del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio Ordine Pubblico n. 555/OP/0001991/2017 del 7 giugno 2017, a firma dell'allora Capo della Polizia Gabrielli, precisa che la *safety* è intesa come l'insieme delle misure di sicurezza preventiva attinenti a dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone.

28) La stessa circolare riconduce la *security* ai servizi di ordine e sicurezza pubblica in strada, focalizzando l'attenzione sulla necessità di individuare i punti c.d. "deboli" e porvi rimedio.

29) *A tutta forza verso un'Agenzia cyber: ecco perché serve all'Italia*, in <https://www.agendadigitale.eu>.

loro storia e tradizione o, nel caso dell’Agenzia, con una storia da costruire.

L’Agenzia opererà, dunque, sotto la responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e dell’Autorità delegata ed in stretto raccordo con il Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica. Per lo svolgimento dei suoi compiti istituzionali, l’Agenzia potrà richiedere, anche sulla base di apposite convenzioni e nel rispetto degli ambiti di rispettiva competenza, la collaborazione di altri organi dello Stato, delle forze di polizia, di enti pubblici e delle forze armate.

L’Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, nei limiti di quanto previsto dal decreto istitutivo, per cui trova le sue fonti giuridiche, oltre che nelle norme di cui al citato decreto, in ulteriori disposizioni che ne definiscono, o dovranno definirne, ulteriori aspetti determinanti. La legge istitutiva affida, infatti, a successivi regolamenti e, nello specifico, al regolamento di organizzazione e funzionamento, al regolamento di contabilità, al regolamento per la stipula di contratti di appalti di lavori e forniture per le attività finalizzate alla sicurezza, al regolamento del personale ed al regolamento sul perimetro di sicurezza, da adottarsi entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in discussione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Entro la fine del 2022, con il trasferimento di tutte le funzioni di competenza dell’Agenzia, con il completamento CVCN, con la fine della fase di primo reclutamento, assisteremo alla sua piena operatività.

1.3.1.1. L’organizzazione dell’Agenzia

L’Agenzia ha sede principale in Roma. La sua organizzazione e il suo funzionamento sono definiti da un apposito regolamento che ne prevede, in particolare, l’articolazione fino ad un numero massimo di otto uffici di livello dirigenziale generale e di trenta articolazioni di livello dirigenziale non generale, nell’ambito delle risorse finanziarie destinate. A norma dell’art. 6 del decreto in esame, sono organi dell’Agenzia un direttore generale, le cui attribuzioni ed i cui compiti sono disciplinati da apposito regolamento, ed un collegio dei revisori.

Il direttore generale, nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è organo di gestione e legale rappresentante dell’Agenzia, nonché diretto referente del Presidente del Consiglio dei Ministri e dell’Autorità delegata.

Il collegio dei revisori dei conti è organo di controllo interno, le cui funzioni sono dettagliate nel relativo regolamento attuativo.

La disciplina del personale addetto all’Agenzia è stabilita nel relativo regolamento, al cui contenuto si rinvia, non mancando di richiamare l’attenzione sull’obbligo del segreto in capo al personale che, a qualunque titolo, presta la propria opera alle dipendenze o in favore dell’Agenzia su ciò di cui sia venuto a conoscenza nell’esercizio o a causa delle proprie funzioni, anche dopo la cessazione di tale attività.

1.3.1.2. Le funzioni dell’Agenzia

L’Agenzia, quale Autorità nazionale in materia di *cyber*-sicurezza, attrae a sé tutte le competenze in materia di *cyber*-sicurezza già attribuite dalle vigenti disposizioni a diversi enti/organi e, più dettagliatamente:

- le funzioni riconosciute dal decreto-legge perimetro e dai relativi provvedimenti attuativi al Ministero dello Sviluppo Economico, relative al perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ivi incluse le funzioni attribuite al CVCN, le attività di ispezione e verifica e quelle relative all’accertamento delle violazioni e all’irrogazione delle sanzioni amministrative;

- le funzioni in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, ivi incluse le attività di ispezione e verifica e quelle relative all’accertamento delle violazioni e all’irrogazione delle sanzioni amministrative;

- le funzioni di competenza del DIS, di cui all’articolo 4 della legge 3 agosto 2007, n. 124;

- tutte le funzioni in materia di *cyber*-sicurezza già attribuite all’Agenzia per l’Italia Digitale dalle disposizioni vigenti e, in particolare, quelle in materia di adozione di linee guida contenenti regole tecniche di *cyber*-sicurezza di cui al decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005³⁰.

Creata con il dichiarato intento di individuare un “punto di contatto unico” nella materia della sicurezza cibernetica, l’Agenzia assume, tra l’altro, funzioni di coordinamento, a livello nazionale, tra i soggetti pubblici e privati coinvolti, quale interlocutore in materia di misure di sicurezza e attività ispettive negli ambiti del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, della sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, nonché della sicurezza delle reti di comunicazione elettronica. Tra le competenze che la nuova normativa riconosce all’Agenzia, si riportano, per maggiore completezza, quelle che, a parere della scrivente, assumono maggiore rilevanza:

30) Decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 112 del 16 maggio 2005, Supplemento Ordinario n. 93.

– sviluppare capacità nazionali di prevenzione, monitoraggio, rilevamento, analisi e risposta, per prevenire e gestire gli incidenti di sicurezza informatica e gli attacchi informatici, anche attraverso il CSIRT Italia e l’avvio operativo del CVCN. A tale fine, l’Agenzia è chiamata a promuovere iniziative di partenariato pubblico-privato per rendere affettive tali capacità e a prendere parte alle esercitazioni nazionali e internazionali che riguardano la simulazione di eventi di natura cibernetica, onde innalzare il livello di resilienza del Paese;

– contribuire all’innalzamento del livello di sicurezza dei sistemi ICT dei soggetti inclusi nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, delle pubbliche amministrazioni, degli operatori dei servizi essenziali e dei fornitori dei servizi digitali;

– curare e promuovere la definizione ed il mantenimento di un quadro giuridico nazionale aggiornato e coerente nel dominio della *cyber*-sicurezza, tenendo anche conto degli orientamenti e degli sviluppi in ambito internazionale. Allo scopo l’Agenzia esprime pareri non vincolanti sulle iniziative legislative o regolamentari concernenti la *cyber*-sicurezza;

– coordinare, in raccordo con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, la cooperazione internazionale nella materia della *cyber*-sicurezza, fatta eccezione per gli ambiti in cui la legge attribuisce specifiche competenze ad altre amministrazioni, nel qual caso è, comunque, assicurato il raccordo con l’Agenzia, al fine di garantire posizioni nazionali unitarie e coerenti con le politiche di *cyber*-sicurezza definite dal Presidente del Consiglio dei Ministri;

– supportare, negli ambiti di competenza, mediante il coinvolgimento del sistema dell’università e della ricerca nonché del sistema produttivo nazionali, lo sviluppo di competenze e capacità industriali, tecnologiche e scientifiche;

– supportare lo sviluppo di competenze industriali, tecnologiche e scientifiche, promuovendo, anche in ambito europeo ed internazionale, progetti per l’innovazione e lo sviluppo e mirando, nel contempo, a stimolare, in un’ottica di un’autonomia strategica nazionale nel settore, la crescita di una solida forza lavoro nazionale nel campo della *cybersecurity*;

– stipulare accordi bilaterali e multilaterali, anche mediante il coinvolgimento del settore privato e industriale, con istituzioni, enti e organismi di altri Paesi per la partecipazione dell’Italia a programmi di *cyber*-sicurezza, assicurando il necessario e costante raccordo con le altre amministrazioni a cui la legge attribuisce competenze in materia, ferme restando le competenze del Ministero;

– promuovere la formazione, la crescita tecnico-professionale e la qualificazione delle risorse umane nel campo della *cyber*-sicurezza, favorendo, in particolare, l’attivazione di percorsi formativi universitari in materia, anche attraverso l’assegnazione di borse di studio, di dottorato e assegni di ricerca, sulla base di apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati. Nello svolgimento di tali compiti, l’Agenzia può avvalersi anche delle strutture formative e delle capacità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Difesa e del Ministero dell’Interno, secondo termini e modalità da definire con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati.

L’Agenzia include, al suo interno, il Nucleo per la Sicurezza Cibernetica, NSC, che sarà oggetto di successivo approfondimento, gestito dal DIS, per consentire a quest’ultimo di coordinare AISE e AISI. In tale ottica, l’Agenzia fornisce ogni necessaria attività di supporto al funzionamento del NSC.

Presso l’Agenzia sono, inoltre, trasferiti il *Computer Security Incident Response Team* - CSIRT, ora, per effetto della nuova normativa, CSIRT Italia, nonché il CVCN.

Quale tempestivo adeguamento alla normativa europea, il Governo ha individuato l’Agenzia quale “Centro Nazionale di Coordinamento Italiano”, che si interfacerà con il “Centro europeo di competenza per la *cyber*-sicurezza, nell’ambito industriale, tecnologico e della ricerca”, di recente istituzione concorrendo ad aumentare l’autonomia strategica europea nel settore.

In conclusione, un breve cenno va fatto al Comitato Tecnico Scientifico, istituito in seno all’Agenzia con funzioni di consulenza e proposta, presieduto dal direttore generale, o da un dirigente da lui delegato, e composto da qualificati rappresentanti dell’industria, degli enti di ricerca, dell’accademia e delle associazioni del settore della sicurezza, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La nuova architettura nazionale di sicurezza cibernetica appare, pertanto, attualmente costituita, a livello nazionale, da un triplice livello di operatività: politico, rappresentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal CIC, operativo, costituito dal NSC e tecnico, realizzato dallo CSIRT Italia. All’esterno di questa architettura, ma con compiti di supporto, coordinamento, impulso e consulenza opera l’ACN, agenzia autonoma di ausilio a tutte le decisioni governative in materia di *police cyber*.

1.3.2. Il Nucleo per la *Cyber*-sicurezza (NCS)

Presso l’Agenzia è costituito, in via permanente, ai sensi dell’art. 8 della nuova normativa, il Nucleo per la *Cyber*-sicurezza (NCS), quale supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri nella materia della *cyber*-sicurezza, per gli aspetti relativi alla prevenzione e preparazione ad eventuali situazioni di crisi e per l’attivazione delle procedure di allertamento. La disposizione legittima normativamente l’istituzione del Nucleo, fino ad allora previsto dal d.P.C.M. del 17 febbraio 2017, il cui articolo 8 individuava un Nucleo per la Sicurezza Cibernetica (NSC) incardinato presso il DIS, e struttura di supporto del Presidente e del CISR, con funzioni di programmazione e pianificazione operativa della risposta a situazioni di crisi, nonché di elaborazione delle necessarie procedure di coordinamento interministeriale, in linea con le pianificazioni di difesa civile e protezione civile. Alle riunioni del Nucleo, con il dichiarato intento di assicurare il raccordo tra gli attori nazionali dell’architettura *cyber*, prendevano parte, in via ordinaria ed in ragione delle rispettive competenze, il Consigliere Militare del Presidente del Consiglio dei Ministri, un rappresentante del DIS, dell’AISE e dell’AISI, uno per ciascuno dei Ministeri interessati (esteri, interno, difesa, giustizia, sviluppo economico, economia e finanze), delegati dell’Agenzia per l’Italia Digitale e del Dipartimento della protezione civile. Attualmente, con il trasferimento delle funzioni e la sua collocazione in seno all’Agenzia, il Nucleo è presieduto dal direttore generale dell’Agenzia o, per sua delega, dal vice direttore generale ed è composto dal Consigliere militare del Presidente del Consiglio dei Ministri, da un rappresentante, rispettivamente, del DIS, dell’AISE, dell’AISI, di ciascuno dei Ministeri rappresentati nel CIC e del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, integrato, per gli aspetti relativi alla trattazione di informazioni classificate, da un rappresentante dell’Ufficio centrale per la segretezza del DIS.

I componenti del Nucleo possono farsi assistere alle riunioni da altri rappresentanti delle rispettive amministrazioni in relazione alle materie oggetto di trattazione. In base agli argomenti delle riunioni possono anche essere chiamati a partecipare rappresentanti di altre amministrazioni, di università o di enti e istituti di ricerca, nonché di operatori privati interessati alla materia della *cyber*-sicurezza. A fronte di questa composizione “allargata”, il Nucleo può essere convocato in composizione ristretta, con la partecipazione dei rappresentanti delle sole amministrazioni e soggetti interessati, anche relativamente ai compiti di gestione delle crisi.

Ai sensi dell’art. 9 e per le finalità di cui all’articolo 8, il NCS svolge, tra gli altri, i seguenti compiti essenziali:

- formulare proposte di iniziative in materia di *cyber*-sicurezza del

Paese, anche nel quadro del contesto internazionale in materia;

- promuovere, sulla base delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 2, comma 2, la programmazione e la pianificazione operativa della risposta a situazioni di crisi cibernetica da parte delle amministrazioni e degli operatori privati interessati e l'elaborazione delle necessarie procedure di coordinamento interministeriale, in raccordo con le pianificazioni di difesa civile e di protezione civile;

- promuovere e coordinare lo svolgimento di esercitazioni interministeriali, ovvero la partecipazione nazionale a esercitazioni internazionali che riguardano la simulazione di eventi di natura cibernetica, al fine di innalzare la capacità di resilienza del Paese;

- valutare e promuovere, in raccordo con le amministrazioni competenti per specifici profili della *cyber*-sicurezza, procedure di condivisione delle informazioni, anche con gli operatori privati interessati, ai fini della diffusione di allarmi relativi ad eventi cibernetici e per la gestione delle crisi;

- acquisire, per il tramite del CSIRT Italia, le comunicazioni circa i casi di violazioni o tentativi di violazione della sicurezza o di perdita dell'integrità significativi ai fini del corretto funzionamento delle reti e dei servizi dagli organismi di informazione DIS, AISE e AISI, dalle forze di polizia, dall'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione, dalle strutture del Ministero della Difesa, dalle altre Amministrazioni che compongono il Nucleo e dai gruppi di intervento per le emergenze informatiche (*Computer Emergency Response Team* - CERT) istituiti ai sensi della normativa vigente;

- ricevere dal CSIRT Italia le notifiche di incidente ai sensi delle disposizioni vigenti;

- valutare se le violazioni (o tentativi di violazione) della sicurezza o i casi di perdita dell'integrità assumano dimensioni, intensità o natura tali da non poter essere fronteggiati dalle singole Amministrazioni competenti in via ordinaria e da richiedere l'assunzione di decisioni coordinate in sede interministeriale, provvedendo in tal caso ad informare tempestivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero l'Autorità delegata, ove istituita, sulla situazione in atto sullo svolgimento delle attività di gestione della crisi.

1.4. Il Comitato Interministeriale per la *Cyber*-sicurezza (CIC)

L'articolo 4 della legge istitutiva dell'Agenzia completa l'assetto di *governance* della nuova architettura nazionale di *cyber*-sicurezza, prevedendo la istituzione, in luogo del già citato CISR, del Comitato Interministeriale

per la *Cyber*-sicurezza (CIC), al quale vengono affidate tutte le funzioni di consulenza e proposta, fatta eccezione per quelle previste dall'art. 5 decreto-legge 105/2019 in materia di determinazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di crisi di natura economica³¹. Dal combinato disposto degli articoli 4 comma 6 e 10 comma 1³² del decreto-legge n. 82/2021 e del suindicato articolo 5, emerge, con tutta evidenza, come il legislatore della riforma abbia voluto mantenere inalterato il ruolo del CISR nella materia della gestione delle situazioni di crisi.

Tra i compiti che la nuova normativa attribuisce al CIC particolare rilevanza assume, in un'ottica di coordinamento, l'impulso all'adozione di iniziative volte a favorire un'efficace collaborazione, a livello nazionale ed internazionale, tra i soggetti istituzionali e gli operatori privati interessati alla *cyber*-sicurezza, per la condivisione delle informazioni ai fini della scelta delle migliori pratiche e di misure rivolte all'obiettivo della *cyber*-sicurezza e allo sviluppo industriale, tecnologico e scientifico in materia di *cyber*-sicurezza.

Il CIC esercita, infine, l'alta sorveglianza e compiti di vigilanza sull'attuazione della strategia nazionale di *cyber*-sicurezza.

Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dall'Autorità delegata, ove istituita, dai Ministri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Interno, della Giustizia, della Difesa, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, della Transizione Ecologica, dell'Università e della Ricerca, delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, nonché dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiamare a partecipare alle sedute del Comitato, anche a seguito di loro richiesta, senza diritto di voto, altri componenti del Consiglio dei Ministri, nonché altre autorità civili e militari di cui, di volta in volta, ritenga necessaria la presenza in relazione alle questioni da trattare. Il direttore generale dell'ACN svolge le funzioni di

31) L'articolo 5 del decreto-legge 105/2019 espressamente statuisce che “il Presidente del Consiglio dei Ministri, in presenza di un rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale connesso alle vulnerabilità di reti, sistemi e servizi... e comunque nei casi di crisi cibernetica..., su deliberazione del Comitato Interministeriali per la Sicurezza della Repubblica, può, comunque, disporre, ove indispensabile e per il tempo strettamente necessario alla eliminazione dello specifico fattore di rischio o alla sua mitigazione, la disattivazione, totale o parziale, di uno o più apparati o prodotti impiegati nella rete, nei sistemi...”.

32) L'articolo 10 comma 1 del decreto-legge 82/2021 chiarisce che “nelle situazioni di crisi che coinvolgono aspetti di *cyber*-sicurezza, nei casi in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi il CISR in materia di gestione delle predette situazioni di crisi, alle sedute del Comitato sono chiamati a partecipare il Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ed il direttore dell'Agenzia”.

segretario del Comitato.

1.5. Il *Computer Security Incident Response Team* (CSIRT Italia)

In attuazione di quanto previsto dalla Direttiva NIS, il relativo decreto legislativo n. 65 del 2018 di recepimento ha previsto l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un unico *Computer Security Incident Response Team*, il CSIRT italiano, struttura tecnica di prevenzione, coordinamento e risposta agli eventi e incidenti informatici con impatto, effettivo o potenziale, sul territorio nazionale, destinato a svolgere i compiti e le funzioni del CERT-PA e CERT-Nazionale.

Con la riorganizzazione del sistema di sicurezza cibernetica e l'attribuzione all'Agenzia delle funzioni precedentemente attribuite al DIS, ovviamente anche il CSIRT di cui all'articolo 8 del decreto legislativo NIS è, oggi, trasferito presso l'Agenzia e acquisisce la denominazione di CSIRT Italia, riassumendo in sé le funzioni del CERT PA e del CERT Nazionale.

Tra i principali compiti emergono:

- le attività di divulgazione, tramite preallarmi e allerte, di informazioni relative a rischi e incidenti cibernetici;
- il monitoraggio degli incidenti a livello nazionale;
- la ricezione delle notifiche di incidenti, volontarie o definite ai sensi di legge e l'eventuale, successivo inoltro al NSC;
- il supporto ai soggetti colpiti per facilitare la gestione tecnica dell'evento cibernetico;
- le attività di cooperazione e collaborazione con altri omologhi esteri, inclusa la diffusione delle informazioni verso altri Stati eventualmente coinvolti da incidenti avvenuti in territorio nazionale.

Lo CSIRT è oggi l'*hub* di riferimento per la ricezione delle notifiche di incidenti *cyber* da parte dei soggetti in capo ai quali esistono obblighi di segnalazione. A queste si aggiungono le notifiche volontarie che possono essere inoltrate da una pluralità di soggetti, compresi pubbliche amministrazioni, settore privato e cittadini, avendo lo CSIRT assunto anche le funzioni precedentemente assicurate dal CERT-PA presso l'Agenzia per l'Italia Digitale e dal CERT nazionale del MiSE.

Lo CSIRT partecipa, inoltre, attivamente alla rete UE dei CSIRT, composta dai CSIRT degli Stati membri dell'Unione europea e dal CERT-UE, al fine di sviluppare ed accrescere la fiducia tra i Paesi europei e promuovere una cooperazione operativa rapida ed efficace. Tale rete è diventata uno dei principali punti di riferimento, grazie all'attivazione di piattaforme per la

condivisione di informazioni e all'organizzazione di periodiche riunioni, volte anche allo scambio di esperienze e *best practices* per una risposta coordinata a specifici incidenti.

1.6. Il Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN)

La legge di istituzione dell'Agenzia, nel confermare il ruolo cruciale del CVCN, quale organo preposto alla valutazione e alla verifica degli *standard* di sicurezza e dell'assenza di vulnerabilità di prodotti, apparati e sistemi destinati ad essere utilizzati per il funzionamento di reti, servizi ed infrastrutture strategiche, nonché di ogni altro operatore per cui sussiste un interesse nazionale, chiarisce che lo stesso, in origine istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico, è oggi trasferito presso l'Agenzia. Il CVCN si occupa della certificazione di sistemi e prodotti ICT inerenti ai soggetti afferenti al perimetro di sicurezza nazionale cibernetica.

Prevvia deliberazione del CISR, con d.P.C.M. può essere disposta la disattivazione, totale o parziale, di uno o più apparati o prodotti impiegati nelle reti, nei sistemi o per l'espletamento dei servizi posti nel perimetro di sicurezza nazionale, laddove si verifichi un rischio grave e imminente per la sicurezza nazionale connesso proprio alla vulnerabilità di reti, sistemi e servizi del perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, e comunque nei casi di crisi cibernetica³³. Entro 30 giorni il Presidente del Consiglio è tenuto a informare il COPASIR delle misure adottate.

Da ultimo merita un cenno il Centro di Valutazione (CEVA), istituito presso il Ministero dell'Interno, il quale, insieme a quello del Ministero della Difesa, risulta accreditato presso il CVCN ed è tenuto ad impiegare metodologie di verifica e *test* da quest'ultimo definiti³⁴. Il CEVA, abilitato dall'Autorità Nazionale per la Sicurezza (ANS), conduce valutazioni di sicurezza secondo quanto previsto dallo "Schema Nazionale per la valutazione e la certificazione della sicurezza delle tecnologie dell'informazione, ai fini della tutela di informazioni classificate, concernenti la sicurezza interna ed esterna dello Stato".

1.7. Il Cyber Security Operation Center (C-SOC)

33) Situazione di crisi cibernetica è, secondo la definizione dell'articolo 2, comma 1, lettera o) del d.P.C.M. del 17 febbraio 2017, una "situazione in cui l'evento cibernetico assume dimensioni, intensità o natura tali da incidere sulla sicurezza nazionale o da non poter essere fronteggiato dalle singole amministrazioni competenti in via ordinaria ma con l'assunzione di decisioni coordinate in sede interministeriale".

34) Con d.P.C.M. saranno, inoltre, definiti gli obblighi di informativa di tali Centri con il CVCN.

Il *Cyber Security Operation Center* (C-SOC), incardinato presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stato inaugurato lo scorso 26 aprile alla presenza dell'allora sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alla sicurezza, Prefetto Gabrielli, oggi Autorità delegata, del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, del Comandante Generale della Guardia di Finanza, del Capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, del Segretario del Garante per la Protezione dei dati personali. Nuova struttura d'avanguardia, *hardware* e *software* di ultima generazione, gestita da analisti ed operatori appartenenti alle quattro forze di polizia destinata ad innalzare i livelli di sicurezza delle banche dati interforze delle forze di polizia, in conformità alle più recenti prescrizioni in tema di sicurezza cibernetica, attraverso protocolli standardizzati, affinché la reazione ad eventuali incidenti informatici sia la più tempestiva e risolutiva. Compito del C-SOC sarà di vigilare che milioni di informazioni inserite nelle banche dati di tutte le forze di polizia, riguardanti cittadini, documenti, veicoli, indagini siano adeguatamente protette. Oltre alla sicurezza del sistema occorre, infatti, garantire, in termini di riservatezza, integrità e disponibilità, la protezione dei dati al fine di evitarne la dispersione (c.d. *data breach*), secondo il principio di responsabilità affermato a livello comunitario dalla direttiva NIS.

“La sfida del C-SOC è quella di coniugare sicurezza e protezione dei dati personali. Due concetti che, anche nel più recente passato, venivano considerati inversamente proporzionali, perché si riteneva che, ad un maggior livello di sicurezza, dovesse necessariamente corrispondere una più profonda intrusione nella sfera privata. La filosofia che abbiamo accolto, in linea con la normativa europea e nazionale al riguardo, è quella della responsabilità, perché ad un più alto livello di sicurezza corrisponda anche un più alto livello di protezione dei dati personali”, queste le parole del Prefetto Rizzi, Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Centrale della Polizia Criminale.

1.8. La Direzione Centrale per la Polizia Scientifica e la Sicurezza Cibernetica

Il processo evolutivo che ha portato alla nascita della Direzione Centrale per la Polizia Scientifica e la Sicurezza Cibernetica prende la mosse dai più volte richiamati provvedimenti normativi n. 65 del 2018 e n. 105 del 2019.

Il riconoscimento normativo di una Direzione Centrale che fosse “competente a sviluppare le attività di prevenzione e di tutela informatica e cibernetica, nonché ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento delle attività svolte dalla specialità della polizia postale e delle comunicazioni e degli altri compiti di natura tecnica che ne costituiscono il completamento al fine dell’organico supporto alle attività investigative” è intervenuto con il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020³⁵, concernente misure organizzative per gli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero dell’Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza che, all’articolo 240, ne ha previsto l’istituzione.

Con decreto del Presidente della Repubblica n. 231 del 19 novembre 2021³⁶, le neocostituita Direzione Centrale assume la denominazione di Direzione Centrale per la Polizia Scientifica e la Sicurezza Cibernetica, cui sono affidati i seguenti compiti:

- coordinamento, direzione, pianificazione strategica dei servizi e delle attività svolte dalla Specialità della Polizia postale e delle comunicazioni della Polizia di Stato, anche per quanto concerne lo studio e l’elaborazione delle metodologie operative implementate dalla predetta Specialità;
- sviluppo delle attività demandate all’organo del Ministero dell’Interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione;
- sviluppo delle attività di prevenzione e di tutela informatica e cibernetica;
- sviluppo di attività info-investigative a livello centrale nelle materie di competenza della Polizia postale e delle comunicazioni e in quelle demandate al predetto organo del Ministero dell’Interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione;
- gestione del *Computer Emergency Response Team* (CERT) del Ministero.

Il d.P.R. n. 231, all’art. 1, rimanda ad un decreto ministeriale la definizione della struttura e dell’organizzazione della nuova Direzione Centrale che avrà principalmente compiti di prevenzione, contrasto e repressione dei crimini informatici, con competenza esclusiva in materia di *cybercrime*. Dalla lettura delle disposizioni normative che definiscono la “nuova” Direzione Centrale si evince come la stessa debba essere articolata in modo tale che le funzioni di certificazioni ad essa demandate siano svolte, non per il solo Dipartimento

35) Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 128 del 19 maggio 2020, Supplemento Ordinario.

36) Decreto del Presidente della Repubblica n. 231 del 19 novembre 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 309 del 30 dicembre 2021.

della Pubblica Sicurezza, ma per tutto il Ministero dell'Interno.

La Direzione, al cui vertice è preposto un dirigente generale della Polizia di Stato del ruolo ordinario della carriera dei funzionari che espletano funzioni di polizia, sarà suddivisa in tre servizi: uno di tipo amministrativo per gli affari generali e due operativi.

Dei due servizi operativi, il primo gestirà il contrasto del *cyber-bullismo*, dei reati associati al fenomeno del *sexting* e, più in generale, i delitti che vedono coinvolte le cosiddette “fasce deboli”, mentre il secondo conterrà al suo interno il CEVA, accreditato dall’Agenzia *ex art. 7 comma 1 lett. e)* n. 1 del decreto-legge n. 82/2021 e deputato alle valutazioni tecniche sugli affidamenti di forniture di beni, sistemi e servizi basilari per l’espletamento dei servizi informatici, nonché al rilascio del certificato europeo di sicurezza cibernetica, per effetto della delega contenuta al punto 2 della suindicata norma.

Sotto l’egida della Direzione saranno ricondotti il Centro Nazionale per il Contrasto alla Pedopornografia *On-line* (CNCPO) ed il CNAIPIC.

1.8.1. Il Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche (CNAIPIC)

Il Centro Nazionale Anticrimine Informatico per la Protezione delle Infrastrutture Critiche (CNAIPIC) è l’unità specializzata dedicata, in via esclusiva, alla prevenzione e alla repressione dei crimini informatici, di matrice comune, organizzata o terroristica, diretti ai danni delle infrastrutture informatizzate di natura critica e di rilevanza nazionale, che trova il proprio riconoscimento normativo espresso nell’anno 2005, con il decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005³⁷, pur se per vederlo effettivamente operativo si è dovuto attendere ben tre anni. Soltanto nel 2008, infatti, l’allora Ministro dell’Interno, con decreto del 9 gennaio 2008³⁸, all’articolo 3, nel demandare al Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, per l’attuazione dell’art. 7-*bis* del citato decreto-legge n. 144, di provvedere, con proprio decreto, nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, all’istituzione ed alla definizione dell’assetto organizzativo e funzionale del CNAIPIC, individuava

37) Decreto-legge n. 144 del 31 luglio 2005, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 173 del 27 luglio 2005, coordinato con legge di conversione n. 155 del 31 luglio 2005, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 177 dell’1 agosto 2005.

38) Decreto del Ministro dell’Interno del 9 gennaio 2008, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 101 del 30 aprile 2008.

nello stesso l'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione che assicura i servizi di protezione informatica delle infrastrutture critiche informatizzate di interesse nazionale individuate con decreto del Ministro dell'Interno, operando mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni con i responsabili delle strutture interessate. Tuttavia, già nel 1997, con legge n. 249 del 31 luglio 1997³⁹, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, veniva mostrato un qualche interesse nella materia, sia pure limitatamente al settore delle telecomunicazioni, e veniva fatto richiamo, al comma 13 dell'art. 1, ad organi del Ministero dell'Interno di cui l'Agenzia poteva avvalersi per garantire la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazioni. Al comma 15 del medesimo art. 1, la citata legge demandava ad un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Comunicazioni e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, la definizione delle strutture, del personale e dei mezzi da mettere a disposizione, per l'esigenza, del servizio di polizia delle telecomunicazioni. Tale decreto, emanato il 19 gennaio 1999, individuava il Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni quale organo centrale del Ministero dell'Interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi delle telecomunicazioni⁴⁰. Nelle more dell'emanazione di tale decreto interministeriale, è intervenuta la legge n. 269 del 3 agosto 1998⁴¹ che, all'art. 14 n. 2, attribuisce all'organo del Ministero dell'Interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione – che soltanto l'anno successivo sarà individuato, come detto, nel Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni – la facoltà di svolgere attività sotto copertura per i reati di cui al titolo della legge commessi mediante l'impiego di sistemi informatici o mezzi di comunicazione telematica ovvero utilizzando reti di telecomunicazione disponibili al pubblico. Già dal 1997 inizia, dunque, a parlarsi di un organo del Ministero dell'Interno incaricato della sicurezza di strumenti tecnologici, in relazione ai tempi.

Il valore aggiunto che il CNAIPIC rappresenta, nel panorama della protezione delle infrastrutture critiche deriva:

– dalla realizzazione di una sala operativa, disponibile 24 ore su 24, 7 giorni su 7, quale punto di contatto univoco dedicato sia alle infrastrutture

39) Legge n. 249 del 31 luglio 1997, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, Supplemento Ordinario, n. 177 del 31 luglio 1997 e n. 197 del 25 agosto 1997.

40) Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Comunicazioni e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, n. 300.D(1)/00042/98/7/A.1 del 19 gennaio 1999, in <https://www.poliziadistato.it>.

41) Legge n. 269 del 3 agosto 1998, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 185 del 10 agosto 1998.

critiche, sia ad ogni altro settore, anche a livello internazionale, impegnato nella loro protezione;

– dai collegamenti telematici esclusivi, dedicati e protetti, tra il CNAIPIC e le infrastrutture critiche, per il condiviso, reciproco e costante trasferimento dei dati e delle informazioni utili ai fini della valutazione, prevenzione e repressione delle minacce e dei crimini informatici.

Si avvale di tecnologie di elevato livello e di personale altamente qualificato, specializzato nel contrasto del *cybercrime*, che ha maturato concreta esperienza anche nei settori del *cyber* terrorismo e dello spionaggio industriale.

Sempre maggiormente impegnato nel sensibilizzare aziende, imprese ed enti pubblici sulla opportunità di investire sulla sicurezza informatica, alla luce della considerazione che “spendere denaro” in sicurezza è un investimento e non un costo, il CNAIPIC opera mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni (ovviamente a titolo non oneroso) tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed i responsabili delle singole strutture critiche interessate, con le quali si realizza un rapporto di *partnership* pubblico-privato.

Una polizia del futuro non potrà, dunque, non considerare la dimensione cibernetica, difatti dal CNAIPIC si è passati ai nuclei operativi per la sicurezza cibernetica secondo un sistema non più centrale ma neuronale.

In tal senso, si delinea l’evoluzione naturale della costituenda Direzione Centrale per la Polizia Scientifica e la Sicurezza Cibernetica, il cui obiettivo è, dunque, quello di unificare sotto la stessa cabina di regia il CERT, il CNAIPIC, il Centro nazionale che combatte la pedopornografia *online* e, ovviamente, la Polizia Postale.

In conclusione, un breve cenno va fatto al discrimine nell’attività tra il CNAIPIC e la neocostituita ACN e ai delineandi rapporti tra di loro. Per effetto della nuova disciplina, da ultimo del d.P.C.M. n. 81 del 14 aprile 2021, dal 1° gennaio 2022, i soggetti inclusi nel perimetro di sicurezza cibernetica, al verificarsi di un incidente informatico avente impatto su reti, sistemi informativi e servizi informatici, procedono alla notifica al CSIRT Italia, secondo le modalità stabilite dal regolamento; la notifica va, a sua volta, inoltrata all’organo del Ministero dell’Interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazione che, come appena detto, è il CNAIPIC. All’esito della notifica e dell’eventuale denuncia, Agenzia e CNAIPIC possono intervenire, rispettivamente, con poteri di natura amministrativa o giudiziaria, la prima esercitando una *incident response*, i cui esiti potrebbero poi essere utilizzati in fase di indagini, il secondo avviando un’attività investigativa,

all'esito della quale, poi, esercitare, laddove vi siano gli estremi di un reato, l'azione penale.

La nuova normativa in materia di *cyber*-sicurezza non abroga, ma si affianca a quella di cui agli articoli 7-*bis* del decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005 e 3 del decreto del Ministro dell'Interno del 9 gennaio 2008 che, come detto, nell'attribuire al Ministero dell'Interno la competenza in materia di infrastrutture informatizzate, ha individuato nel CNAIPIC l'organo del Ministro dell'Interno incaricato della prevenzione e del contrasto della minaccia informatica. Ne consegue una sovrapposizione delle competenze tra CNAIPIC ed Agenzia, che, suscettibile di tradursi in un *vulnus* nella protezione delle infrastrutture critiche, richiede un urgente intervento chiarificatore. Ad oggi, infatti, i rapporti tra CNAIPIC ed Agenzia sono ancora tutti da definire.

2. La tutela delle infrastrutture critiche

2.1. Definizione di Infrastruttura, Infrastruttura Critica, Infrastruttura Critica Europea (ICE)

*“Per infrastruttura si intende, astrattamente, un oggetto o una serie di elementi o dispositivi organizzati che compongono, collegano ed intermediano i rapporti tra i vari componenti di una struttura”*⁴². Un'infrastruttura è, dunque, una struttura complementare rispetto ad un'altra, ritenuta, pertanto, principale. Nell'accezione più comune del termine, si parla di infrastruttura per indicare le opere complementari necessarie allo svolgimento di un'attività economica, quali la realizzazione di strade, ferrovie, aeroporti..., o indispensabili per nuovi insediamenti urbani, si pensi alle fognature, a giardini o parchi...⁴³.

Nel tempo, si sono delineate, nel panorama normativo italiano, europeo ed internazionale, differenti tipologie di infrastrutture: dalle infrastrutture di base, destinate al corretto assolvimento dei compiti fondamentali di uno Stato⁴⁴ a quelle economiche, come sopra delineate, a quelle sociali, volte a migliorare la qualità di vita del capitale umano, influenzando sulla produttività

42) In <https://www.wikipedia.it>.

43) Al fine di comprenderne appieno la terminologia, non può prescindersi dalla definizione dei servizi pubblici essenziali, che rappresentano *“tutte le prestazioni di carattere pubblico e generale che vengono destinate alla collettività, quindi, a soggetti pubblici e privati. Sono servizi che garantiscono il benessere sociale ed economico di un Paese e sono, pertanto, indefettibili e garantiti dallo Stato”*, in <https://www.brocardi.it/dizionario/giuridico>, 2019, *“Servizi pubblici essenziali”*.

44) La difesa, la gestione della giustizia, l'attività legislativa, l'attività esecutiva e l'attività amministrativa, nonché tutte quelle azioni inscindibilmente legate allo sviluppo economico e sociale del Paese.

complessiva del sistema (in particolare ospedali, scuole, acquedotti, ecc.).

Il concetto di infrastruttura ha, poi, risentito della grave minaccia terroristica che, negli ultimi decenni, ha colpito gli Stati Uniti e l'Europa, evidenziando la grande vulnerabilità delle società occidentali *post* industrializzate, incapaci di far fronte ad una tale emergenza e dimostrando come la perturbazione o la distruzione di una struttura cui, in un sistema di interdipendenza funzionale, sono connesse altre diverse strutture, le renda fragili rispetto ad eventi estremi, causandone danni economici e, potenzialmente, blocchi nell'erogazione dei servizi e nello sviluppo sociale di una nazione. Nasce, così, l'infrastruttura critica, intesa come *“un sistema, una risorsa, un processo, un insieme, la cui distruzione interruzione o, anche parziale o momentanea, indisponibilità ha l'effetto di indebolire, in maniera significativa, l'efficienza ed il normale funzionamento di un Paese, ma anche la sicurezza, il sistema economico-finanziario e sociale, compresi gli apparati della pubblica amministrazione centrale e locale”*⁴⁵.

2.2. La direttiva europea 114/2008

Nell'anno 2008, il Consiglio europeo, recependo le diverse comunicazioni della Commissione proposte negli anni precedenti, avvertì l'esigenza di definire puntualmente il concetto di “Infrastruttura”, distinguendolo in “Infrastruttura Critica” e “Infrastruttura Critica Europea (ICE)” con la conseguente emanazione della direttiva europea 114/08 CE⁴⁶, che stabilisce un processo dell'Unione europea per individuare e designare le infrastrutture critiche europee, nonché un nuovo approccio che mira a costruire strumenti comuni in tutti i Paesi dell'Unione per la protezione e la resilienza delle infrastrutture critiche, onde assicurarne la funzionalità, la continuità e l'integrità, nonché per mitigare e neutralizzare una minaccia, un rischio o una vulnerabilità, tenendo maggiormente in considerazione le interdipendenze tra infrastrutture critiche, industrie ed attori pubblici.

La direttiva costituì un primo passo nella direzione di ciò che fu successivamente identificato con il termine *European Critical Infrastructure* (ECI). Tale direttiva, il cui campo di applicazione si limitava precipuamente ai settori dell'energia e dei trasporti, era destinata ad essere rivista, al fine di valutarne l'impatto e di esaminare la necessità di includere nel suo ambito altri settori, tra i quali anche quello delle tecnologie ICT.

45) In <https://www.wikipedia.it>.

46) Già citata direttiva n. 2016/1148 del 6 luglio 2016, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. L194/1 del 19 luglio 2016.

A norma dell'art. 2 della direttiva, si intende per infrastruttura critica, “un elemento, un sistema o parte di questo ubicato in uno degli Stati membri, che è essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale dei cittadini ed il cui danneggiamento o la cui distruzione avrebbe un impatto significativo in quello Stato, a causa dell'impossibilità di mantenere tali funzioni”, laddove per infrastruttura critica europea (ICE), si intende un “sedime od opera, ubicata sul territorio di uno Stato membro, il cui danneggiamento o distruzione può avere un significativo impatto su almeno due Paesi dell'Unione europea”. L'individuazione e l'analisi delle interdipendenze, sia a livello geografico che settoriale, è, dunque, l'elemento di discriminazione, utilizzato per la valutazione dei punti vulnerabili, dei rischi e delle minacce relativi alle infrastrutture critiche nell'ambito dell'Unione. Il vincolo posto dalla direttiva prevede che, allo scopo di migliorare la protezione delle infrastrutture critiche nazionali, ciascuno Stato membro, dopo aver individuato ed inquadrato le infrastrutture critiche ricadenti sul proprio territorio nel rispetto dei parametri di definizione di infrastruttura critica e dei fondamentali principi di Proporzionalità, Sussidiarietà, Complementarità, Riservatezza, Cooperazione delle parti interessate e Approccio Settoriale di cui alla normativa comunitaria, mediante l'attenta valutazione del livello di minaccia e di rischio cui esse sono sottoposte, adotti un programma nazionale di protezione, quale illustrazione dell'approccio di ogni Stato membro alla protezione. La Commissione, inoltre, chiariva che, nel quantificare la portata di un danno all'infrastruttura critica in termini di ricadute negative, lo Stato membro dovesse tenere in considerazione le conseguenze di natura economica, ambientale, politica, psicologica, nonché a livello di salute pubblica sui propri cittadini⁴⁷.

La crisi gestionale in cui le strutture sanitarie versano ormai da più due anni, per effetto della pandemia da Covid-19, ne rappresenta il più evidente esempio ed urla, a gran voce, la necessità di una rapida definizione di un piano operativo di sicurezza nazionale, in cui si individuino procedure e si apprestino strumenti volti a tutelare efficacemente le infrastrutture critiche, obiettivo, ad oggi, realizzabile anche per il tramite dell'ACN.

47) Cfr. R. SIMONETTA, *Le infrastrutture critiche: definizione, criteri e rinnovamento del quadro giuridico e del sistema di sicurezza*, in *Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia*, 2021.

2.3. La normativa italiana di recepimento - Decreto legislativo n. 61 dell'11 aprile 2011

La direttiva europea 114/08 CE è stata recepita ed attuata, nell'ordinamento nazionale italiano, con il decreto legislativo n. 61 dell'11 aprile 2011⁴⁸ che, all'articolo 2, chiarisce la distinzione tra infrastruttura⁴⁹, infrastruttura critica (IC)⁵⁰ e infrastruttura critica europea (ICE), a livello europeo (ECI)⁵¹. Il decreto, inoltre, così come demandato dalla direttiva ed in conformità ad essa, stabilisce le procedure per l'individuazione e la designazione delle infrastrutture nazionali, nonché le modalità di valutazione della sicurezza di tali infrastrutture e le relative prescrizioni minime di protezione dalle minacce di origine umana, accidentale e volontaria, tecnologica e dalle catastrofi naturali. All'attività di individuazione è dedicato l'articolo 7 del decreto, che illustra le modalità di comunicazione e confronto con gli altri Stati membri e con la Commissione europea. La designazione è, invece, un passo successivo⁵². Ferme restando le competenze comunitarie esistenti, la responsabilità della protezione delle infrastrutture critiche nazionali e dei loro proprietari/operatori (soggetti pubblici o privati responsabili del funzionamento dell'infrastruttura) è degli Stati membri.

2.4. La proposta di revisione della Direttiva ICE, la ICE 2 - Cenni

La Direttiva ICE 2, che interviene sulla Direttiva 114/2008 in materia di infrastrutture critiche, è dedicata al tema della resilienza delle entità critiche, o, come si usa dire oggi, "cinetiche", e della loro sicurezza rispetto a minacce fisiche. La direttiva chiarisce che le autorità competenti dei Paesi dell'Unione europea dovranno tra loro condividere informazioni ed adottare misure riguardanti la resilienza cibernetica. Gli operatori pubblici e privati,

48) Decreto legislativo n. 61 dell'11 aprile 2011 di attuazione della direttiva 2008/114/CE, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 102 del 4 maggio 2011.

49) "Elemento, sistema o anche parte di esso, che contribuisce al mantenimento delle funzioni della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale".

50) "Situata in uno Stato membro dell'Unione europea ed essenziale per il mantenimento delle funzioni vitali della società, della salute, della sicurezza e del benessere economico e sociale della popolazione, il cui danneggiamento o la cui distruzione determina l'impossibilità, per quello Stato, di mantenere attive e operanti tali funzioni".

51) "Allocata in un Paese membro dell'Unione europea, il cui danneggiamento o la cui distruzione ha un impatto significativo su almeno due Stati membri".

52) L'art. 8 statuisce, al riguardo, infatti, che l'infrastruttura individuata come critica ai sensi dell'art. 7, se ubicata nel territorio di altro Stato membro, è designata come ECI soltanto laddove vi sia il consenso di quest'ultimo.

identificati e designati sotto l'egida di tale direttiva sulla base di una analisi del rischio e di indicatori standardizzati, saranno soggetti, nell'ottica del nuovo scenario della *cyber*-sicurezza europea delineato dal combinato disposto della direttiva NIS 2 e della direttiva ICE 2, ad obblighi aggiuntivi riguardanti la resilienza da minacce cibernetiche, tra i quali obblighi di valutazione e gestione dei rischi, di notifica all'Autorità competente e di condivisione delle informazioni. La direttiva prevede la creazione di una rete informativa denominata "Cyclone" e la costituzione di un gruppo per la resilienza delle entità critiche. Emerge preponderante l'idea della Commissione europea di strutturare in tutta l'Unione una rete di centri operativi di sicurezza che, grazie all'uso dell'intelligenza artificiale, possano costituire un vero e proprio scudo di sicurezza cibernetica, non soltanto per i singoli Stati membri, ma per l'Unione nel suo complesso, in grado di rilevare i segnali di un *cyber*-attacco con sufficiente anticipo e di consentire un'azione proattiva, prima che si verifichino danni.

2.5. Il rapporto di interdipendenza tra infrastrutture critiche

È intuitivo comprendere come lo sviluppo, la sicurezza e la qualità della vita dei Paesi industrializzati dipendano strettamente dal funzionamento continuo e coordinato di queste infrastrutture che, per la loro strategicità, sono, appunto, definite critiche⁵³. I settori infrastrutturali, in passato tra loro completamente indipendenti, si inseriscono, oggi, in un complesso sistema che ne evidenzia il forte legame di interdipendenza, che rende tale sistema vulnerabile e suscettibile di continue minacce. L'attuale contesto socio-economico e tecnologico, ha comportato una maggiore interdipendenza ed il propagarsi di quello che può essere definito "effetto domino"⁵⁴. Ne consegue che l'eventuale sospensione o perdita del servizio di una delle infrastrutture "chiave" abbia inevitabilmente ripercussioni negative su tutto il sistema, ingenerando una situazione invalidante per la società e per l'economia⁵⁵. Per comprendere appieno tali strumenti non può prescindere dai diversi tipi di interdipendenze, dall'interdipendenza fisica, geografica o logica alla *cyber*-interdipendenza, che si configura nel momento in cui l'andamento di una infrastruttura dipende dalle informazioni trasmesse attraverso il *cyber*-spazio.

Le infrastrutture critiche sono interconnesse oltre i confini nazionali,

53) "La rete preziosa, complessa e delicata che ci sorregge e va difesa", in www.infrastrutturecritiche.it.

54) R. SETOLA - S. TUCCI, *Le Infrastrutture Critiche Informatizzate*, Bologna, 2005.

55) A. MARIANI - L. FRANCHINA, *Infrastrutture Critiche. Interdipendenza e Analisi degli effetti domino*, 2016.

a volte attraversando aree geografiche sensibili⁵⁶ e, quindi, la resilienza, in termini di garanzia di continuità del servizio assicurata attraverso specifiche forme di controllo della minaccia, non può essere semplicemente imposta, ma deve essere costruita attraverso accordi tra Stati, contratti commerciali ed il riconoscimento dei benefici reciproci e realizzata con la condivisione delle informazioni, nel rispetto della sicurezza nazionale di ciascun Paese coinvolto. Le interconnessioni delle infrastrutture critiche transnazionali rendono, inoltre, difficile fornire una risposta univoca ai rischi legati agli eventi cibernetici: iniziative congiunte o di coalizione potrebbero certamente aiutare in questo senso, ma dovrebbero essere stipulati trattati internazionali, perché, se un'infrastruttura critica è messa a rischio da un evento che si verifica in una regione geografica diversa, le regole su come affrontare questa situazione dovranno essere chiaramente conosciute in anticipo, al fine di evitare il rischio di interpretazioni errate e di *escalation*.

2.6. La tutela delle infrastrutture critiche

La complessità del sistema, se da un lato, ha, senza dubbio alcuno, consentito allo Stato di erogare migliori servizi, in termini di qualità degli stessi e di contenere i costi, dall'altro, ha notevolmente aumentato responsabilità e rischi, *“in ragione dell’evanescenza del perimetro di sicurezza, della velocità di diffusione di eventuali contagi e della pervasività dei possibili punti di attacco”*⁵⁷. Sono concrete le minacce legate alla situazione sociopolitica e socioeconomica mondiale ed è, di conseguenza, maggiore l'attenzione rivolta alla protezione del sistema infrastrutturale, nazionale, europeo ed internazionale⁵⁸. La tutela e la difesa di questi apparati strategici è, ormai, una condizione necessaria per la sopravvivenza di qualsiasi Paese industrializzato. Occorre realizzare una serie di strumenti di difesa che possano far fronte a catastrofi o calamità naturali, attentati terroristici, ma anche una tutela che, negli anni, con la *digital transformation*, sia allargata alla minaccia *cyber*, con la finalità di garantire la continuità operativa ed il corretto funzionamento del sistema di produzione economico e sociale⁵⁹. Le minacce informatiche

56) Si pensi, ad esempio, ai gasdotti, ai tubi del petrolio o ai cavi di internet.

57) *Protezione delle infrastrutture critiche: la sfida del 21° secolo*, in <https://www.safetyscuritymagazine.com/articoli/protezione-delle-infrastrutture-critiche-la-sfida-del-21°secolo>.

58) *La rete preziosa, complessa e delicata che ci sorregge e va difesa*, in <https://www.infrastrutture-critiche.it>.

59) D.C. LO PRESTI - N. MAROTTA, *Valutazione della sicurezza delle infrastrutture critiche nel settore civile, definizione e metodologie*, 2016.

sono, infatti, una realtà e proteggere le infrastrutture primarie dai fenomeni “invisibili” è diventata una nuova sfida⁶⁰. La protezione delle infrastrutture critiche dalle minacce *cyber*, in termini anche di aumento della resilienza fisica e digitale (di reti e sistemi) delle stesse postula, innanzitutto, un’acquisita consapevolezza situazionale: avere un’approfondita conoscenza delle vulnerabilità, stabilire un livello di comprensione degli effetti di eventi specifici, nonché acquisire nozioni adeguate su minacce e vettori di possibili attacchi aiuta ad anticipare i problemi e ad adottare idonee contromisure tecniche ed organizzative per la gestione del rischio *cyber*, atte a prevenire e minimizzare l’impatto di incidenti. La sicurezza non è, tuttavia, soltanto questione di processi e tecnologie informative, ma richiede anche operatori di sicurezza adeguatamente formati e specializzati. Il mondo *cyber* è uno degli ambiti in cui la formazione assume un ruolo determinante, tenuto conto che le minacce, in continua evoluzione, possono influenzare la resilienza delle strutture IT (*Information Technology*)⁶¹. In tale contesto e nell’ottica del coordinamento e di un continuo proficuo scambio di informazioni tra Paesi interessati, si inserisce la disciplina legislativa comunitaria e nazionale volta ad innalzare il livello di sicurezza delle infrastrutture critiche. Un ulteriore passo in avanti per la protezione delle infrastrutture critiche nazionali è l’istituzione dell’ACN, il cui dichiarato obiettivo è, come detto, far crescere esponenzialmente la preparazione nel nostro Paese in materia di sicurezza informatica per coinvolgere tutti i settori verso una maggiore sicurezza: sviluppare, quindi, capacità non solo di resilienza, ma anche di conoscenza.

È opportuno, in questa sede, richiamare l’attenzione sull’attività di programmazione e pianificazione operativa di risposta a situazioni di crisi cibernetica da parte delle amministrazioni e degli operatori privati interessati, di valutazione e promozione di procedure di condivisione delle informazioni, anche con gli operatori privati, che l’Agenzia, nell’ottica di tutela della sicurezza cibernetica in generale, nonché delle infrastrutture critiche in particolare, svolge, per il tramite del NCS. Se tali sono gli aspetti rilevanti in termini di resilienza, preme sottolineare come l’Agenzia rivesta un ruolo determinante anche nell’allertamento, sempre attivato dal Nucleo, delle procedure in caso di attacchi informatici avvenuti o in corso.

60) M. SANTARELLI, *Infrastrutture critiche, ecco le nuove sfide per l’intelligence*, 2019.

61) Attraverso la simulazione di attacchi informatici, ad esempio, gli operatori possono sviluppare le competenze necessarie per gestirli.

2.7. Semplificazione, innovazione digitale e sicurezza cibernetica. Il passaggio della pubblica amministrazione al *cloud computing* e lo sviluppo delle reti di nuova generazione

In linea con il contesto internazionale, l'Italia sta vivendo un processo di innovazione digitale e trasformazione culturale che, quale logica conseguenza della pandemia, ha subito, negli ultimi anni, una forte accelerazione. L'emergenza da COVID-19 ha dimostrato come le imprese più resilienti siano state proprio quelle in grado di adottare immediatamente modalità innovative di lavoro agile, sfruttando le potenzialità delle connessioni digitali. In tale contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza annovera tra i suoi assi strategici proprio la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica. Il piano progettuale del PNRR individua il passaggio della Pubblica Amministrazione al *cloud computing*, quale condizione necessaria per accelerare la piena interoperabilità tra enti pubblici e loro basi informative, focalizzando, poi, l'attenzione sulla *cyber*-sicurezza, con lo stanziamento di una cospicua dotazione per rafforzare i presidi per la gestione degli *alert* e degli eventi a rischio. Al fine di regolamentare il transito in *cloud* è stato redatto dal Dipartimento per la Trasformazione Digitale e dall'ACN un documento "strategia *cloud* Italia", che pone al centro il valore sicurezza del dato e dei servizi, esigenza avvertita ancor di più in considerazione della dirompente trasformazione della rete fissa e mobile (5G e 6G) che, con le sue vulnerabilità, inevitabilmente, aprirà la strada a nuovi attacchi informatici.

3. Il ruolo delle organizzazioni di sicurezza privata

3.1. Collaborazione pubblico-privato quale approccio per una struttura nazionale di *cyber security*. L'*information sharing*

L'ACN, chiamata a svolgere il delicatissimo compito di far sì che il nostro sistema Paese riduca al minimo il suo grado di vulnerabilità sotto il profilo della minaccia informatica, si troverà a dialogare con le pubbliche amministrazioni e con privati. Come logica conseguenza saranno necessarie regole di ingaggio, onde evitare conflitti di interesse o creare vantaggi competitivi involontari per le aziende a cui l'Agenzia presterà il suo supporto. Stabilire priorità, assegnazioni di risorse ed *effort* sarà una delle complessità nascoste più impegnative quando l'Agenzia si troverà ad operare appieno sul campo. Non dimentichiamo che l'Agenzia è nata ufficialmente negli stessi giorni in cui è

esploso il caso “CED Lazio”, mettendo l’organo sotto una pressione che, in situazioni normali, non sarebbe stata percepita. La cooperazione tra il privato e le Istituzioni rappresenta una crescente e imprescindibile esigenza funzionale nel settore della *cyber*-sicurezza, resa ancor più necessaria dal possesso e dalla gestione da parte dei privati della maggior parte delle infrastrutture critiche, anche a seguito dell’esternalizzazione di interi settori essenziali e dell’utilizzo sempre più capillare delle tecnologie informatiche all’interno di questi settori. Non è un caso allora che, da un’attenta analisi di tutte le *cyber strategies* elaborate a livello politico europeo o internazionale, almeno due dei tre indirizzi strategici comuni a livello globale siano rappresentati da un’azione sinergica, da un lato, mediante il rafforzamento della *partnership* internazionale e, dall’altro lato, dalla cooperazione, *information sharing* tra il settore pubblico e quello privato⁶².

3.1.1. La cooperazione pubblico-privato nelle *cyber strategies* di Germania, Regno Unito e USA

Volendo partire da un’analisi comparativa tra diversi ordinamenti, appare giusto lumeggiare tre diverse realtà che rappresentano, sia pure in diversa maniera, dei colossi di due diversi continenti, ovvero quello europeo e quello americano; ci si riferisce alla Germania, al Regno Unito e agli Stati Uniti d’America. Il Governo Federale Tedesco, già nel 2005, ha cominciato a predisporre uno specifico piano nazionale per la protezione dei propri sistemi informatici, a cui ha fatto seguito, nel 2009, uno specifico piano per la protezione delle infrastrutture critiche tedesche. Attualmente, il sistema è stato completato dal *Cyber Security Strategy for Germany* che, sotto l’egida della cooperazione pubblico-privato per il settore della *cybersecurity*, prevede, tra i 10 pilastri strategici, la creazione di un *National Cyber Security Council* completamente dedicato alla cooperazione interstatale e alla cooperazione tra il settore pubblico e quello privato, ivi compresa la realtà accademica⁶³. Anche il Regno Unito ha provveduto, negli anni, ad approcciare strategicamente al *cyber space*. Il primo passo è stato nel 2009, con la *Cyber Security Strategy of the United Kingdom*, volta a gettare le basi del settore attraverso la creazione di opportune strutture governative e l’istituzione di appositi programmi operativi, seguita, nel 2011, dalla *UK Cyber Security Strategy* che, nel definire nuovi obiettivi strategici da raggiungere entro il 2015, ha posto l’accento

62) S. MELE, *La Cooperazione tra pubblico e privato nella cybersecurity*, 2014, in <https://www.sicurezza nazionale.gov.it>.

63) *IT and cybersecurity*, in <https://www.bmi.bund.de>.

sulla necessità, nell'ottica della cooperazione pubblico-privato, di dar vita ad un centro comune per il settore pubblico e privato, che funga da collettore per le informazioni relative ad eventuali minacce trasferendole, in tempo reale, ai settori strategici in modo da individuare e intraprendere, nel minor tempo possibile, le azioni volte ad elidere o diminuire i danni. Infine, nel 2011, il Governo del Regno Unito ha dato via alla *Cybersecurity Information Sharing Partnership*, iniziativa congiunta Governo/Industria volta condividere le informazioni relative alla vulnerabilità e alle minacce provenienti dallo spazio *cyber* allo scopo di incrementare la consapevolezza globale e, di conseguenza, diminuire l'impatto negativo sulle industrie britanniche⁶⁴.

L'approccio strategico statunitense sulla cooperazione pubblico-privato nel settore della *cybersecurity* è, da sempre, stato ispirato ad una particolare attenzione al tema. Già nel 2003 le *Actions and Recommendations del National Strategy to secure cyber space* avevano posto in primo piano e dato gran rilievo al ruolo degli attori privati, rimarcando, in più punti, l'esigenza di una reale *partnership* su questa tematica, fino ad arrivare alla creazione di un *National Cyberspace Security Response Team*, in cui si evidenzia il ruolo fondamentale attribuito dal Governo americano alla *partnership* pubblico-privato nella *cyber*-sicurezza, soprattutto dell'*information sharing*, ulteriormente enfatizzata dalla creazione di un organo quale punto di contatto per lo scambio d'informazioni tra Governo americano, attori privati, cittadini, forze dell'Ordine, *Intelligence* e Difesa, il *National Cybersecurity and Communications Integration Center*. L'attenzione posta dagli Stati Uniti in tema di *cyber*-sicurezza mostra un approccio operativo diametralmente opposto rispetto a quello dei paesi europei⁶⁵, volto a mettere in campo il maggior sforzo di cooperazione, fornendo la maggior parte delle informazioni per contrastare le minacce cibernetiche.

3.1.2. La cooperazione pubblico-privato nella *cyber strategy* italiana

Anche il legislatore italiano ha puntato, sin dall'inizio, sull'elemento della collaborazione, esplicitando, in maniera chiara, quest'esigenza nel già citato d.P.C.M. del 24 gennaio 2013. Il governo italiano, infatti, consapevole del ruolo fondamentale che i privati potevano e dovevano svolgere per la sicurezza informatica nazionale, nel tentativo di effettuare il primo fondamentale sforzo verso l'integrazione di strutture e norme esistenti,

64) *Invest in Cyber Security*, in <https://www.ncsc.gov.uk>.

65) S. MELE, *La Cooperazione tra pubblico e privato nella cybersecurity*, 2014, in www.sicurezza-nazionale.gov.it.

ha stabilito fondamentali principi, poi dettati dall'art. 11 del d.P.C.M. del 17 febbraio 2017⁶⁶. Alla luce di tutto ciò, appare evidente, allora, come l'impegno di cooperazione richiesto al settore privato sia stato, sin da subito, indirizzato verso più direzioni, dall'imposizione di comunicare eventuali violazioni alla sicurezza fino all'obbligo di collaborazione. Tuttavia, se questi possono essere considerati dei punti di partenza, due documenti ulteriori rappresentano la pietra miliare della sicurezza cibernetica in Italia, il primo, il Quadro Strategico Nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico⁶⁷, deputato a delineare le linee strategie nazionali nel medio lungo periodo, mentre il secondo, il Piano Nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica⁶⁸, direttamente collegato al primo, che ne sviluppa le linee operative nel breve periodo. Attraverso questi due documenti l'Italia si è dotata, per la prima volta, di un *asset* organizzativo unitario e integrato, volto a mitigare le minacce cibernetiche, da cui emerge preponderante la rilevanza della cooperazione pubblico-privato.

3.2. Modelli organizzativi della cyber-sicurezza adottati dai Paesi dell'Unione europea - Cenni

La Germania si è concentrata sulla responsabilità politica, in capo al Ministero della Difesa, con un modello di *governance* agile, che prevede un amministratore delegato⁶⁹.

Il modello francese del *Cyber Campus* si è dotato di una *governance* mista attraverso la creazione di una società, con capitale pubblico (49%) e privato (51%)⁷⁰.

La Finlandia ha annunciato il Nsab (*Network Security Advisory Board*),

66) “Gli operatori privati che forniscono reti pubbliche o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, nonché gli operatori dei servizi essenziali e i fornitori di servizi digitali e quelli che gestiscono infrastrutture critiche di rilievo nazionale ed europeo, il cui funzionamento è condizionato dall'operatività di sistemi informatici e telematici, previa apposita convenzione, devono comunicare al Nucleo per la Sicurezza Cibernetica ogni eventuale violazione della sicurezza e dell'integrità dei propri sistemi informatici, utilizzando canali protetti, adottare *best practices* e misure finalizzate alla sicurezza cibernetica, fornire informazioni agli organismi d'informazione per la sicurezza e consentire l'accesso agli archivi informatici di specifico interesse per la sicurezza cibernetica, collaborare alla gestione della crisi cibernetica contribuendo al ripristino della funzionalità dei sistemi e delle reti da essi di gestiti”.

67) Quadro Strategico Nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 125 del 31 maggio 2017.

68) Piano Nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 125 del 31 maggio 2017.

69) *Informatica e sicurezza informatica*, in <https://www.bmi.bund.de>.

70) *Cosa aspettarsi in tema di cybersecurity nel 2022*, in <https://www.avionews.it>.

un organismo che riunisce agenzie del governo, *intelligence* e imprese⁷¹.

In Inghilterra, dal 2018, è attivo il programma LORCA⁷² (*London Office for Rapid Cybersecurity Advancement*) che punta su una *governance* delegata a una struttura privata, pur mantenendo salda e continuativa la collaborazione con il *National Cyber Security Center*, garantendo sia lo sviluppo di tecnologie rilevanti per la sicurezza nazionale sia l'eventuale accompagnamento nei mercati internazionali.

Nel modello israeliano di *Beer Sheva*, si è deciso di puntare sulla convergenza di obiettivi tra i principali attori di un ecosistema, con il fine ultimo di fornire allo Stato le capacità *cyber*, operative e tecniche, necessarie per la sua sicurezza favorendo, allo stesso modo, lo sviluppo economico del Paese e la *leadership* a livello internazionale nel settore tecnologico⁷³.

In Olanda, in particolare nella città di Rotterdam, è stato impostato un modello di gestione della sicurezza, di *resilience* innovativo e moderno, che dovrebbe ispirare gli altri Paesi europei. Tale modello mira alla resilienza dell'intera città partendo dalla necessità di mettere in sicurezza prioritariamente le risorse tecnologiche che servono le attività portuali, Rotterdam è una città che vive intorno al porto e, quindi, il benessere del porto comporta, poi, un benessere della collettività. A partire da questo *focus* si è arrivati a costruire un piano di resilienza che vede la cooperazione di tutti gli attori, cittadini, organizzazioni, aziende private e pubbliche⁷⁴.

3.3. Il modello italiano. L'Agencia per la Cyber-sicurezza Nazionale e la cooperazione pubblico-privato

In relazione al modello di *governance* adottato dallo Stato Italiano in materia di *cyber-sicurezza*, appare indispensabile prendere le fila del discorso dalla proposta, del Prefetto Franco Gabrielli, allora Autorità delegata ai servizi di informazione e sicurezza, volta alla "creazione di una Agenzia per la Cyber-sicurezza Nazionale, istituita presso la Presidenza del Consiglio, ma al di fuori del comparto dell'*intelligence*, con una *partnership* più forte, che tratti, in maniera olistica, il tema della sicurezza cibernetica,

71) *National Cybersecurity Centre to be designated as Finland's National Coordination Centre in the Eu network for cyber security matter*, in <https://www.helsinkitimes.fi>.

72) Il modello inglese del LORCA ha un budget di 13,5 milioni di sterline all'anno per sostenere lo sviluppo di oltre 72 aziende nel settore della *cybersecurity*, in *Cyber Aware*, su <https://www.ncsc.gov.uk>.

73) *Come ha fatto Israele a diventare eccellenza mondiale nella cybersecurity*, in <https://www.agi.it>.

74) *Cybersecurity Netherlands-Invest in Rotterdam the Hauge*, in <https://www.investinrotterdam.thehaguearea.org>.

nell'ottica di affrancarsi il più possibile da una modalità emergenziale⁷⁵. Il Prefetto Gabrielli rivendica, nella materia della sicurezza cibernetica, il bisogno di un salto di qualità tra pubblico e privato, fondato su trasparenza e correttezza di rapporti, e annuncia, al contempo, la revisione del perimetro di sicurezza cibernetico, con la fissazione di nuove regole per le aziende, in caso di incidenti. La creazione di un'Agenzia dedicata alle problematiche in materia di *cyber*-sicurezza, istituita con la finalità di promuovere la cultura della sicurezza cibernetica, di accrescere la consapevolezza del settore pubblico, privato e della società civile sui rischi e le minacce *cyber*, eliminare alla radice i motivi di un indebolimento delle capacità nazionali: *“Non solo, infatti, gli attori coinvolti, pubblici o privati che siano, non si troveranno più in una condizione di estraneità rispetto alla difesa dello Stato, ma la relazione collaborativa garantirà il superamento di eventuali difficoltà operative”*⁷⁶. E questa nuova forma di partenariato pubblico-privato rappresenta una sempre crescente esigenza funzionale in questo settore, atteso che i privati hanno oggi sempre più frequentemente il possesso e la gestione di numerose infrastrutture critiche, alla luce dell'utilizzo sempre più avanzato di complesse tecnologie informatiche per la loro gestione, anche e soprattutto in conseguenza della sempre crescente esternalizzazione di settori essenziali del nostro ordinamento.

Se l'equilibrio di Nash lo ha dimostrato in ambito scientifico, la profonda interdipendenza globale rende questo principio ampiamente valido anche quando si parla di quarto dominio, ovvero di spazio cibernetico⁷⁷.

Appare allora evidente che riuscire a trovare un punto di contatto tra il privato, gestore di strutture critiche e rilevanti per il nostro sistema, e la pubblica amministrazione, detentrici dell'interesse superiore statale, è la modalità migliore, se non addirittura la sola, di gestione anche nel campo del dominio cibernetico.

75) M. LUDOVICO, *Gabrielli: un'agenzia nazionale per la cybersecurity fuori dall'intelligence*, in *Il Sole 24 ore*, 10 aprile 2021.

76) *Agenda digitale*, in <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/istituto-italiano-di-cybersicurezza>.

77) Non a caso, quando al premio Nobel per l'economia Nash venne chiesto di spiegare in quattro parole quello che in economia è ampiamente conosciuto come "equilibrio di Nash", il Nobel rispose tranquillamente: *“L'equilibrio è quando nessuno riesce a migliorare in maniera unilaterale il proprio comportamento; per cambiare occorre allora agire insieme, poiché unilateralmente possiamo solo evitare il peggio, mentre per raggiungere il meglio abbiamo bisogno della cooperazione”*. A. LENA, *Il partenariato pubblico-privato nel contesto della cybersecurity. Una prospettiva europea*, in *Analytica for Intelligence and Security Studies*, Torino, febbraio 2020.

3.3.1. Le organizzazioni private nella nuova architettura normativa: due diverse prospettive

Venendo ad esaminare gli aspetti salienti previsti dalla disciplina positiva attuale in ordine alla cooperazione pubblico-privato, appare opportuno focalizzare l'attenzione sui diversi campi d'intervento nei quali pubblico e privato interferiscono tra loro. Al riguardo, *in primis*, appare rilevante il ruolo svolto dalle organizzazioni private all'interno dell'attuale architettura normativa delineatasi a seguito dell'istituzione dell'ACN, considerato che il modello voluto dal legislatore in punto di partenariato pubblico-privato sembra configurarsi come una forma di declinazione della sicurezza partecipata o allargata, pur se occorrerà attendere ancora il completamento dell'intero modello. Da altro punto di vista, degno di nota è il ruolo delle organizzazioni private nell'ambito della resilienza cibernetica e della gestione di attacchi informatici, per cui, fermo restando che occorrerà ugualmente attendere il completamento della nuova architettura cibernetica, il modello voluto dal legislatore sembra orientato alla forma della sicurezza sussidiaria o complementare. In tale prospettiva e nell'ottica di una sempre più proficua e fattiva collaborazione tra pubblico e privato, ruolo determinante è svolto dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni, impegnata, per il tramite del CNAIPIC, tra l'altro, a siglare, nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro dell'Interno per il potenziamento dell'attività di prevenzione alla criminalità informatica attraverso la stipula di accordi con gli operatori che forniscono prestazioni essenziali, convenzioni con le organizzazioni attive sul territorio per l'adozione ed il potenziamento di strategie comuni e sempre più efficaci in materia di prevenzione e di contrasto dei crimini informatici che hanno per oggetto i sistemi ed i servizi informativi di particolare rilievo per il Paese.

3.3.2. Il ruolo delle organizzazioni private nella disciplina positiva vigente: la sicurezza partecipata o allargata

Gli aspetti salienti della disciplina vigente, alla luce della nuova normativa, nei quali la *sharing information* tra pubblico e privato si presenta in maniera evidente sono:

– programmi di *cyber*-sicurezza internazionali e progetti e iniziative dell'Unione europea e internazionali. Ai sensi dell'art. 4 comma 2 lett. c), infatti, il CIC “promuove l'adozione delle iniziative necessarie per favorire l'efficace collaborazione, a livello nazionale e internazionale, tra i soggetti

istituzionali e gli operatori privati interessati alla *cyber*-sicurezza”. Nella stessa prospettiva va letto l’art. 7 comma 1 lett. s), a norma del quale “l’Agenzia stipula accordi bilaterali e multilaterali, anche mediante il coinvolgimento del settore privato e industriale, con istituzioni, enti e organismi di altri Paesi per la partecipazione dell’Italia a programmi di *cyber*-sicurezza, assicurando il necessario raccordo con le altre amministrazioni a cui la legge attribuisce competenze in materia di *cyber*-sicurezza, ferme restando le competenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale”; inoltre, “promuove, sostiene e coordina la partecipazione italiana a progetti e iniziative dell’Unione europea e internazionali, anche mediante il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati nazionali nel campo della *cyber*-sicurezza e dei correlati servizi applicativi, ferme restando le competenze del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale” (lett. t);

– programmi di formazione, e crescita tecnico-professionale, qualificazione delle risorse umane nel campo della *cyber*-sicurezza, in particolare, favorendo l’attivazione di percorsi formativi universitari in materia. Il comma 2 dell’art. 4 lett. c) prosegue in tale direzione, affidando al CIC il compito di “promuovere l’adozione delle iniziative... per la condivisione delle informazioni e per l’adozione di migliori pratiche e di misure rivolte all’obiettivo della *cyber*-sicurezza e allo sviluppo industriale, tecnologico e scientifico in materia di *cyber*-sicurezza”. Al contempo, secondo il dettato dell’art. 7 comma 1 lett. v), l’Agenzia “promuove la formazione, la crescita tecnico-professionale e la qualificazione delle risorse umane nel campo della *cyber*-sicurezza, anche attraverso l’assegnazione di borse di studio, di dottorato e assegni di ricerca, sulla base di apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati”. Preme sottolineare come quello della formazione, aspetto essenziale della materia, più volte trattato e vero *punctum dolens* in un settore come questo estremamente complesso e variegato, sia un tema sul quale la nuova normativa, muovendo dall’assunto che la formazione è, da sempre, un vero baluardo della riuscita di ogni strategia di difesa, ha molto investito;

– istituzione di un Comitato Tecnico Scientifico, con funzioni di coordinamento e programmazione sia per i programmi di *cyber*-sicurezza internazionale, sia per i programmi di formazione. L’art. 7, al comma 1-bis, introdotto in sede di conversione, prevede che, per lo sviluppo delle funzioni di programmazione e formazione, “presso l’Agenzia è istituito, con funzioni di consulenza e di proposta, un Comitato Tecnico Scientifico, presieduto dal direttore generale della medesima Agenzia, o da un dirigente da lui delegato, e composto da personale della stessa Agenzia e da qualificati rappresentanti dell’industria, degli enti di ricerca, dell’accademia e delle associazioni del

settore della sicurezza, designati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”. È di immediata intuizione come la creazione di un Comitato scientifico, con un livello estremamente alto di professionalità, con funzioni di coordinamento in materia, evidenzi il fondamentale ruolo riconosciuto, in ottica di sicurezza e resilienza cibernetica, alla collaborazione pubblico-privato;

– partecipazioni alle riunioni programmatiche del Nucleo Sicurezza Cibernetica. Ai sensi dell’art. 8 comma 3, “i componenti del Nucleo possono farsi assistere da altri rappresentanti delle rispettive amministrazioni, in relazione alle materie oggetto di trattazione. In base agli argomenti delle riunioni, possono anche essere chiamati a partecipare rappresentanti di altre amministrazioni, di università o di enti e istituti di ricerca, nonché operatori privati interessati alla materia della *cyber*-sicurezza”;

– partecipazioni alle riunioni in caso di situazioni della gestione delle crisi. Dal combinato disposto degli articoli 9 comma 1 lett. b) e 10 comma 3, emerge, con tutta evidenza, la piena operatività di questa forma di collaborazione tra attori istituzionali e privati. Non solo pianificare processi volti alla reciproca condivisione delle informazioni, in un’ottica di sicurezza partecipata, quando non vi siano eventi critici, ma pianificazione di processi da mettere in atto di fronte a qualsiasi evento *cyber*, creando dei protocolli di operatività, enucleando il sistema da un’ottica emergenziale ed incanalando il tutto in un contesto di ordinarietà. L’art. 9 comma 1 lett. b) cita: “Il Nucleo promuove, sulla base delle direttive di cui all’articolo 2, comma 2⁷⁸, la programmazione e la pianificazione operativa della risposta a situazioni di crisi cibernetica da parte delle amministrazioni e degli operatori privati interessati e l’elaborazione delle necessarie procedure di coordinamento interministeriale, in raccordo con le pianificazioni di difesa civile e di protezione civile”. “In situazioni di crisi di natura cibernetica, il Nucleo è integrato, in ragione della necessità, ... da rappresentanti di altre amministrazioni, ..., da altri soggetti pubblici o privati eventualmente interessati” (art. 10 comma 3).

78) Articolo 2 comma 2 decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021: “Ai fini dell’esercizio delle competenze di cui al comma 1 lett. a) e dell’attuazione della strategia nazionale di *cyber*-sicurezza, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il CIC, impartisce le direttive per la *cyber*-sicurezza ed emana ogni disposizione necessaria per l’organizzazione ed il funzionamento dell’Agenzia per la *Cyber*-sicurezza Nazionale”. Articolo 1 comma 1 lett. a): “Per *cyber*-sicurezza si intende l’insieme delle attività necessarie per proteggere dalle minacce informatiche reti, sistemi informativi, servizi informatici e comunicazioni elettroniche, assicurandone la disponibilità, la confidenzialità e l’integrità e garantendone, altresì, la resilienza”.

3.3.3. La cooperazione pubblico-privato come forma di resilienza cibernetica

Dal quadro sopra delineato è di immediata intuizione come la cooperazione pubblico-privato trovi la sua massima estrinsecazione nelle attività volte a garantire la sicurezza e la resilienza cibernetiche necessarie allo sviluppo digitale del Paese. La presenza di reti *wireless*, a cui si può accedere praticamente ovunque, ha fatto sì che sempre più persone si dotassero di dispositivi in grado di connettersi alla rete, dai *tablet* ai cellulari fino ai più recenti *wearable devices* collegati agli *smartphone* (si pensi, ad esempio, agli *smartwatch* o ai braccialetti intelligenti, c.d. *fitness band*, che interagiscono con l'utente tramite schermi o *led*). Ma collegarsi alla rete, se, da un lato, rappresenta un enorme vantaggio in quanto consente l'accesso ad una mole enorme di informazioni e possibilità, dall'altro, ci rende estremamente vulnerabili, esponendoci a possibili attacchi mirati a sottrarci dati personali, anche al fine di accedere ai servizi di *homebanking*, e profili sui *social network*. Questo accade sia per i singoli che per le realtà aziendali, che usano la rete per scambiare informazioni, organizzare le forniture di servizi e coordinare le attività. È di immediata evidenza come il pericolo non debba essere assolutamente sottovalutato. I risultati di un attacco informatico possono, infatti, essere costosi e dannosi, con importanti ripercussioni negative in settori nevralgici. Siccome la protezione dei dati e la garanzia di continuità dei servizi informatici rappresenta un punto necessario per società ed aziende, in particolare per le infrastrutture critiche, tenuto conto dei riflessi conseguenti ad un'interruzione o sospensione delle loro attività, diventa cruciale per le stesse avvalersi di professionisti costantemente aggiornati per costruire una robusta strategia di gestione del rischio *cyber*. Per fare questo si devono investire risorse nella *Security Auditing*, ramo della *cybersecurity* che si occupa del controllo di sicurezza dei sistemi informatici. Come detto, la Polizia Postale e delle Comunicazioni opera, in prima linea, nella prevenzione e nel contrasto della criminalità informatica. Sempre maggiormente impegnata nel sensibilizzare aziende, imprese ed enti pubblici sulla opportunità di investire sulla sicurezza informatica, alla luce della considerazione che “spendere denaro” in sicurezza è un investimento e non un costo, opera mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni (ovviamente a titolo non oneroso) tra il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, per il tramite del Servizio della Polizia Postale e delle Comunicazioni, ed i responsabili delle singole strutture critiche interessate, con le quali si realizza un rapporto di *partnership* pubblico-

privato. Tale attività è stata recentemente incrementata, con il contributo di uffici territoriali, fornendo assistenza a favore delle aziende riconosciute sensibili, in considerazione della natura del servizio svolto sul territorio.

Le organizzazioni di sicurezza privata in materia di *cyber*-sicurezza possono intervenire sia, in un'ottica di prevenzione da attacchi informatici, in fase di creazione dell'architettura di sistemi informatici, di gestione e di manutenzione ordinaria degli stessi, nonché di sorveglianza sul loro corretto funzionamento (si parla, in questo caso, di SOC 1⁷⁹), che, in via successiva, allorché l'incidente informatico si è già verificato, provando, così a recuperare quello che è stato perduto dal sistema informatico (*disaster recover*⁸⁰), ovvero a gestirlo, sulla base di un'attenta analisi di ciò che è successo (*incident response*⁸¹), ed è l'ipotesi dei SOC 2 e 3⁸². In alcuni casi, poi, le società private svolgono un'attività di *intelligence* della minaccia (*intelligence threat*), al fine di indirizzare, sulla base della comprovata conoscenza di una minaccia o di un pericolo esistente o emergente per le risorse informatiche, il processo decisionale di risposta alla minaccia o al pericolo in questione. Si pensi ad una società, la cui attività di *intelligence* bancaria consenta di conoscere e, pertanto, prevenire minacce ai sistemi di pagamento elettronico. Appare estremamente labile per tali società, il cui fine ultimo è l'immissione sul mercato degli strumenti di contrasto che sfruttano le informazioni acquisite, il confine tra legalità ed illegalità. Altre società private svolgono, poi, pur sempre nell'ottica di trarne un qualche profitto, attività di analisi delle vulnerabilità, esaminando diversi programmi onde individuarne i punti deboli. Non può non scorgersi come tale attività si presti, ancor di più, a violazioni, tenuto conto che le vulnerabilità potrebbero essere indotte dalle stesse società.

79) Il *Security Operation Center* è il centro da cui vengono forniti servizi finalizzati alla sicurezza dei sistemi informatici di un ente/azienda, massimizzando la capacità di difesa e la tempestività della reazione, migliorandone, persino, la sua organizzazione in termini di infrastrutture. Il SOC rappresenta, quindi, la migliore risposta alle esigenze di una organizzazione in un campo che sta diventando sempre più complesso e pervasivo, l'unica strada per garantire concretamente una sicurezza informatica a 360°.

80) Il *disaster recovery* è il più grave degli incidenti di sicurezza per il cui recupero è necessaria la predisposizione di un complesso di misure tecnologiche e logistico/organizzative atte a ripristinare sistemi, dati ed infrastrutture necessarie all'erogazione di servizi, misure che devono confluire nel c.d. *Disaster recovery Plan*.

81) Il *National Institute of Standard and Technology* definisce l'*incident response* "un processo strutturato che le organizzazioni utilizzano per identificare e gestire gli incidenti di sicurezza informatica. La risposta comprende diverse fasi, tra cui la preparazione agli incidenti, il rilevamento e l'analisi di un incidente di sicurezza, il contenimento, l'eradicazione ed il restauro completo, nonché l'analisi e l'apprendimento *post* incidente".

82) In una visione più evoluta del contesto dinamico e complesso della *cybersecurity*, un SOC può fornire anche servizi aggiuntivi di *incident response*. In questa ipotesi si parla di SOC di livelli 2 e 3.

L'elemento di discriminazione con le organizzazioni di sicurezza privata in materia di *cyber*-sicurezza va rinvenuto nella circostanza che le società di *intelligence threat* e le società di analisi delle vulnerabilità operano in maniera del tutto autonoma.

A chiudere il quadro dei soggetti privati che possono essere coinvolti dalla materia, vi sono gli investigatori privati su indagini informatiche⁸³.

3.4. Le società di sicurezza privata, *vulnus* normativo

Se è vero che il legislatore italiano, in linea con quanto demandato dal legislatore europeo, ha ridefinito, come più volte detto, con il decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021 convertito in legge n. 109 del 4 agosto 2021, seppure in ritardo⁸⁴, l'architettura della *cyber*-sicurezza nazionale, dotando il Paese di un'Agenzia nazionale di resilienza cibernetica, è pur vero che, a parere della scrivente, il nuovo impianto, così come delineato, lascia un vuoto normativo, nella misura in cui non prevede per le società che forniscono servizi di sicurezza informatica la necessità di munirsi di una qualche autorizzazione rilasciata dall'Autorità, la cui *ratio* ed il cui fondamento giuridico è da ricondurre all'opportunità di sottoporre a preventivo vaglio dell'Autorità ogni tipo di attività professionale diretta ad incidere, in maniera pregnante, nella sfera giuridica di terzi, nel rispetto dell'art. 41 della Costituzione.

Una discussione, al riguardo, non può prescindere da una, sia pur breve, riflessione sulla normativa di cui al titolo IV del Testo Unico delle Leggi in materia di Pubblica Sicurezza, rubricato "Guardie particolari ed istituti di vigilanza ed investigazione privata", in cui il legislatore subordina ogni forma di custodia e vigilanza privata a stringenti controlli preventivi, sia di natura soggettiva che oggettiva, che culminano in un decreto prefettizio, quale titolo abilitativo e legittimante dell'attività.

«Lo sforzo per inquadrare la figura professionale delle guardie

83) La figura dell'investigatore privato (art. 134 TULPS), nel corso degli anni, si è evoluta parallelamente al progresso tecnologico. La normativa parla genericamente di investigazioni, ricerche e raccolta di informazioni per conto di privati, abbracciando, così, una serie di attività suscettibili di incidere sulla sfera giuridica soggettiva di terze persone, per cui il settore dell'investigazione privata si è progressivamente orientato alla prevenzione dalle intrusioni nei sistemi informatici.

84) "Bisogna correre", ne è convinto il Prefetto Gabrielli che, in un'intervista a La Repubblica, a pochi giorni dal via libera definitivo del Parlamento all'istituzione dell'ACN, ricorda che "due Paesi come Germania e Francia si sono dotati di un'Autorità nella materia già da molto tempo, la Germania nel 1991 e la Francia nel 2009". Per dirlo con le parole del ministro Colao, "noi arriviamo trafelati a questo 2021, con un 95% dei server della pubblica amministrazione non affidabili e la prospettiva di un trilione di dispositivi attivi entro il 2030. Ecco perché dobbiamo correre e la nascita dell'Agenzia è soltanto l'inizio della corsa".

giurate deve partire dalle loro funzioni, dando sostanza ai termini “custodia e vigilanza” che, è bene sottolineare, nell’attuale ordinamento, ex articoli 133, 134 e seguenti del T.U.L.P.S.⁸⁵, sono l’oggetto di attività da riferirsi esclusivamente ai beni mobili o immobili⁸⁶ e mai alle persone⁸⁷. Vigilanza è l’attività dinamica di tutela di un bene e dei diritti patrimoniali ad esso connessi. Tale attività comporta non già la mera custodia o “osservazione”, ma azioni ispettive, di verifica dell’integrità, di protezione del bene “vigilato”, mediante controlli attivi che presuppongono un servizio mobile, realizzabile anche “a distanza”, con l’utilizzo di strumenti di telecontrollo, con possibilità di intervento e segnalazione per la prevenzione delle minacce. Altro tratto peculiare e distintivo della vigilanza è che, nella sua sfera, rientra anche il ruolo di supporto all’Autorità di pubblica sicurezza»⁸⁸. La dinamicità dell’attività posta in essere rappresenta, dunque, il *discrimen* tra la vigilanza e la custodia⁸⁹. Pur tuttavia, all’art. 134, il legislatore parla indistintamente di vigilanza e custodia, vietandone lo svolgimento in assenza della preventiva autorizzazione amministrativa, pena il configurarsi della contravvenzione di cui al successivo art. 140.

85) L’art. 133 del TULPS riguarda le ipotesi in cui la tutela della sicurezza della proprietà privata è esercitata direttamente dal proprietario dei beni attraverso l’impiego di “guardie particolari” alle proprie dipendenze. L’art. 134 si riferisce, invece, alla possibilità che l’attività di vigilanza e custodia venga affidata ad enti privati che, in possesso della licenza del Prefetto, la esercitino per conto di terzi in forma imprenditoriale e a fine di lucro, avvalendosi di “guardie particolari”. Tra il proprietario dei beni da custodire e vigilare e l’istituto di vigilanza si instaura, normalmente, un contratto misto di appalto e somministrazione.

86) G. ALIQUÓ, *Il Questore, autorità nel sistema della sicurezza complementare*, in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, II/2005.

87) La difesa dei beni (materiali e immateriali) e delle persone è uno dei compiti essenziali dello Stato e rappresenta una competenza esclusiva dello Stato, che provvede ad assolverla direttamente tramite le forze di polizia. Una eventuale deroga a tale principio, attraverso una gestione privata di autodifesa, costituisce un’eccezione a questo principio e, in ogni caso, può riguardare, solo ed esclusivamente, la tutela di beni materiali ed immateriali e mai la tutela delle persone, competenza inedita. Uno degli esempi di questa eccezione alla regola è rappresentata dagli istituti di vigilanza, ai quali può essere conferita la possibilità di tutela unicamente dei beni privati materiali ed immateriali.

88) G. ALIQUÓ, cit.

89) In tal senso, il Tribunale di Milano 1 marzo 2018 (udienza 23 febbraio 2018) n. 2165, in *Giurisprudenza penale web*, 2018, fascicolo 7-8/2018, che offre interessanti spunti di riflessione in merito alla disciplina concernente l’organizzazione delle c.d. società di *security*, alle quali, come noto, le più importanti realtà imprenditoriali affidano le attività di vigilanza delle proprie sedi. Nel tracciare la linea di confine tra portierato e vigilanza privata, chiarendo che la vigente legislazione assoggetta al vincolo della licenza prefettizia soltanto gli ordinari istituti di vigilanza privata, la sentenza distingue le due attività, attraverso un’approfondita disamina della normativa e della giurisprudenza in materia, dalle quali sembra emergere che l’attività “libera” di mero portierato “si svolge con servizi connaturati da prestazioni non implicanti un obbligo di difesa attiva”. Parallelamente, il Tribunale ritiene che le tradizionali attività di vigilanza privata consistono “nell’esercizio di poteri di intervento diretto”, e sono proprio tali “invasivi” poteri che rendono necessaria l’autorizzazione prefettizia.

Ciò posto, preme sottolineare come, nella realtà attuale, in cui siamo immersi nell'intelligenza artificiale e nella dimensione digitale delle cose, l'oggetto tipico della vigilanza è non tanto o addirittura non proprio un bene materiale, bensì un bene immateriale, si pensi alle informazioni, all'informatica, al *cloud*, al *Know How*. Appare allora evidente che oggi un istituto di vigilanza privata, nel senso storico e statico del concetto, sarebbe fuori luogo e, soprattutto, fuori dal tempo; ed è, per questo motivo, che oggi, proprio per tutelare questo nuovo aspetto della proprietà da qualsiasi attacco anche cibernetico, si pensi ad un furto di dati con richiesta di riscatto, i "moderni istituti di vigilanza" offrono, anche e soprattutto, se non esclusivamente, servizi di sicurezza cibernetica. Sembrerebbe che, allo stato attuale, le società che forniscono servizi di sicurezza privata informatica non necessitino, per lo svolgimento della loro attività, di alcun titolo abilitativo. Pertanto, un primo interrogativo da porsi è se tale assunto sia il risultato di una scelta consapevole del legislatore della riforma, ovvero frutto di una dimenticanza. Tenuto conto che dette società sono, a parere della scrivente, riconducibili alle fattispecie di cui agli articoli 133 e seguenti del T.U.L.P.S., per le motivazioni che si andranno ad esporre ed in quanto animate dalla stessa *ratio*, diversificandosene, tuttavia, per la particolarità dell'oggetto che, da bene mobiliare o immobiliare, si trasforma in "bene informatico", si ritiene ci si trovi di fronte ad un vuoto normativo. In primo luogo, l'attività di vigilanza comporta non già la mera custodia o "osservazione" del bene "vigilato", qualsivoglia esso sia, bensì azioni ispettive, di verifica dell'integrità, di protezione, mediante controlli attivi con possibilità di intervento e segnalazione per la prevenzione delle minacce. Tali attività rientrano, a pieno titolo, tra le attività svolte dalle società di sicurezza privata informatica. Altro tratto peculiare e distintivo della vigilanza va, inoltre, rinvenuto nel ruolo di supporto all'Autorità di pubblica sicurezza, supporto costantemente garantito, in un'ottica di sicurezza sussidiaria e complementare, da tali società, soprattutto laddove svolgano la propria attività al servizio di infrastrutture critiche. In tale direzione spinge, altresì, la disposizione di cui all'art. 134-*bis*, nella parte in cui statuisce il principio di libertà di stabilimento nel territorio della Repubblica degli istituti di vigilanza privata stabiliti in altro Stato membro della Comunità europea, nel rispetto di "requisiti, presupposti e delle altre condizioni richiesti dalla legge e dal regolamento di esecuzione del testo unico, tenuto conto degli adempimenti, degli obblighi e degli oneri già assolti nello Stato di stabilimento attestati dall'autorità del medesimo Stato o, in mancanza, verificati dal Prefetto". Inoltre, laddove si tratti servizi transfrontalieri, il secondo comma del medesimo articolo prevede che "le imprese stabilite in un

altro Stato membro notificano al Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza le attività che intendono svolgere nel territorio nazionale, specificando tipologia di servizi, ambito territoriale ed autorizzazioni possedute. I relativi servizi hanno inizio decorsi 10 giorni dalla notifica, salvo divieto del Ministero motivato per ragioni di ordine e sicurezza pubblica". Va, poi, sottolineato che, pur se la disposizione di cui all'art. 133 non impone ai soggetti, pubblici o privati che siano, di avvalersi, per la vigilanza o custodia dei loro beni, di guardie giurate, vi sono, tuttavia, talune tipologie di servizi, quelli c.d. di sicurezza sussidiaria o complementare, tassativamente indicati dall'art. 256-*bis* comma 2 del Regolamento di esecuzione del TULPS⁹⁰, il cui novero è stato ampliato con successivi interventi normativi, che devono sempre essere svolti esclusivamente da guardie giurate, anche se il privato, per la protezione generale dei suoi beni, ha normalmente escluso di avvalersene⁹¹. L'art. 256-*bis*, al comma 3, espressamente statuisce che rientra, altresì, nei servizi di sicurezza complementare la vigilanza presso tribunali ed altri edifici pubblici, installazioni militari, centri direzionali, industriali o commerciali ed altre simili infrastrutture, quando speciali esigenze di sicurezza impongono che i servizi medesimi siano svolti da guardie particolari giurate.

Per gli ambiti maggiormente sensibili, nei quali l'attività di sicurezza privata consiste nell'affidamento sussidiario di servizi che un tempo rientravano nei compiti istituzionali delle forze di polizia o che incidono sulla sfera giuridica di terzi, il legislatore ha dovuto introdurre nuove disposizioni di dettaglio⁹².

90) Art. 256-*bis* regio-decreto n. 635 del 6 maggio 1940 (Regolamento di esecuzione del TULPS), a norma del quale "rientrano nei servizi di sicurezza complementare, da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, tra gli altri, la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio ambientale, ed ogni altra infrastruttura che può costituire, anche in via potenziale, un obiettivo sensibile ai fini della sicurezza o dell'incolumità pubblica o della tutela ambientale".

91) G. ALIQUÒ, cit.

92) A mero titolo esemplificativo si richiama il decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005 (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 173 del 27 luglio 2005), convertito in legge n. 155 del 31 luglio 2005 (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 177 dell'1 agosto 2005), che ha disciplinato i servizi di vigilanza che non richiedono l'impiego di personale delle forze di polizia, consentendo l'affidamento a guardie giurate o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria e complementare nell'ambito dei porti..., per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia e subordinandone l'esercizio al possesso di ulteriori requisiti qualificanti in relazione alla tipologia, invasiva nella sfera giuridica di terzi, dell'attività posta in essere, coprendola con una riserva di legge. Analogamente, in materia di pirateria marittima, il decreto-legge n. 7 del 18 febbraio 2015 (in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 41 del 19 febbraio 2015, convertito in legge n. 43 del 17 aprile 2015, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 91 del 20 aprile 2015), dopo aver soppresso la possibilità di impiegare militari della Marina militare a bordo delle navi mercantili di privati, ha demandato alla esclusiva

Alla luce delle suesposte considerazioni, appare evidente come la normativa, così come delineata, sia carente sotto il profilo della copertura di un qualche provvedimento di pubblica sicurezza che possa legittimare o, più propriamente, “certificare” l’attività di vigilanza e sicurezza informatica e necessari, pertanto, di un’integrazione. La logica che ha condotto all’inserimento nel circuito dell’Amministrazione della pubblica sicurezza dei servizi di vigilanza sussidiaria o complementare⁹³, cui si è appena accennato, dovrebbe ispirare il legislatore, in una realtà in cui la sicurezza da materiale diventa sempre più virtuale.

Due sono gli scenari che possono prospettarsi: il privato può garantire la sicurezza di reti e sistemi informativi per conto suo (si tratta di aziende/ società di elevato livello), ovvero avvalersi di società che forniscono servizi per conto terzi. Tenuto conto dei rischi connessi ad un attacco *cyber*, suscettibile di tradursi in blocchi finanche dell’intero sistema Paese, sarebbe opportuno, se non addirittura indispensabile, un intervento del legislatore che, non soltanto subordini l’esercizio dell’attività di sicurezza informatica ad una preventiva certificazione da un punto di vista della Amministrazione della pubblica sicurezza, ma che definisca puntualmente specifiche *skills* per coloro che materialmente “fanno sicurezza”. Ciò al fine di garantire livelli elevati di qualità ed affidabilità dei servizi di sicurezza. D’altronde un tale intervento non sarebbe il primo, ma trova illustri precedenti.

Altro *punctum dolens* che meriterebbe risposta, laddove si optasse per la tesi qui sostenuta, riguarda l’Autorità amministrativa competente al rilascio di eventuali titoli e/o alla verifica dei requisiti, poiché alla dicotomia Prefetto/Ministero dell’Interno, sarebbe da preferire, in virtù della evoluzione normativa che vede nell’Agenzia per la *Cyber*-sicurezza Nazionale l’Autorità nazionale in materia di *cyber*-sicurezza, la dicotomia Prefetto/ACN.

Ma vi è di più. Avendo il fenomeno della *cyber*-sicurezza una portata mondiale, ed essendo la normativa di cui si è ampiamente discusso di livello europeo, si potrebbe verificare la possibilità che una società di sicurezza informatica sedente in altro continente operi o produca effetti rilevanti nel nostro Paese priva di qualsiasi riferimento normativo.

competenza delle Guardie particolari giurate i servizi di sicurezza, “*aprendo ulteriormente l’orizzonte della sicurezza sussidiaria... con un nuovo arretramento dello Stato da compiti di protezione degli interessi dei privati, a questo punto, anche in scenari internazionali e alla riconduzione di questi compiti nel quadro esclusivo della sicurezza sussidiaria*”. G. ALIQUÓ, cit.

93) “*La sicurezza degli aeroporti, dei porti, delle ferrovie e, più in generale, di tutti i grandi snodi di trasporto di massa è, con tutta evidenza, un tema d’interesse nazionale... fin dalla fine degli anni ’90 si è fatta la scelta di affidare al settore della sicurezza privata alcuni servizi sussidiari in ambito aeroportuale...*”. G. ALIQUÓ, cit.

Bibliografia

Fonti normative

- Decreto del Ministro dell'Interno del 9 gennaio 2008, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 101 del 30 aprile 2008
- Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Comunicazioni e con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, n. 300.D(1)/00042/98/7/A.1 del 19 gennaio 1999, in <https://www.poliziadistato.it>
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 198 del 19 agosto 2021
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 febbraio 2017, direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 87 del 13 aprile 2017
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 gennaio 2013, direttiva recante indirizzi per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica nazionali, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 66 del 19 marzo 2013
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 agosto 2019, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 262 dell'8 novembre 2019
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 131 del 30 luglio 2020, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 261 del 21 ottobre 2020
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 81 del 14 aprile 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 138 dell'11 giugno 2021
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 231 del 19 novembre 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 309 del 30 dicembre 2021
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 54 del 5 febbraio 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 97 del 23 aprile 2021
- Decreto legislativo n. 61 dell'11 aprile 2011 di attuazione della direttiva 2008/114/CE, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 102 del 4 maggio 2011

- Decreto legislativo n. 65 del 18 maggio 2018 di attuazione della direttiva UE n. 2016/1148 del 6 luglio 2016, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 132 del 9 giugno 2018
- Decreto-legge n. 105 del 21 settembre 2019, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 222 del 21 settembre 2019, convertito in legge n. 133 del 18 novembre 2019, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 272 del 20 novembre 2019
- Decreto-legge n. 144 del 27 luglio 2005, misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 173 del 27 luglio 2005
- Decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 128 del 19 maggio 2020, Supplemento Ordinario
- Decreto-legge n. 82 del 14 giugno 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 140 del 14 giugno 2021, convertito con modificazioni in legge n. 109 del 4 agosto 2021, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 185 del 4 agosto 2021
- Direttiva n. 2016/1148 del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi dell'Unione, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*, n. L194/1 del 19 luglio 2016
- Legge n. 249 del 31 luglio 1997, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, Supplemento Ordinario, n. 177 del 31 luglio 1997 e n. 197 del 25 agosto 1997
- Legge n. 269 del 3 agosto 1998, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 185 del 10 agosto 1998
- Piano Nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 125 del 31 maggio 2017
- Quadro Strategico Nazionale per la sicurezza dello spazio cibernetico, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, Serie Generale, n. 125 del 31 maggio 2017

Autori/Testi

- ALÍQUO G., *Il Questore, autorità nel sistema della sicurezza complementare*, in *Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, II/2005
- ANGELA L., *Il partenariato pubblico-privato nel contesto della cybersecurity. Una prospettiva europea*, in <https://www.analyticaintelligenceand>

security.it, 2020

- BOLOGNA S. - SETOLA R. - TUCCI S., *Le Infrastrutture Critiche Informatizzate*, in rivista *Mondo Digitale*, n. 4/2005
- LO PRESTI D.C. - MAROTTA N., *Valutazione della sicurezza delle infrastrutture critiche nel settore civile, definizione e metodologie*, in <https://conference.ing.unipi.it>
- LORETI L., *Gabrielli: un'agenzia nazionale per la cybersecurity fuori dall'intelligence*, in *Il Sole 24 ore*, 9 aprile 2021
- MARIANI A. - FRANCHINA L., *Infrastrutture Critiche. Interdipendenza e Analisi degli effetti domino*, in <https://www.ictsecuritymagazine.com>, 2016
- MELE S., *La Cooperazione tra pubblico e privato nella cybersecurity*, in <https://www.sicurezza nazionale.gov.it>
- MOSCA C., *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Editoriale Scientifica, 2021
- RENELLI S., *Le infrastrutture critiche: definizioni, criteri e rinnovamento del quadro giuridico e del sistema di sicurezza*, in *Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia*, 2021
- SANTARELLI M., *Infrastrutture critiche, ecco le nuove sfide per l'intelligence*, in <https://www.agendadigitale.eu>

Sitografia/Documenti

- A tutta forza verso un'Agenzia cyber: ecco perché serve all'Italia*, in <https://www.agendadigitale.eu>
- Assurance brokers*, in <http://www.assurancebrokers.it/cyber-risk/26-cyber-risk-rischio-cibernetico-informatico>
- Come ha fatto Israele a diventare eccellenza mondiale nella cybersecurity*, in <https://www.agi.it>
- Cosa aspettarsi in tema di cybersecurity nel 2022*, in <https://www.avionews.it>
- Cybersecurity and Infrastructure Agency*, in <https://www.usa.gov>
- Cybersecurity Netherlands-Invest in Rotterdam the Hague*, in <https://www.investinrotterdamthehaguearea.org>
- Definizione di *Infrastruttura critica*, in <https://www.wikipedia.it>
- Definizione di *Infrastruttura*, in <https://www.wikipedia.it>
- Definizione di *Servizi pubblici essenziali*, in <https://www.brocardi.it/dizionario giuridico>, 2019
- Ecco l'Agenzia per la Cyber-sicurezza Nazionale: come cambia la sicurezza cibernetica dell'Italia*, in <https://cybersecurity360.it>
- Informatica e sicurezza informatica*, in <https://www.bmi.bund.de>

Invest in Cyber Security, in <https://www.ncsc.gov.uk>

IT and cybersecurity, in <https://www.bmi.bund.de>

La rete preziosa, complessa e delicata che ci sorregge e va difesa, in www.infrastrutturecritiche.it

National Cybersecurity Centre to be designated as Finland's National Coordination Centre in the EU network for cyber security matter, in <https://www.helsinkitimes.fi>

Piano nazionale per la protezione cibernetica e la sicurezza informatica, in <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>

Protezione delle infrastrutture critiche: la sfida del 21° secolo, in <https://www.safetysecuritymagazine.com/articoli/protezione-delle-infrastrutture-critiche-la-sfida-del-21o-secolo>

Relazione sulla politica dell'informazione sulla sicurezza, in <https://www.sicurezzanazionale.gov.it>

Evoluzione criminale ed operazioni di contrasto sulla criminalità organizzata nelle zone interne della Sicilia

di Giuseppe Macaluso*

Abstract

La ricerca approfondisce il tema della c.d. “Mafia dei Nebrodi”, fenomeno criminale manifestatosi con particolare evidenza nelle zone della Sicilia centrale. Lo studio si pone l’obiettivo di spiegare la genesi di tale gruppo criminale, legato ai caratteri della mafia rurale dei primi del Novecento, fino alle ultime operazioni di polizia che hanno messo in luce “l’evoluzione” di questa “nuova” organizzazione criminale.

The paper focuses on the topic of the so-called “Mafia dei Nebrodi”, a criminal phenomenon which emerged, above all, in the central part of Sicily. This study aims at explaining the development of this organized crime group which, at the beginning, showed the special characteristics of the rural mafia of the early twentieth century. Then, the last police operations underlined the “evolution” of this “new” organized crime organization.

1. Evoluzione storica e tratti salienti della mafia rurale

Il fenomeno mafioso non ha avuto da subito una sua organicità, ma – come è facile immaginare – è stato il tempo ad attribuire l’attuale struttura gerarchica alla mafia attraverso, soprattutto, le vicende giudiziarie dell’ultimo trentennio. Infatti alcune accreditate ricerche scientifiche in merito ritengono che la mafia non sia un’organizzazione strutturata o una società segreta, ma un sistema subculturale tale da rendere difficile il tracciamento di un percorso unitario evolutivo. Più che altro si può farne risalire l’origine a bande delinquenziali radicate nel territorio accumulate da tratti simili.

Negli atti dei processi ciò che risulta in maniera abbastanza evidente è il carattere mutualistico di tali associazioni a delinquere, dedite per lo più a rapine ed estorsioni. È indubbio che per tracciare le origini del

(*) Capitano della Guardia di Finanza, attualmente Comandante della Sezione G.O.A. (Gruppo Operativo Antidroga) del Nucleo di Polizia economico-finanziaria di Milano.

fenomeno mafioso bisogna collegare più fatti ed avvenimenti tra loro non immediatamente correlati. Si deve partire dall'Unità d'Italia, quando viene tracciata la storia del fenomeno attraverso i fatti legati ad alcuni personaggi successivamente denominati "mafiosi", le cui azioni sono caratterizzate da «sostanziale identità e si svolgono sempre a difesa di determinati interessi, e secondo moduli operativi in pratica eguali»¹.

Il passaggio al Regno d'Italia infatti non segnò il tramonto della funzione di quegli uomini che durante il periodo borbonico avevano assolto compiti di protezione e garanzia dei ricchi possidenti e dei loro beni. In epoca borbonica venivano chiamati "bravi" e con l'unificazione essi divennero "campieri, guardiani e guardaspalle"². I compiti di questi uomini non erano solo di sorveglianza, ma sovente essi vestivano i panni di giustizieri nei confronti di ladri o banditi ed erano chiamati, appunto, "mafiosi". I baroni scesero a compromessi con costoro, anche per mantenere il loro dominio sulle terre³.

Riassumendo, tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, le attività dei "vecchi" mafiosi si sostanziavano in una sorta di intermediazione tra i grandi proprietari terrieri e i contadini, in tutte le attività connesse all'acquisto, all'affitto e al commercio dei relativi prodotti. Vi fu quindi una transizione sociale da campieri a gabellotti⁴ e talvolta anche a proprietari. Ciò aveva consentito non solo l'esercizio della forza – in senso proprio – sui ceti meno abbienti, ma anche della forza economica, e con il tempo, della forza politica. I mafiosi divengono quindi «gli arbitri dei conflitti economici e sociali»⁵; infatti, da un lato riescono a esercitare una notevole pressione sui proprietari terrieri, riuscendo ad avere in fitto terreni a prezzi molto vantaggiosi, e dall'altro difendono quest'ultimi nei tumulti contro le rivendicazioni e le rivoluzioni del ceto contadino.

Una prima rivoluzione di tale *status quo* è rappresentata dai Fasci siciliani (1892-1894), con lo scopo di ottenere, grazie ad una loro costituzione in consorzi d'appalto, migliori condizioni di affitto delle terre, ma soprattutto una contrattazione con i latifondisti così da migliorare le proprie condizioni. I tumulti provocati dai fasci, prima ancora dell'intervento della forza pubblica, venivano spesso repressi da gruppi mafiosi «che difendevano la propria

1) *Relazione della Commissione bicamerale della VI Legislatura sulle origini della mafia*, p. 99.

2) *Ivi*, p.100.

3) S. CORRENTI, *Storia della Sicilia: Re e imperatori, grandi condottieri e nobili famiglie, antichi misteri e avvenimenti memorabili, guerre, arte, folklore e tradizioni di una delle regioni più belle d'Italia*, Newton & Compton, Roma, 2001.

4) Termine derivato da "gabella", "canone d'affitto".

5) *Relazione della Commissione bicamerale della VI Legislatura sulle origini della mafia*, p. 101.

egemonia e anzi il proprio potere dispotico nelle amministrazioni locali»⁶.

Un passaggio emblematico lo offre Pasquale Villari che sottolinea come in Sicilia *“non abbiamo che classi distinte; in Palermo, stanno i grandi possessori di vasti latifondi o ex feudi, nei dintorni abitano i contadini agiati, dai quali sorge o accanto ai quali si forma una classe di gabellotti, di guardiani e di negozianti di grano. I primi sono spesso vittime della mafia, se con esse non si intendono; fra i secondi essa recluta i suoi soldati, i terzi ne sono i capitani [...] Fra i tiranni dei contadini sono le guardie campestri, gente pronta alle armi e ai delitti e sono ancora quei contadini più audaci che hanno qualche vendetta da fare o sperano di trovare coi delitti maggiore agiatezza: così la potenza della mafia è costituita. Essa forma come un muro tra il contadino e il proprietario [...]. Spesso al proprietario è imposta la guardia dei suoi campi e colui che deve prenderli in affitto. Chiunque minaccia un tale stato di cose, corre pericolo di vita”*.

Villari fornisce un'idea precisa di quelli che sono i caratteri del fenomeno mafioso dell'epoca, anticipando i tratti fondamentali del tipo di mafia oggetto di questa ricerca.

Un altro passaggio chiave, funzionale alla messa in evidenza della differenziazione all'interno del gruppo mafioso, è rintracciabile nel racconto della Commissione Parlamentare della VI Legislatura: *“Una parte dei mafiosi che operarono in Sicilia nell'epoca che qui interessa, provenivano dai ceti inferiori e specialmente della classe dei contadini; molti di loro non riuscirono mai a raggiungere posizioni di vertice, né a procurarsi mezzi economici di una certa consistenza, venendo così a formare quella che è stata chiamata la bassa mafia, una pleora di gregari, di persone disposte a tutto, impiegate dai capi in ogni occasione come un docile mezzo di manovra. Altri invece pervennero al successo percorrendo una carriera prestigiosa, ed inserendosi, anche se di umili origini, nell'alta mafia, fatta di individui che godevano di potere politico ed economico, che rifiutavano l'esercizio in prima persona della violenza, che svolgevano davvero, nei centri in cui vivevano, funzioni di arbitrio per tutte le vertenze relative a questioni d'onore, di lavoro e di denaro”*.

Tale appare, quindi, la diversificazione delle funzioni all'interno del gruppo criminale che si veniva a delineare: c'erano i più abbienti (la cosiddetta “alta mafia”), capace di prendere decisioni e capire dove orientare determinate scelte e a chi farle mettere materialmente in atto (la cosiddetta “bassa mafia”, una sorta di braccio operativo). Il tutto va messo in relazione con la struttura

6) S. ROMANO, *Storia della Mafia*, Mondadori editore, Verona, 1966, p. 216.

sociale siciliana di quest'epoca, quasi esclusivamente agraria.

Emerge chiaramente come il mafioso determinasse la sua posizione in modo da non avere rivali nella contesa delle sue fonti di guadagno e da essere considerato e mediatore e protettore di un certo tipo di rapporti sociali. La "monopolizzazione" dei mezzi di guadagno non serviva solo per aumentare gli introiti di questa tipologia primigenia di organizzazione, ma soprattutto per contrapporsi a qualunque forma di regolamentazione statale. Funzionale a questa logica era, poi, l'utilizzo della violenza, di cui il mafioso si serviva per aumentare il proprio potere nella comunità in cui viveva. Tra le prime attività delittuose si possono annoverare gli omicidi di gente "scomoda" o che non sottostava alle richieste del gruppo; le estorsioni, praticate sui prezzi degli affitti dei terreni e dei prodotti agricoli o della vendita dei terreni stessi; il furto di animali (abigeato); il pagamento del cosiddetto pizzo, per ricevere "protezione"; insomma, figure di reato legate essenzialmente al mondo agricolo.

Il dato è testimoniato anche dalle statistiche dell'epoca:

Tabella 1 - Statistica della media degli omicidi per 100.000 abitanti - Anni 1902-1906

Sicilia	22,35
Italia	8,94

Tabella 2 - Statistica della media delle rapine e delle estorsioni per 100.000 abitanti - Anni 1902-1906

Sicilia	31,46
Italia	11,83

Si era fatto cenno all'abigeato, reato molto diffuso nelle zone interne della Sicilia, fattispecie criminosa con il duplice scopo di arricchire il gruppo attraverso la macellazione dei capi e il ricatto ai proprietari derubati, al fine di contrattare la restituzione dei capi attraverso un corrispettivo.

La situazione non cambia sostanzialmente durante l'avvento del Fascismo, quando l'intervento del Prefetto Mori, impegnato nella lotta alla Mafia, non produsse i risultati sperati; si trattò più che altro di una dura repressione del brigantaggio e della mafia attraverso un uso "legalizzato" della violenza. La fine della Seconda Guerra mondiale, infatti, riporta a galla quasi tutte le situazioni antecedenti, dal momento che la struttura sociale ed economica siciliana non era affatto mutata.

Le trasformazioni vere e proprio cominciano negli Anni '50 in coincidenza con le mutazioni economico-sociali variegata a seconda delle zone dell'isola prese a riferimento. Vi sono, in particolare, aree interne o storicamente legate all'agricoltura, come Monreale, Favara e Riesi, o legate all'attività estrattiva, come Corleone, in cui persistono le attività delittuose nella gestione delle gabelle e nel controllo dell'abigeato⁷.

Questa situazione viene ben descritta da Lupo e Mangiameli: *“Esistono una mafia dell'interno ed una della costa che si alternano e si sovrappongono a seconda delle congiunture, delle varie fasi storiche. Si può pensare a un contemporaneo sviluppo e a una lunga tenuta delle cosche in queste due dimensioni, con un particolare rilievo delle aree di confine, qual è il caso delle borgate palermitane collocate a cerniera tra zone a diversa vocazione produttiva, sulle vie di comunicazione tra l'interno e il capoluogo. [...] la proiezione urbana di alcuni gruppi della provincia non può far dimenticare [...] la lunga tradizione di interrelazione tra cosche dell'interno e cosche cittadine”*.

Le rivendicazioni contadine proseguono fino agli Anni '50; si pensi alla lotta del sindacalista Placido Rizzotto contro gli agrari e gli affittuari/gabellotti legati alla Mafia. Successivamente, negli Anni '60 si assiste in Sicilia a più evidenti e importanti cambiamenti: il lento e progressivo passaggio da un modello economico rurale a un modello urbano-imprenditoriale e industriale, e parallelamente alla consequenziale e camaleontica evoluzione del fenomeno mafioso.

La “nuova” mafia, infatti, sfruttando la migrazione dalle campagne ai centri urbani, che si andavano via via sempre più popolando, si interessò alle erogazioni di denaro dello Stato per lo sviluppo economico-industriale del Sud-Italia (c.d. Cassa del Mezzogiorno), mutando, nel contempo, anche il modo di investire le risorse del gruppo criminale (dalle terre all'edilizia, per finire all'acquisizione di imprese).

La Mafia muta pelle, insomma, spostando il baricentro dei propri interessi verso i nuovi centri di potere. Di fondo, però, nei territori rimasti legati ad un'economia rurale la situazione non varia radicalmente; rimangono, di fatto, immutate le caratteristiche sopra descritte della mafia di inizio Novecento, con una predominanza del controllo delle terre (e del territorio) e del loro sfruttamento.

Un altro elemento per capire appieno la struttura dell'organizzazione mafiosa e il suo nucleo fondante, è la famiglia. Il veicolo familiare costituisce

7) S. LUPO - R. MANGIAMELI, *Mafia di ieri e Mafia di oggi*, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 1990, p. 29.

un ottimo mezzo di trasmissione di costumi, valori e tradizioni che da sempre – in un territorio come quello siciliano – risultano particolarmente evocativi della complessità sociale dell'isola. Per comprendere tale assunto “*non ci si può limitare alle manifestazioni del suo potere (la mafia n.d.r.) ma occorre studiarne le dinamiche interne, i valori, gli insegnamenti, le attitudini, i modelli di riferimento trasmessi dai genitori ai figli fin dalla tenera età*”⁸.

A tal proposito appare opportuno delineare anche le relazioni tra la famiglia e la società civile. La famiglia italiana, in generale, ma ancor di più quella del Sud, gode di una straordinaria solidità e unione, per via anche di fattori religiosi; in un Paese profondamente cattolico come quello italiano non può non esserci unità sociale se non partendo dalla famiglia. L'antropologo A.J. Ianni⁹ ha dichiarato che la famiglia è “*la struttura sociale*”. E, ancora, “*nel sud la famiglia non entra negli affari o nella politica, ma incorpora i medesimi quali sottoinsiemi di un sistema di parentela che allunga i suoi tentacoli ovunque*”¹⁰.

Sul tema si è profuso anche un quotidiano internazionale come l'“*Economist*”, che ha definito la famiglia italiana come “*nucleo duraturo della società italiana*”. “*Essa spiega la mancanza di spirito pubblico, se non del concetto stesso di bene pubblico [...]. Spiega la mafia, la famiglia più grande di ogni altra. Dagli Agnelli, in giù, gli italiani amano mantenere il controllo dei propri affari all'interno della famiglia*”¹¹.

Tali affermazioni fugano ogni dubbio circa il fatto che la famiglia in Italia, e soprattutto nell'Italia meridionale, sia una “*istituzione*” a tutti gli effetti, il fondamento primario di qualunque altra istituzione sociale. Eppure, nel nostro caso, la dichiarazione/rivelazione che ci consente di operare il salto Italia-Sicilia la fornisce proprio un boss mafioso italo-americano nella sua autobiografia, tale Joseph Bonanno, facendo riferimento al carattere familiare diffuso nella società dell'isola e riscontrato in numerosi personaggi influenti siciliani.

Egli afferma: «*L'idea di unità nazionale non aveva mai suscitato in loro [i siciliani, n.d.r.] grande interesse. Era un ideale che richiedeva lealtà a un'entità astratta, la nazione, piuttosto che alla famiglia, che invece era*

8) Come sottolinea Pierre Bourdieu, le identità e i valori riconosciuti, «sono il prodotto di un lavoro sociale di nominazione e di inculcazione al termine del quale un'identità sociale (...) si iscrive in una natura biologica e diviene *habitus*, legge sociale incorporata. Uomini, donne e bambini cresciuti in ambienti mafiosi difficilmente sfuggono a questo lavoro di “inculcazione”, specialmente se consideriamo la scarsità di influenze che penetrano dall'esterno in un ambiente tradizionalmente chiuso e che spesso sceglie di rifuggire i canali istituzionali dell'istruzione pubblica». Cfr. *Il dominio maschile*, trad. it. a cura di A. Serra, Feltrinelli, Milano, 2009 (1ª ed. 1998), p. 62.

9) F.A.J. IANNI, *Affari di famiglia: parentela e controllo sociale nel delitto organizzato*, trad. it. a cura di D. Ceni, Garzanti, Milano, 1974, p. 36.

10) *Ibidem*.

11) *Survey of Italy*, in *The Economist*, CCCXV, n. 7656, p. 14.

qualcosa di concreto. [...] Questa gente da [sic] molta importanza ai rapporti umani. Anche nelle questioni di poco peso, il Siciliano vuole che ci sia un rapporto “da uomo a uomo”»¹².

Come già sottolineato, spesso la mafia siciliana ha saputo sfruttare la scarsa presenza o addirittura l'assenza dello Stato e la sua carenza di interventi sociali per proliferare e radicarsi, tanto da diventare endemica.

Da non tralasciare nella disamina della struttura familiare nella mafia, sono i rapporti di comparaggio, che specie in Sicilia, assumono una veste quasi legale, volta a cementare rapporti di amicizia molto stretti tra persone di famiglie diverse.

Una sorta di affiliazione, insomma, ma ben diversa da quella testimoniata da alcuni pentiti e volta all'ingresso nell'organizzazione delittuosa; più che altro potremmo definirla una corroborazione dei rapporti tra persone già legate da rapporti sociali molto molto stretti. Lo stesso sociologo Henner Hess, per quanto estraneo alla cultura e alla temperie socio-antropologica siciliana, intuisce molto bene il concetto di “comparaggio” e così lo descrive: *«Il comparatico è la parentela spirituale più considerevole e stimata, è un vincolo pari a quello di sangue e talvolta ha una forza di affetto anche maggiore. Il compare vuol bene al compare come a un fratello e se questi è di età minore con venerazione... comparatico vuoi dire fiducia cieca, fedeltà a tutta prova, silenzio scrupoloso nei più pericolosi segreti. Il compare, in una parola, “è pronto a mettersi, per aiuto al compare, a qualunque sbaraglio”»¹³.*

La figura del “compare” deve ritenersi una vera e propria estensione della struttura familiare d'origine, dal momento che i soggetti coinvolti in questo scambio relazionale instaurano tra loro un legame pari a quello di sangue; legame che avviene tramite un rito, quasi sempre di matrice religiosa (cerimonie battesimali, matrimoniali o di cresima), con carattere, quindi, sacro e vincolante.

Interessante risulta anche lo studio effettuato da Chloè Deambrogio che, nella sua analisi *“Famiglia di sangue e mafia: un'analisi socio-criminologica”*, traccia un possibile legame tra familismo e clientelismo; suggestione mutuata, a sua volta, da Ginsborg, secondo il quale *“le tradizioni familiari a loro volta, spesso intrise di un profondo scetticismo riguardo alle solidarietà esterne, formavano la base culturale di prima istanza su cui si fondavano le strategie clientelari [...] Un esempio potrebbe essere l'uso clientelare del comparaggio e dell'apparentamento rituale”¹⁴.*

12) J. BONANNO, *Uomo d'onore*, Mondadori, Milano, 1985.

13) H. HESS, *Mafia*, Laterza, Bari, 1973, p. 39.

14) P. GINSBORG, *L'Italia del tempo presente*, Einaudi, 1998, p. 196.

Questi rapporti, quindi, sebbene non siano veri e propri legami di sangue, lo diventano di fatto, equiparandosi a legami di mafia¹⁵.

Anche per Ianni *“la parentela non è solo la base dell’organizzazione; essa costituisce anche il maggior fattore di differenziazione dei ruoli all’interno della famiglia e nello stesso tempo stabilisce il rapporto gerarchico tra questi ruoli”*¹⁶.

Basti pensare, ai fini della presente ricerca, che la maggior parte degli indagati nelle principali indagini che verranno trattate nel prosieguo sono originari dei paesi di Capizzi (ME) e Tortorici (ME), paesi che contano rispettivamente 2990 e 6079 abitanti circa, ove, anche in considerazione della consistenza demografica piuttosto esigua, quest’ultimi abitanti sono per la maggior parte imparentati tra loro o si trovano in rapporti di comparaggio.

Pertanto, capire la struttura della famiglia mafiosa significa comprenderne l’organizzazione e conoscere i rapporti di parentela significa anche intuirne la gerarchia. A volte la sovrapposizione tra famiglia di sangue e famiglia di mafia è quasi totale. Tanto è vero che molto spesso ci si riferisce alla cosca con il termine “famiglia”, seguito dal quartiere ove la stessa risulta radicata e – sovente – tra i componenti della stessa cosca viene usato il termine “fratelli” per indicarne gli altri componenti.

In conclusione, le condotte fraudolente perpetrate in Sicilia negli ultimi anni hanno avuto come punti di forza i nuclei familiari di questi piccoli paesi dell’interno della regione sicula; qui l’assenza di riforme statali (ma anche di infrastrutture!) ha inciso pesantemente sul consolidamento delle famiglie mafiose come modello organizzativo criminale. Inoltre, il radicamento delle famiglie mafiose sul territorio, a fronte di una popolazione, come già detto, nella zona nebroidea numericamente piuttosto ridotta, ha favorito l’esercizio da parte di tali gruppi mafiosi di una sorta di “signoria” in tutti i rapporti economici, a riprova della loro caratura criminale nella zona d’influenza.

2. Aspetti normativi e “patologici” degli aiuti in agricoltura

Per addentrarci nel campo in cui ci muoviamo bisogna necessariamente fare una premessa normativa, non solo per comprendere quali sono i particolari reati commessi dai gruppi criminali in questione, ma anche per tracciare un

15) All’interno di “Cosa Nostra”, invece, il legame di sangue rimane sempre il rapporto forte per eccellenza.

16) F.A.J. IANNI, *Affari di famiglia: parentela e controllo sociale nel delitto organizzato*, Garzanti, Milano, p. 221.

quadro del panorama normativo di riferimento in relazione alle erogazioni in agricoltura (c.d. I Pilastro della P.A.C.), tenuto conto anche delle specificità economiche del territorio.

Il sistema frodatario, che sarà meglio descritto più avanti, ha distorto il sistema delle risorse comunitarie che sarebbero naturalmente destinate quale sostegno al reddito dei veri agricoltori, in base alla reale disponibilità di terreni e di “diritti all’aiuto” e al mantenimento in buone condizioni dei loro terreni (c.d. condizionalità). Gli aiuti in questione non si pongono come mero sussidio per l’agricoltore, ma piuttosto come condizione minima di efficientamento per l’esercizio dell’attività agricola.

La normativa in questione risulta estremamente complessa, tecnica e multisettoriale, comprendendo nozioni di diritto comunitario, amministrativo, civile, agrario e, in casi “patologici”, anche penale.

La Politica Agricola Comune (d’ora in poi P.A.C.) resta storicamente la prima politica integrata a livello europeo e la più sviluppata tra le politiche comuni europee: essa costituisce il settore più solido e storicamente valido della costruzione europea e, negli anni, ha garantito dapprima la ripresa economica del settore agricolo europeo (dopo la seconda guerra mondiale), poi l’autosufficienza alimentare dell’Europa (anni ’70) e, in epoca contemporanea, il sostegno al reddito degli agricoltori.

Il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (ex “Trattato CE”), nella sua versione più recente¹⁷, dedica all’agricoltura soltanto 7 articoli degli oltre 300 che lo compongono (Titolo III - Agricoltura e Pesca: artt. 38-44, già artt. 32-38 TCE).

Si tratta di articoli di trattato internazionale che dal 1957 (data del “Trattato di Roma” che istituisce la Comunità Economica Europea) ad oggi, nonostante le innumerevoli modifiche apportate ai Trattati UE, sono rimasti immutati.

Agricoltura e pesca sono, infatti, i settori dove storicamente gli Stati membri hanno ceduto *in toto* la sovranità in favore dell’Unione europea, che disciplina tali settori direttamente con propri “Regolamenti” subito esecutivi all’interno degli Stati membri e che, pertanto, non necessitano di atti interni di recepimento (le norme statali interne emanate in materia sono meri atti attuativi, non di recepimento, della disciplina generale contenuta nei Regolamenti UE).

A distanza di oltre 50 anni dalla sua istituzione, la P.A.C. resta la principale politica dell’Unione europea: essa assorbe più del 40% del bilancio

17) In *Gazzetta ufficiale Unione europea*, n. C 326 del 26/10/2012, p. 0001-0390.

dell'Unione europea (ossia oltre 7 miliardi di euro annui solo per l'Italia, di cui l'80% per i soli "pagamenti diretti", I pilastro P.A.C.); più del 60% della normativa comunitaria riguarda la P.A.C., senza dimenticare che circa il 25% del contenzioso innanzi alla giustizia comunitaria ha ad oggetto i settori agricoltura e pesca.

Ciò premesso in ordine alle dimensioni del fenomeno, all'inquadramento giuridico ed alla rilevanza e delicatezza del settore agricolo, il tutto va ora rapportato alle corrispondenti dimensioni della frode ai danni dell'Unione europea.

Poiché i flussi di denaro provenienti dall'Unione europea hanno una rilevanza strategica fondamentale e sarebbero volti a sostenere la politica agricola comune da un lato (I pilastro P.A.C.) e le politiche strutturali dall'altro (II pilastro P.A.C.), la stessa UE stabilisce norme programmatiche per i controlli e la repressione delle frodi ai danni dell'Unione europea.

Sul punto le sanzioni amministrative sono dettate da apposita normativa comunitaria, mentre la repressione penale rimane di esclusiva spettanza dei singoli Stati Membri.

Avendo la repressione penale un elevato valore in ordine alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, è stato approntato, in tutti gli Stati membri, un sistema sanzionatorio (più o meno adeguato allo scopo), che in Italia si traduce, per quanto di interesse, nella fattispecie di reato ex art. 640-*bis* c.p., nel suo progressivo potenziamento in ordine alla possibilità di richiedere, in virtù di tale contestazione, sequestro per equivalente, misure cautelari personali, misure di prevenzione e di godimento di termini di prescrizione più lunghi.

Nonostante gli articoli di riferimento siano rimasti immutati il settore della P.A.C. è stato definito un "cantiere sempre aperto", proprio per le numerose modifiche dei regolamenti comunitari che lo hanno disciplinato.

I principali regolamenti della disciplina degli aiuti comunitari nel settore agricolo degli ultimi 50 anni, che hanno caratterizzato l'attuale sistema, sono:

- il regolamento 1782/2003/18 (c.d. "Riforma Fischler"), con il quale vi è stata l'introduzione del sistema, totalmente disaccoppiato, degli "aiuti diretti" e la nozione di "diritto all'aiuto";
- il regolamento 73/2009/18 (c.d. "health check") con la piena implementazione del "sostegno totalmente disaccoppiato" dalla produzione;
- la Riforma 2015-2020 - Europa 2020, che ha introdotto il "pagamento diretto", l'obbligo di *greening* e di condizionalità.

Infatti, non è possibile comprendere la portata attuale del regime frodatario in corso prescindendo dall'analisi della tipologia di aiuti

all'agricoltura erogati nei decenni dall'Unione europea e dall'evoluzione del settore.

L'ente che in Italia si occupa delle erogazioni nel settore agricolo è l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.), istituita con il d.lgs. n. 165/1999, con l'incarico di:

– “*vigilanza e del coordinamento degli Organismo Pagatori ai sensi del regolamento (CE) n. 1290/2005 del Consiglio del 21 giugno 2005*”;

– “*verificare la coerenza della loro attività rispetto alle linee-guida comunitarie*”;

– “*promuovere l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e delle relative procedure di autorizzazione, erogazione e contabilizzazione degli aiuti comunitari da parte degli organismi pagatori, monitorando le relative attività*”¹⁸.

Per quanto concerne i controlli va rilevato che AGEA è sia organismo pagatore (AGEA OP), sia organismo di controllo (AGEA OC).

La normativa comunitaria in tema di P.A.C. prevede al suo interno un articolato sistema di controlli (in massima parte delegato ai singoli Stati Membri), di sanzioni amministrative (anch'esse poi concretamente attuate ed irrogate a livello nazionale) e di previsioni di revoca.

La tutela penale, invece, rimane a oggi prerogativa dell'Autorità statale, pacificamente cumulabile con le “sanzioni amministrative” non penali previste dai Regolamenti (v. *infra*) e, in ogni caso, operante su piani diversi (la sanzione amministrativa ha infatti natura *ripristinatoria*, la sanzione penale ha invece natura *sanzionatoria*).

Gli “anticorpi” previsti dalla normativa comunitaria rispetto alle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea prevedono sanzioni (si ribadisce, amministrative, non penali) graduate in via proporzionale rispetto sia alla gravità della violazione, che al suo carattere colposo o intenzionale.

3. Le frodi nel settore degli interessi finanziari dell'Unione europea

Con l'espressione “interessi finanziari dell'UE” si intende tutta quella serie di aiuti e sovvenzionamenti erogati dagli organi comunitari che fanno parte del bilancio stesso dell'Unione europea. Si presume che essendo l'Unione europea un organismo sovranazionale tutelato dagli stessi Stati Membri, anche la cura degli interessi finanziari meriti una altrettanto adeguata tutela.

18) Fonte: www.agea.gov.it.

Non di secondaria importanza, infatti, risulta l'armonizzazione della tutela penale degli interessi dell'UE a livello di singolo Stato Membro, anche in considerazione del fatto che le frodi perpetrate in tal senso non si ripercuotono solo sugli enti eroganti, ma si riverberano sull'intero sistema economico europeo, che, con la creazione dei mercati unici, risulta fortemente interconnesso in tutti i settori.

Nel caso che ci occupa bisogna considerare gli elevati interessi della criminalità organizzata (di qualunque tipo e specie) nel conseguimento sleale di tali risorse comunitarie, in relazione al fatto che tali sovvenzionamenti rappresentano il sistema perfetto di sostentamento di tali gruppi criminali. Talvolta, infatti, i reati previsti a tutela degli interessi UE non rappresentano tanto un "reato-fine" quanto un "reato-mezzo" e tale affermazione scaturisce dal fatto che i fondi illecitamente sottratti vengono utilizzati sovente per il finanziamento di altre attività criminose e, come detto in precedenza, per la sopravvivenza stessa dei gruppi mafiosi.

In questo senso si può ragionare sul titolo stesso di questa ricerca che ha una spiegazione logica legata al concetto stesso della modernizzazione della mafia: difatti, sebbene la mafia che si descriverà sia radicata in un territorio sottosviluppato e sia legata a una tradizione agricola arretrata, è indubbio come essa abbia saputo sfruttare non solo tutti i moderni strumenti legislativi e finanziari offerti dall'istituzione comunitaria e nazionale, ma anche tutte le possibilità offerte dai mercati globalizzati, restituendoci un'immagine di una organizzazione legata al territorio e a valori antichi e capace, al tempo stesso, di sfruttare competenze complesse e poliedriche tali da poterla definire una "mafia 2.0".

Le frodi, intese come lesione degli interessi finanziari dell'Unione europea, hanno ad oggetto non solo il settore delle "spese", ma anche quelle delle "entrate". Si possono annoverare, a titolo esemplificativo¹⁹:

- l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegue il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse;
- la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegue lo stesso effetto;
- la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi.

¹⁹ Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari del 26.07.1995 (Convenzione PIF), ratificata in Italia con la l. n. 300/2000.

La tutela degli interessi finanziari affonda, giuridicamente, le proprie radici nell'art. 325 del TFUE che prescrive agli Stati membri di contrastare *“la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure [...] che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri”*.

Collegato a questo aspetto vi sono due principi fondamentali:

– il “principio di assimilazione”, che impone ai membri di adottare misure analoghe a quelle intraprese per reprimere le violazioni lesive degli interessi finanziari nazionali;

– il “principio di collaborazione”, che come suggerisce la parola stessa, prevede la cooperazione tra gli Stati Membri per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, attraverso la Commissione Europea e i rispettivi servizi competenti.

In realtà, prima ancora dell'art. 325 vi è la Convenzione PIF del 1995, che prevedeva una serie di nozioni per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, compresa un'elencazione minima delle fattispecie da includere nell'elenco dei comportamenti lesivi dei già menzionati interessi finanziari.

4. Gli strumenti penali nell'ordinamento nazionale

L'antesignana di tutte le norme a tutela degli interessi finanziari dell'UE introdotta nel nostro ordinamento, sebbene non sia la più esaustiva dal punto di vista applicativo, è la l. n. 898/1986, introdotta per sanzionare l'indebita percezione di aiuti, indennità, sovvenzioni, contributi a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA) attraverso dati e notizie non veritiere.

In realtà si dovrà attendere il 1990 per l'introduzione di una norma penale che trovi piena applicazione a prescindere dal settore finanziato. Infatti, nel dispositivo penale furono introdotti gli artt. 640-*bis* “Truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche” e il 316-*bis* “Malversazione a danno dello Stato”. Con la Legge comunitaria n. 300/2000, con cui sono stati introdotti i principi della “convenzione PIF” nel nostro ordinamento, è stato contemplata la fattispecie di cui all'art. 316-*ter* c.p. “Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato”.

Partendo dal reato di cui all'art. 640-*bis*, significativo risulta il fatto che la disposizione sia stata inserita con l'intervento legislativo mirato a prevenire la delinquenza di tipo mafioso e le gravi forme di manifestazione della pericolosità sociale, proprio a voler evidenziare l'esistenza di un legame

molto stringente tra gli illeciti “comunitari” e la criminalità organizzata di stampo mafioso. Da un esame giuridico, inoltre, appare di facile intuizione come la fattispecie in trattazione sia una “variante speciale” del reato di truffa; anzi, si può agevolmente sostenere che la creazione legislativa sia esattamente speculare a quanto previsto per il reato di truffa ex art. 640 c.p.

Con riferimento all’oggetto materiale del reato, ciò che differisce dall’art. 640 è la specifica prestazione patrimoniale delle sovvenzioni pubbliche, effettuando una elencazione delle varie forme di aiuti pubblici che devono intendersi in questa sede solo un mero esempio casistico.

Il penalista Mezzetti specifica, in tal senso, come devono essere praticamente intese le nomenclature delle varie sovvenzioni. Quindi: *“Per contributi si devono intendere dazioni pecuniarie a fondo perduto, corrisposte periodicamente o in una unica soluzione, in misura fissa o determinata in base a parametri variabili, la cui natura può essere vincolata nell’anno o nel quantum oppure discrezionale. I finanziamenti sono contratti di credito o di garanzia caratterizzati da onerosità attenuata e correlativamente dall’obbligo di destinazione delle somme ad uno scopo predeterminato, o da altri oneri. I mutui agevolati, invece, sono contratti di credito destinati ad un particolare fine, caratterizzati da condizioni particolarmente favorevoli per il beneficiario, in considerazione dei peculiari termini o modalità di restituzione o per il modesto tasso di interesse”*²⁰.

Questa fattispecie, introdotta per la tutela degli interessi unionali, ha assunto, nel tempo, un ruolo sempre maggiore nell’ordinamento penale; basti pensare all’introduzione di tale reato nel codice antimafia (D.lgs. n. 159/2011)²¹ tra i reati presupposto per l’applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Breve cenno viene fatto al reato di cui all’art. 316-*bis*, ove la legislazione penale nazionale pone una garanzia al corretto utilizzo dei fondi destinati al compimento di opere o altre attività di interesse pubblico, collocandosi – dunque – in una fase successiva al recepimento dei fondi, a differenza dell’art. 640-*bis*. La locuzione “non li destina” rende l’idea di cosa il legislatore volesse ottenere con l’introduzione di tale reato. A tal proposito inoltre è utile distinguere il concetto di “non destinazione” da quello di distrazione. Autorevole dottrina afferma, infatti, che «con quest’ultimo termine si richiama un concetto di relazione, ovvero una divergenza tra il realizzato ed il consentito, consistente nell’impiego di denaro o di altra cosa mobile

20) E. MEZZETTI, *Frodi Comunitarie*, op. cit.

21) Art. 71 d.lgs. n. 159/2011, a seguito dell’introduzione della l. n. 161/2017.

per uno scopo difforme da quello originariamente fissato. La locuzione “non destinazione”, invece, è un termine esangue che sta a significare anche la inazione: così ragionando i due termini si porrebbero in antitesi, poiché la non destinazione si risolverebbe nel contrario del distrarre, coincidendo con quest’ultimo solo se la (non) destinazione viene intesa come destinazione ad altri fini»²².

In ultimo, come già detto precedentemente, l’art. 316-ter discende dall’obbligo assunto dall’Italia sul tema della “Convenzione PIF” che imponeva agli Stati Membri di sanzionare, con pene proporzionate e dissuassive, come “frodi comunitarie”, “*qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità Europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità Europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi*”²³. Il reato *de quo*, introdotto nel 2000, rispondeva all’esigenza di completare l’opera prevista dalla “Convenzione PIF”, differenziandosi sia dai fatti propri di truffa (art. 640-bis), sia dal reato previsto dall’art. 2 l. n. 898/1986, che riguarda esclusivamente le sovvenzioni del FEOGA.

In realtà, per quanto fosse chiaro l’intervento del legislatore con l’introduzione di tale fattispecie, diversi dubbi sorsero in sede di applicazione del reato, a causa del labile confine di applicazione della norma rispetto al reato di truffa “speciale”. Nonostante un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale, la “versione” più utilizzata ed accreditata in merito al delitto di indebita percezione è che la stessa sia solo residuale rispetto al reato di cui al 640-bis c.p.: la semplice dichiarazione falsa o attestante cose non vere non potrebbe integrare il più grave reato di truffa, in quanto tali condotte sarebbero solo una condotta minore rispetto agli artifici e ai raggiri richiesti dalla norma penale più grave.

In definitiva, il reato di “*indebite percezioni di erogazioni pubbliche*” deve essere considerato applicabile, in via residuale, «*per tutte quelle condotte di puro mendacio che non attingano la soglia di artifici e raggiri, e che non riguardino erogazioni a carico del Feoga*»²⁴.

22) E. MEZZETTI, *Frodi Comunitarie*, op. cit.

23) Art. 1.1, comma 1, lett a) della Convenzione di Bruxelles del 26.07.1995 (Convenzione PIF).

24) E. MEZZETTI, *Frodi Comunitarie*, op. cit.

5. Fenomeni “patologici” riscontrati in Sicilia

È importante premettere che tutti i principali meccanismi di frode derivano da un’analisi del territorio da cui si evince che la P.A.C. è una delle maggiori fonti di finanziamento comunitarie nel nostro Paese; in Italia per gli anni 2014-2020 sono previsti ben 52 miliardi di euro!²⁵ Pertanto, un’adeguata analisi del contesto del territorio ci permetterà di capire perché le frodi alla P.A.C. sono state così remunerative, e relativamente semplici da attuare. Prendendo ad esempio la provincia più interna della Sicilia – Enna – si può vedere come il ramo più radicato sul territorio risulta essere proprio l’agricoltura²⁶.

Tabella 3 – Distribuzione imprese per settore nella provincia di Enna

<i>Settore produttivo</i>	<i>Imprese</i>	<i>Percentuale</i>
Agricoltura, silvicoltura pesca	5.747	35,94 %
Commercio all’ingrosso e al dettaglio	3.577	22,37 %
Costruzioni	1.812	11,33 %
Attività manifatturiere	1.121	07,01 %

Sulla base degli ultimi dati disponibili, si può apprezzare come, con 5.747 aziende, pari a quasi il 36% del totale delle imprese insediate sul territorio, le aziende agricole costituiscano il settore operativo trainante dell’intera economia provinciale. I dati evidenziano come la primaria fonte di reddito rimanga tuttora ancorata alla coltivazione del suolo e all’allevamento del bestiame; fonte reddituale corroborata dagli aiuti erogati attraverso i fondi strutturali comunitari nell’ambito della politica agricola comune.

Tale statistica risulta suffragata anche dalle attività di controllo effettuate sul territorio principalmente dalla Guardia di Finanza, in qualità di polizia-economico finanziaria. Tale Corpo, infatti, risulta investito *ex lege* di peculiari potestà a tutela degli interessi finanziari dell’Unione. Basti pensare che grazie all’art. 55 della l. n. 52/1996 venne fondato il “Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie”, allo scopo di conferire maggiore impulso nella lotta agli illeciti lesivi degli interessi dell’Unione²⁷.

Proprio dalle statistiche di tale organo di polizia²⁸ si evince quanto siano

25) Di cui 41,5 di fondi UE e 10,5 di fondi nazionali. Fonte: *Atlante della P.A.C. 2019*, Fondazione Heinrich Boll in collaborazione con Fondazione Cariplo e WWF.

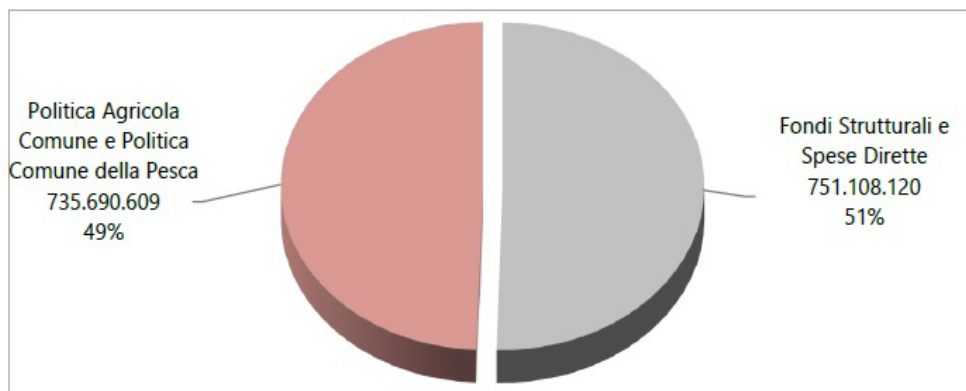
26) Fonte: CCIAA di Enna.

27) Estratto da “*Lotta alle frodi in danno alle uscite di bilancio dell’Unione europea*”, redatto dall’Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.

28) *Ibidem*.

ingenti le frodi alla P.A.C. e agli altri fondi comunitari.

Immagine 1 – Distribuzione percentuale dei fondi P.A.C.



Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

I dati si riferiscono agli importi richiesti e illecitamente percepiti nel periodo 2014-2016.

Con specifico riferimento ai fondi, invece:

Immagine 2 – Rapporto controllati/irregolari con riferimento ai fondi in agricoltura

Controllati	Tipologia di flusso (PAC e PCP)	Irregolari
519.162.936	Politica Agricola Comune - altri settori	493.026.566
356.556.057	FEAGA - Regime unico di pagamento	129.533.171
143.151.305	Sviluppo rurale (FEOGA/Sez. Garanzia e FEASR)	54.355.143
99.652.611	FEAGA e FEOGA (Seminativi, ortofrutticoli, tabacco, agricoltura biologica, olio di oliva, vino, zootecnica, latte e ammasso pubblico)	39.492.433
70.154.392	Politica Comune della Pesca (FEP e FEAMP)	19.283.296
1.188.677.301	TOTALE	735.690.609

Fonte: elaborazione Guardia di Finanza

Prima di parlare dei fenomeni di frode, appare storicamente doveroso fare una breve digressione sul sistema delle concessioni dei contributi in Sicilia, ma soprattutto sul caso del Parco dei Nebrodi. Infatti, l'attuale sistema

di concessione dei terreni agricoli pubblici, e dei fondi che ne derivano, è stato modificato dal c.d. “Protocollo Antoci”, dal nome del Presidente del Parco dei Nebrodi che, per primo, capì che il giro di denaro pubblico attorno ai contributi erogati dall’Agea – che arricchivano i mafiosi locali – era enorme. Il meccanismo scoperto, a quel punto, era semplice: in base alla normativa P.A.C., più terreni hai, più contributi ottieni. Alla luce delle denunce fatte, lo stesso Antoci fu vittima di un agguato “mafioso” dal quale, per fortuna, si è salvato.

Spostandosi su un piano più tecnico, è stato evidenziato come la lacuna più importante nell’intero sistema fosse costituita dalla mancanza del requisito della documentazione antimafia al di sotto dei 150.000 euro di contributi.

Vi è da dire che l’azione di prevenzione “amministrativa” si è rivelata una soluzione efficace nei condizionamenti del crimine organizzato nell’economia in generale, soprattutto nel settore gli appalti, ma in relazione al contesto delle contribuzioni agricole la precedente formulazione normativa non risultava adeguata al peculiare fenomeno dell’infiltrazione mafiosa registrata in questo settore.

Nel tempo la normativa, a seguito anche del caso Antoci, ha colmato le lacune presenti rendendo la disciplina più organica ed adeguata anche alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel versante dei finanziamenti pubblici.

La legge che ha recepito i cambiamenti necessari è la n. 161/2017, intervenuta a modificare il Codice antimafia all’art. 83, per esattezza alla lettera e) del comma 3.

In più è stato introdotto il comma 3-bis, che ha disposto che *“la documentazione di cui al comma 1 è sempre prevista nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadano nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei”*. È stato, inoltre, aggiunto anche il comma 1-bis all’art. 91: *“L’informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadano nell’ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei”*.

A seguito di tali novità legislative si può affermare che la documentazione antimafia è richiesta per ogni aiuto sui fondi europei alla P.A.C. corrisposto agli agricoltori possessori di terreni. Si aggiunga anche che il sistema delle interdittive antimafia fu pensato originariamente per gli appalti e non era “tarato” su tale campo, e questo fu uno dei motivi per cui la disciplina, prima

di tale intervento normativo, era di fatto inefficace, non considerando la parcellizzazione degli aiuti in agricoltura al di sotto dei 150.000 euro.

Che il fenomeno della c.d. Mafia dei pascoli o Mafia dei Nebrodi sia trasversale all'interno della Sicilia è testimoniato dalla stessa Commissione Parlamentare Antimafia, di cui si riportano alcuni stralci relativi all'argomento d'interesse, con riferimento alla provincia di Enna: *«Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Enna riferiva di relevantissime indagini che evidenziavano “cointeressenze tra reati comuni e delinquenza organizzata in un ampio filone di indagine che riguarda le truffe AGEA, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura dei contributi forniti dall'Unione europea, che opera in sede locale con i Centri di assistenza agricola, ai quali vanno presentate per essere istruite le domande per ottenere i contributi (...). Agricoltori ed esponenti della malavita organizzata hanno avuto quindi tutto l'interesse ad apparire nella disponibilità di terreni”*. Si descriveva, dunque, un contesto collegato al crescente e ampio fenomeno della cosiddetta mafia dei Nebrodi (che coinvolge i territori di Enna, Messina e Catania), di cui si tratterà più avanti, che assume dimensioni sempre più imponenti e riguarda un lucroso sistema di speculazione»²⁹.

La situazione “ennese” risulta praticamente ancorata a quella messinese: *“Negli ultimi tempi anche nel territorio messinese opera, quale espressione di cosa nostra, la cosiddetta mafia dei Nebrodi, che potrebbe apparire una mafia rurale dei pascoli in controtendenza rispetto alla finora descritta evoluzione imprenditoriale. In realtà, essa ha ben poco di antico se non nei metodi. Si sta facendo luce, infatti, su un fenomeno sempre più cruento che conta, anche nei territori di Catania ed Enna, numerosi gravi episodi di violenza, minaccia, danneggiamento, ma anche attentati e omicidi, con l'obiettivo di entrare in possesso dei fondi agricoli dell'area e di ottenere gli ingenti contributi economici concessi dall'Europa. Si tratta di un campo molto remunerativo, per questo oggetto di svariati interessi criminali”*³⁰.

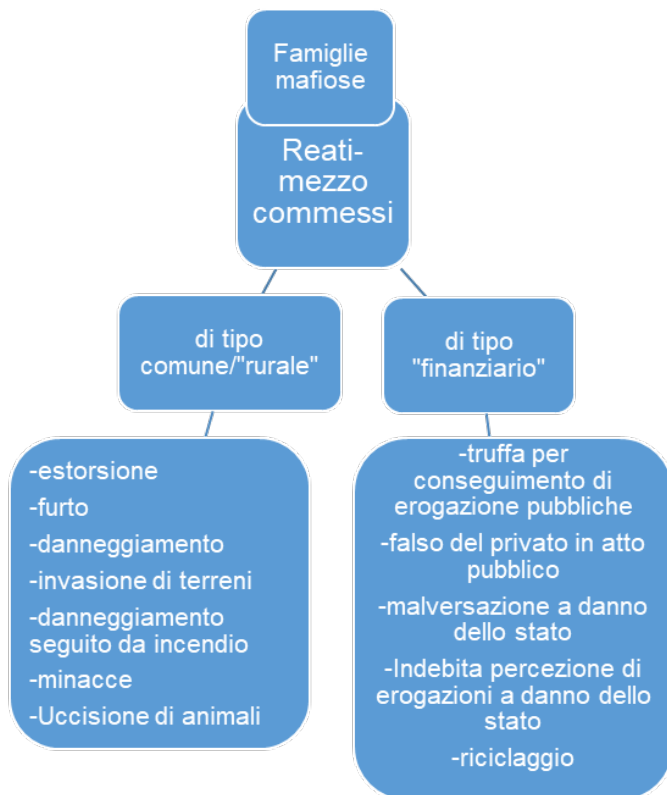
Questi documenti ufficiali restituiscono, quindi, uno spaccato ben preciso del fenomeno: esiste, da un lato una manifestazione criminale fattuale della presenza delle famiglie mafiose nelle zone interne, testimoniata dalla commissione di reati comuni; dall'altro lato, la manifestazione della “finanziarizzazione” di tale mafia, acclarata dalla messa in atto di strumenti giuridici per l'acquisizione dei terreni (tramite acquisto, affitto o spesso anche usucapione) e dalla presentazione delle D.U.P per ottenere i fondi europei finalizzati all'acquisizione dei fondi per la “famiglia”.

29) Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia, doc. XXIII, n. 38, approvata nella seduta del 7 febbraio 2018, p. 41.

30) *Ibidem*.

Il grafico di seguito sintetizza quanto analizzato:

Immagine 3 – Grafico sulla contrapposizione dei reati rurali/finanziari dei gruppi criminali



I due rami rappresentano distintamente i fini di questi reati: quelli di tipo “rurale” atti ad affermare la “forza” dei gruppi criminali sul territorio; quelli di tipo “finanziario” a rafforzarne il patrimonio e, quindi, a permettere alle cosche di sopravvivere e continuare a mantenere la propria egemonia su quei territori, ma anche altrove³¹.

Com'è ovvio, una mafia tanto arretrata interviene in prima persona per la commissione dei reati di tipo “rurale”, ma nel caso di quelli di tipo finanziario si deve avvalere di “tecnici”, di figure “specializzate”. Queste ultime vengono spesso etichettate con l’espressione “zona grigia”³² per indicare quel gruppo

31) Dell’espansione al di fuori del territorio siciliano si parlerà in seguito.

32) *Ex multis*, R. SCIARRONE - L. STORTI, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in *Il mulino-rivisteweb*, 2016.

di persone che avendo competenze tecniche, pur non commettendo nulla di illegale, prestano i loro servizi a tali gruppi criminali.

Tale coinvolgimento trasversale fa pensare alle truffe alla P.A.C. come ad una nuova “tangentopoli”, emersa con l’operazione “Bonifica” della Guardia di Finanza, partita alla fine del 2013 e durata quasi due anni.

Questa operazione ha in qualche modo aperto una breccia nel sistema dei CAA (Centri di Assistenza Agricola), coinvolgendo – a volte – non solo i richiedenti, ma anche gli stessi gestori dei CAA³³.

Sostanzialmente, i Finanziari si erano accorti di tutta una serie di condotte fraudolente per l’ottenimento dei diritti all’aiuto attraverso le false dichiarazioni di conduzione di terreni. I casi erano tra loro tutti diversi ma con un fine comune.

Di seguito alcune tra le tipologie di illecito³⁴:

– presentazione di istanze per contributi i cui soggetti risultavano deceduti;

– soggetti beneficiari di contributi agricoli dietro dichiarazione della conduzione di terreni in affitto/comodato i cui proprietari risultavano deceduti prima della stipula di tali contratti di conduzione;

– falsa indicazione di disponibilità di terreni per accedere alle contribuzioni, in realtà di proprietà del demanio o di privati ignari di tali dichiarazioni;

– falsa indicazione, nella domanda di contribuzione, di terreni sequestrati o confiscati e, quindi, non nella disponibilità del richiedente.

A volte, invece, il sistema truffaldino non ha riguardato solo la presentazione dell’istanza per la richiesta di contributi, ma i successivi scambi di “diritti all’aiuto”, perché innanzitutto, come già chiarito, gli stessi sono suscettibili di valutazione economica e, in secondo luogo, perché rappresentano il metodo attraverso il quale si ottengono i contributi dopo l’assegnazione dalla “riserva nazionale”. Le operazioni di polizia – che verranno descritte nel paragrafo seguente – esplicitano esattamente il meccanismo celato dagli scambi tra i componenti del gruppo criminale.

Atteso che gli intrecci tra gli esponenti di primo piano, i gruppi familiari e i sodali risultano essere numerosi e complessi, si instaura tra questi soggetti una rete di relazioni volte a trovare dei prestanome “illibati” da interporre per l’ottenimento dei contributi erogati dall’Agea.

Questo perché:

33) Solo a titolo di esempio una delle tante notizie stampa: <https://www.termolionline.it/news/cronaca/906011/operazione-bonifica-scagionato-loperatore-della-coldiretti-molise>.

34) *Ibidem*.

– alcuni esponenti del clan risultano già essere condannati per associazione mafiosa o per concorso con la stessa, oppure risultano essere raggiunti da misura di prevenzione personale/patrimoniale o indagati per altri reati aggravati dalle modalità mafiose;

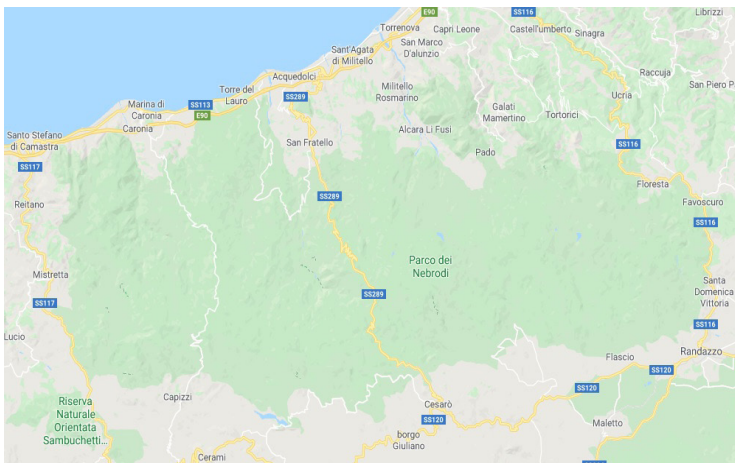
– molti appartenenti alle suddette cosche risultano indagati in più procedimenti per il reato di cui all'art. 640-*bis* c.p. per contributi comunitari o nazionali ottenuti illecitamente, spesso relativamente a scambio di terreni o diritti all'aiuto precedentemente detenuti da soggetti mafiosi.

Nei successivi alinea verrà doviziosamente delineato il *modus operandi* di tali soggetti mafiosi; se ne illustrerà il raggio d'azione sul territorio, il rafforzamento delle famiglie e se ne rappresenteranno i dati a testimonianza dell'espansione del fenomeno stesso.

6. Le operazioni di polizia e le interdittive antimafia

Partendo da un'analisi geografica, emerge con evidenza come il fenomeno della mafia dei pascoli/dei Nebrodi riguardi un territorio diviso tra ben tre provincie (Enna, Messina e Catania), anche se vi sono state testimonianze della sua diffusione anche nel territorio nisseno e palermitano³⁵.

Immagine 4 – Mappa dell'area dei Nebrodi



35) Come testimonia l'operazione "Terre Emerse" del G.I.C.O. della Guardia di Finanza di Caltanissetta.

Queste realtà dell'entroterra siciliano sono caratterizzate da un'economia depressa e poco industrializzata, legate perlopiù ad attività agricole e pastorali nel territorio. In tale contesto non stupisce come queste zone nel tempo siano diventate "dipendenti" dai contributi pubblici, dando vita a una sorta di meccanismo "assistenziale" vero e proprio. In questa situazione di degrado socio-economico il fenomeno mafioso ha trovato terreno fertile, contando su contributi sempre più cospicui e un aumento della disponibilità di terreni, gestiti tra l'altro con metodo arcaico quasi latifondista.

Le operazioni di polizia registratesi nell'ultimo quadriennio ed eseguite nel territorio delle tre provincie non ha solo consentito di delineare l'organizzazione mafiosa nel contesto dell'imprenditoria agricola, ma anche di ricostruire i rapporti tra quest'ultima e la categoria dei professionisti (agronomi, avvocati e notai). Tali apporti qualificati e tecnici hanno permesso il perpetrarsi di condotte delittuose nel tempo e hanno mostrato la contiguità di tali ambienti professionali, a volte anche organici a "cosa nostra", ai gruppi criminali. Il *metus*, comune a quasi tutte le operazioni di polizia, appare ormai chiaro nel suo svolgimento: i clan, al fine di ottenere i finanziamenti erogati dall'UE, trasferiscono beni e/o titoli PAC a persone fisiche o giuridiche terze (quasi sempre familiari) che si pongono quali "schermi" principalmente per due motivi: *in primis*, per non far apparire in prima battuta soggetti già gravati da precedenti per mafia o da cause ostantive ai fini del rilascio della certificazione antimafia; *in secundis*, per evitare l'eventuale emissione di misure cautelari da parte dell'autorità giudiziaria. Gli elementi sintomatici di tale strategia sono: l'utilizzo di aziende agricole neo-costituite o gestite da giovani appena maggiorenni senza esperienza; l'affitto, solo formale, di fondi agricoli e le compravendite di titoli Agea, a volte a prezzi irrisori.

Questi eventi non hanno rappresentato solo un "caso" giudiziario; diversi sono stati anche gli interventi delle competenti Prefetture, volti all'adozione di provvedimenti interdittivi sulla base delle risultanze investigative e delle circostanze ambientali entro cui queste si muovevano. Proprio nel 2018, una delle Prefetture delle tre provincie, quella di Enna, ha raggiunto un primato "triste", ponendosi al 4° posto in Italia per numero di interdittive in rapporto alla popolazione³⁶.

Le statistiche mostrano come, in riferimento a quest'ultima provincia, nel biennio 2016-2018 le interdittive siano addirittura quadruplicate!

Il fenomeno fin qui esposto, a parere di chi scrive, deve essere valutato non come fenomeno locale, ovvero circoscritto alla regione Sicilia, dove

36) Report ANAC, *Le imprese destinatarie di interdittive antimafia* (2014-2018).

storicamente l'elemento mafioso ha e ha avuto radici forti e profonde, ma come evento replicabile in altri contesti territoriali o addirittura transnazionali, come si spiegherà in seguito. In tale ottica deve essere posta sin da adesso un'attenzione particolare a tali accadimenti e azioni di contrasto.

7. L'operazione "Maglie Larghe"

L'operazione "Maglie Larghe" nasce nel 2015, istruita presso la Procura della Repubblica di Enna e condotta trasversalmente, oltre che dalla Magistratura, dal disciolto Corpo Forestale dello Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Questa inchiesta risulta essere la prima grande operazione sul fenomeno delle truffe ai danni dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, la prima ove, tra l'altro, viene contestato il reato associativo (art. 416 c.p.); essa testimonia, altresì, la contiguità di figure tecniche, come i responsabili dei C.A.A. (Centro di Assistenza Agricola) ai sodali ideatori. È d'obbligo precisare che tale indagine è stata effettuata da una Procura della Repubblica di un Tribunale ordinario e non dalla Procura Distrettuale e, pertanto, non è connotata dal carattere della "mafiosità"; solo quest'ultima, infatti, è titolare della potestà di indire indagini sulle aggravanti mafiose. Nonostante ciò non risulta sicuramente minoritario il fatto che l'indagine abbia "scoperchiato" un intero sistema truffaldino basato soggettivamente proprio sulla stessa analoga struttura dell'omologo mafioso: le famiglie.

Gli oltre 80 indagati dell'indagine sono per la maggioranza del piccolo paesino nebroideo di Capizzi (ME), o pur risiedendo in altre zone sono da quest'ultimo provenienti; i rimanenti provengono da zone limitrofe quali Tortorici (ME) e Nicosia (EN), con qualche eccezione. Come precedentemente specificato, uno degli elementi di maggior spicco tra le caratteristiche "mafiose" è la parentela. Durante le attività investigative, si è notato come oltre il 40% degli indagati risulti in rapporto di parentela (mogli, mariti, figli, fratelli, cugini). Lo stesso giudice delle indagini preliminari, nella motivazione sul reato associativo, oltre alle condotte degli indagati, sintomatiche di una suddivisione di compiti e di accordi, afferma che *«il legame familiare eventualmente esistente fra gli autori dei reati (come nel caso in esame), non esclude il vincolo associativo, ma anzi lo rafforza, rinsaldando ulteriormente il vincolo fra gli associati (cfr. in tal senso la sentenza n. 49007 del 16/09/2014, che recita: "In tema di associazione per delinquere, la costituzione del sodalizio criminoso non è esclusa per il fatto che lo stesso sia imperniato per lo più intorno a componenti della stessa*

famiglia perché, al contrario, i rapporti parentali o coniugali, sommandosi al vincolo associativo, lo rendono ancora più pericoloso”»³⁷.

E ancora “vengono in rilievo, gli strettissimi vincoli di parentela, certamente rafforzativi della condivisione di intenti, nonché della consapevolezza di contare su un reciproco e continuativo sostegno”³⁸.

Inoltre, la ragionevole probabilità dell’esistenza di una siffatta associazione, scaturisce da un “timbro inconfondibile” quale esternazione del *metus* dell’organizzazione, in particolare:

- la reiterazione nel corso degli anni di condotte criminose con le medesime modalità;
- gli stretti collegamenti e rapporti parentali e personali esistenti tra i diversi indagati;
- la collaborazione prestata da ciascuno degli indagati per il raggiungimento degli scopi comuni;
- l’esistenza di un sistema collaudato, che poteva contare sulla collaborazione di soggetti inseriti nei C.A.A. per l’inserimento e la validazione delle domande di aiuto e, in molti casi, anche ai fini della individuazione delle particelle da indicare nella domanda e nella predisposizione della falsa documentazione giustificativa;
- la professionalità con cui sono stati realizzati negli anni i delitti contestati, indicativa di una programmazione a monte delle attività illecite di volta in volta individuate³⁹.

A questo punto si potrebbe obiettare che non vi sono elementi certi di essere di fronte a quella mafia “rurale” descritta nel capitolo precedente. Probabilmente si è di fronte ad un sistema criminale che, per quanto diffuso, collaudato e lesivo in modo allarmante, non sia caratterizzato da quel *metus* mafioso di cui si sono tracciate le linee precedentemente.

Si è già parlato dei due tipi di reati caratterizzanti tali gruppi criminali: reati comuni/“rurali” e reati “finanziari”. Per rispondere alla domanda precedente basta vedere cosa si cela dietro alcuni certificati penali degli indagati:

- C.M., oltre ad essere stato sottoposto alla sorveglianza speciale è stato condannato anche per pascolo abusivo ed ha pendenze per truffa, lesioni, reati tributari e pascolo abusivo;
- F.G., è stato ritenuto colpevole di furto aggravato;
- F.S., annovera due condanne per pascolo abusivo e pendenze per

37) Dall’Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Enna in merito all’Operazione “Maglie Larghe”, p. 463.

38) *Idem*, p. 476.

39) *Idem*, pp. 462-463, nota 62.

minacce, pascolo abusivo, furto, danneggiamento e invasione di terreni;

- C.S., è *sub judice* per rissa e lesioni;
- F.A., ha pendenze per truffa e falso oltre che per lesioni;
- F.T., ha un procedimento per furto;
e così anche alcuni degli altri indagati.

Sembra esserci anche il dato fattuale della manifestazione “criminale rurale” da parte degli indagati, che, nel tempo, si sono distinti sul territorio per la loro capacità di delinquere.

L’indagine “esplode” il 18 gennaio 2018, in occasione dell’esecuzione delle misure cautelari personali e reali eseguite dall’Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza nei confronti di 45 persone e per un totale di:

- n. 11 misure cautelari personali del tipo “arresti domiciliari”;
 - n. 19 misure cautelari personali del tipo “obbligo di presentazione all’autorità di p.s.”;
 - sequestri fino a concorrenza di oltre 7 milioni di euro;
- Allo stato attuale il processo risulta pendente al I grado di giudizio.

8. “Made in Sicily” esportato in Romania. Il caso “Tomato Connection”

A latere di queste indagini viene fuori un caso curioso: il 27 giugno 2019, circa un anno e mezzo dopo l’operazione “Maglie Larghe” viene pubblicato un articolo sul quotidiano “la Sicilia” dal titolo «Le truffe sui fondi UE in agricoltura *dai Nebrodi “emigrano” in Romania*»⁴⁰.

L’articolo pone l’accento sul fatto che a causa delle numerose indagini fatte in Italia sulle frodi ai fondi europei, il sistema truffaldino sarebbe stato esportato in Romania e su questi fatti la magistratura romena ha aperto un fascicolo a carico di cinque persone già indagate nell’operazione “Maglie Larghe”. La vicenda, secondo il quotidiano, ha inizio nel 2017 quando cinque persone tutte originarie di Capizzi (ME) e Tortorici (ME) si recano in Romania, e attraverso l’intermediazione di un avvocato del posto affittano circa mille ettari di terreni in diverse località. Il legale fa da interprete e intermediario anche nell’interlocuzione con i sindaci ove ricadono i terreni per il rilascio delle relative attestazioni per richiedere i finanziamenti. I cinque siciliani dichiarano di utilizzare i terreni per la produzione industriale di pomodori per i quali l’UE eroga un contributo di circa 1.400 euro/ettaro⁴¹. I finanziamenti

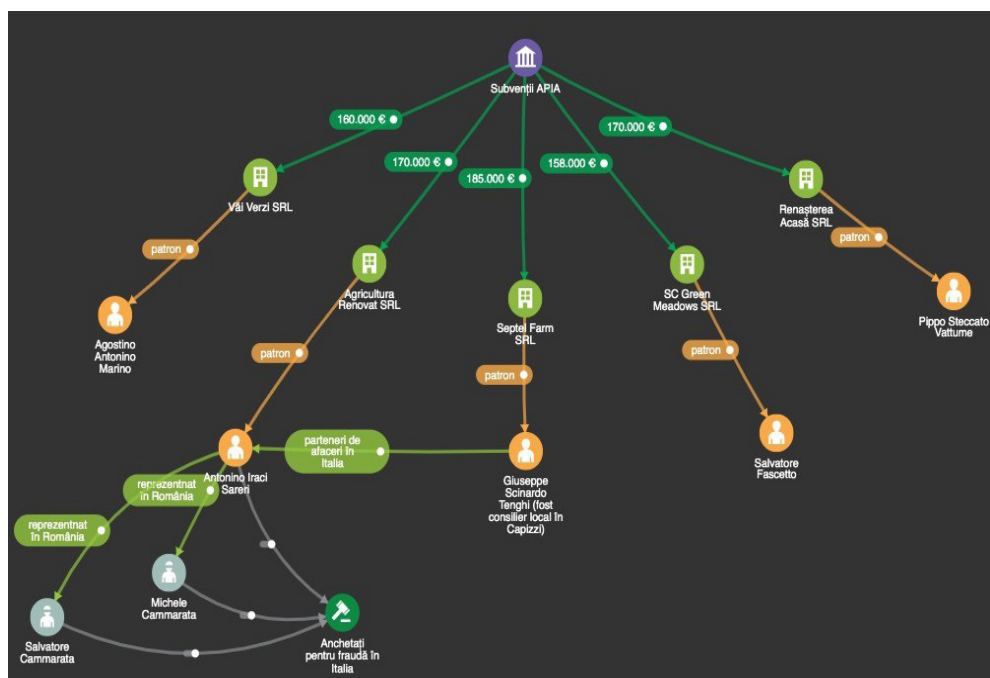
40) Ne parlano anche altri quotidiani online (si veda ad es. <https://www.anni60news.com/2019/06/27/dai-nebrodi-alla-romania-emigrano-le-truffe-ai-fondi-comunitari>).

41) La somma risulta essere elevata perché nel caso di specie trattasi di “aiuto accoppiato”.

vengono erogati dall'APIA, l'equivalente romena dell'Agea, che a fronte delle domande presentate dai presunti imprenditori italiani elargisce circa 800.00 euro.

Sebbene la cifra sia consistente, potrebbe essere considerata minima in confronto alla totalità degli aiuti UE; bisogna, infatti precisare che la Romania è uno degli ultimi Paesi entrati a far parte dell'organo comunitario e, pertanto, beneficia di contributi minori. Nel caso di nostro interesse si può vedere che per il 2017, anno in cui gli appartenenti al sodalizio criminale presentano le domande all'APIA per la misura a sostegno delle coltivazioni di pomodori, il totale delle misure previsto è di 2,067 milioni euro. In sostanza le cinque aziende siciliane hanno beneficiato di quasi un terzo delle misure previsto per il Paese. Dopo ricerche su fonti aperte, si è riusciti ad arrivare alla fonte primaria che risale all'aprile del 2019, in un giornale on-line romeno⁴², uscito dopo le varie proteste che si sono scatenate nel Paese dell'Est Europa. Addirittura nell'articolo si descrive lo schema truffaldino attraverso il quale i siciliani ottengono i fondi dell'APIA.

Immagine 5 – Schema del sistema criminale “tomato connection”



42) <https://www.vice.com/ro/article/evyg8z/cartelul-sicilian-al-rosiilor-de-mehedinti>.

Questo caso fa emergere in maniera incontrovertibile come la “mafia dei pascoli” sia un fenomeno tutt’altro che arcaico e, cosa che stupisce ancor di più, un fenomeno capace di varcare i confini, non solo quelli della Sicilia ma anche quelli nazionali, replicando gli schemi criminali e forse non solo quelli.

9. L’operazione “Terre Emerse”

L’operazione “Terre emerse”, coordinata dalla D.D.A. di Caltanissetta e condotta dal Gico della Guardia di Finanza di Caltanissetta, risulta essere la prima ove viene contestato il reato associativo di stampo mafioso in concomitanza con le frodi in danno all’Agea.

L’operazione, le cui fonti disponibili per chi scrive provengono solo dalla stampa, mette in risalto l’interrelazione dei gruppi criminali nel territorio del centro Sicilia, in particolare tra la zona nissena, madonita e nebroida.

Si sposta il baricentro, ma il metodo rimane il medesimo: secondo fonti aperte⁴³, l’operazione riguardava il “sistema illecito” di gestione dei contributi agricoli tra le zone delle Madonie e i Nebrodi. Al centro dell’indagine vi è una famiglia originaria di Capizzi (ME), ma da tempo stabilita a Enna, cui è stato contestato il concorso esterno in associazione mafiosa per i rapporti con un’altra famiglia mafiosa residente nelle Madonie, inserita nel Mandamento di San Mauro Castelverde (PA).

Con riferimento al legame tra le famiglie inoltre, la fonte precisa⁴⁴ che «*i contributi comunitari ottenuti venivano in parte versati a elementi di vertice del gruppo mafioso, fornendo, sottolineano gli inquirenti “un indispensabile apporto, anche economico, al mantenimento e al rafforzamento di cosa nostra”*».

Gli indagati utilizzavano, quindi, come di consueto, aziende agricole intestate a loro parenti, con sottoscrizione di falsi contratti di conduzioni di terreni, in realtà riconducibili ai soggetti mafiosi, consentendo “*mediante questo meccanismo di interposizione fittizia, di dissimulare l’effettiva disponibilità dei cespiti in capo ai coindagati al fine di sottrarli alla possibile emissione di*

43) [Http://www.antimafiaduemila.com/home/mafie-news/228-cosa-nostra/74701-operazione-terre-emerse-arresti-e-sequestri-per-gli-affari-della-mafia-sui-parchi-dei-nebrodi-e-delle-madonie.html](http://www.antimafiaduemila.com/home/mafie-news/228-cosa-nostra/74701-operazione-terre-emerse-arresti-e-sequestri-per-gli-affari-della-mafia-sui-parchi-dei-nebrodi-e-delle-madonie.html).

44) *Ibidem*.

*provvedimenti di sequestro o a misure di prevenzione patrimoniali*⁴⁵.

Una circostanza da tenere bene a mente è data dal coinvolgimento della famiglia mafiosa rientrante nel mandamento di San Mauro Castelverde (PA), che storicamente ha sempre tenuto legami importanti, anche di sangue, con storiche famiglie mafiose di Palermo. Tale aspetto, non di secondaria importanza, può essere visto come un allargamento nel territorio regionale di questi delitti annoverabili tra quelli di “agromafia”, interessando tra l’altro clan importanti e affermati su detti territori. In correlazione a questo si deve riflettere sul nucleo geografico centrale: è un caso che la maggior parte delle operazioni di polizia fin qui affrontate coinvolga principalmente residenti o originari del paese di Capizzi? Probabilmente, in questa sede, non vi sono sufficienti elementi per argomentare la concentrazione di tale fenomeno in questo piccolo paesino dei Nebrodi, ma appare verosimile che in quella piccola realtà (3.000 abitanti circa) vi siano quasi certamente dei rapporti di parentela, se si considera che la maggior parte delle persone hanno lo stesso cognome.

Anche in questo caso, non è mancato un apporto “tecnico” qualificato: tutte le operazioni di trasmissione di diritti reali tra gli indagati venivano effettuate presso lo studio di un notaio compiacente⁴⁶, che velocizzava la procedura di trasmissione di tali diritti di godimento.

Altra particolarità di questa indagine è data da un diverso sistema di frode, che si aggiunge ai classici già citati, ovvero quello della vendita dei terreni all’ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare). Gli indagati (la famiglia originaria di Capizzi), quindi, vendevano i terreni demaniali, anche senza reale titolo, all’ISMEA traendone così profitto. Successivamente gli stessi, tramite altri appartenenti alla famiglia, ricompravano i terreni per continuare a sfruttarli, entrando di fatto in possesso di beni che rientravano nel patrimonio dello Stato.

Passando ai numeri, l’operazione si è conclusa con:

- l’emissione di n. 12 misure cautelari personali (n. 6 in carcere, n. 5 ai domiciliari e n. 1 misura interdittiva dall’esercizio dell’attività professionale nei confronti del notaio);
- misure cautelari reali: sequestro di 900 ettari di terreni; n. 9 aziende agricole del valore di 6,5 milioni di euro e disponibilità finanziarie per 430 mila euro.

45) [Http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2019/maggio/operazione-terre-emerse-arresti-e-sequestri-nei-confronti-di-esponenti-mafiosi](http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2019/maggio/operazione-terre-emerse-arresti-e-sequestri-nei-confronti-di-esponenti-mafiosi).

46) Sulle sanzioni inflitte dall’ordine dei notai si veda <https://www.ecodisicilia.com/2019/05/30/caltanissetta-terre-emerse-lo-sconcerto-dei-notai-etnei>.

10. L'operazione "Nebrodi"

L'operazione "Nebrodi" è stata l'ultima in ordine cronologico, ma anche la più corposa, includendo ben 194 soggetti coinvolti, di cui 94 destinatari di misura cautelare personale.

Le indagini, di competenza della D.D.A. di Messina ed eseguite dai Ros dei Carabinieri e il Gico della Guardia di Finanza, hanno riguardato – in un'ottica trasversale – tutte le cointeressenze tra i clan che si contendevano la zona dei Nebrodi, ovvero il clan dei Bontempo-Scavo e quello dei Batanesi.

L'elemento di novità in questo caso sta nel fatto che i clan in questione, entrambi originari del piccolo paese nebroido di Tortorici (ME), non fossero in lotta tra loro per l'egemonia del territorio, bensì in affari per la spartizione dei terreni e la definizione delle egemonie per la perpetrazione delle truffe a danno dell'Agea.

Ormai lontani da quegli anni '90 che hanno visto una feroce guerra tra i clan per la spartizione del territorio, è noto che gli omicidi e le estorsioni non sono più utili a queste famiglie, ed accendono solo i riflettori della stampa e della magistratura; nel tempo si è notato il passaggio dalla vecchia mafia rurale ad una mafia moderna il cui *core-business* adesso è rappresentato dai fondi UE all'agricoltura.

Tale passaggio viene sintetizzato dal GIP⁴⁷ in questo modo: *“Le organizzazioni mafiose in questione, grazie all'apporto di professionisti, presentano una fisionomia dinamica, muovendo dal controllo dei terreni, forti di stretti legami parentali e omertà diffusa (e, quindi, difficilmente permeabili al fenomeno delle collaborazioni con la giustizia), mirano all'accaparramento di utili, infiltrandosi in settori strategici dell'economia legale, depredandolo di ingentissime risorse, nella studiata consapevolezza che le condotte fraudolente, aventi ad oggetto i contributi comunitari, praticate su larga scala e difficilmente investigabili in modo unitario e sistematico, presentino bassi rischi giudiziari, a fronte di elevatissimi profitti”*. Parole, quelle del giudice, che si riverberano anche nelle modalità di investigazione; non a caso infatti, le indagini risultano essere sviluppate da più forze di polizia e per un arco temporale abbastanza ampio, a significare che la complessità del fenomeno ha bisogno delle specialità di ogni singolo organo dello Stato in virtù della multisettorialità delle condotte fraudolente dei clan.

L'elemento trasversale si può anche desumere dai soggetti coinvolti:

47) Estratto da <https://messina.gds.it/articoli/cronaca/2020/01/15/mafia-dei-nebrodi-truffe-allue-e-droga-cosi-i-due-clan-storici-si-spartivano-gli-affari-e7102517-6db8-4939-88c0-445f064a0106>.

a fronte di un cospicuo numero di indagati, sono presenti anche un discreto numero di persone che pur non essendo organici ai due clan ne sono i fiancheggiatori esterni, a volte offrendo il loro appoggio professionale, come, ad esempio, il notaio di Canicatti (AG) (anche lui destinatario di misura cautelare) o addirittura il sindaco *pro-tempore* di Tortorici (ME) (coinvolto per essere il gestore di centro di assistenza agricola).

Il coinvolgimento di soggetti esterni all'associazione avviene anche per via del contesto "*territoriale ostile ed ermetico*"⁴⁸, scrive il Gip nell'ordinanza, affidandosi a una descrizione ancora più feroce del fenomeno mafioso, rappresentando che (la mafia n.d.r.) "*è una specie di classe sociale, contrastabile ma non eliminabile come categoria, nonostante decine e decine di operazioni e processi. Un riscatto completo, la liberazione del territorio, difficilmente sarà ottenuta solo con l'intervento giudiziario. Le misure non arrestano un mondo rassegnato alla deriva mafiosa, una sventura per mafiosi e famiglie. Il riscatto di intere popolazioni richiederà di più. Quando la mafia si incunea, altera il mercato, depreda risorse, il contrasto penale si impone. Ma il dato penale diventa insufficiente quando non si trovano strutture che portano ricchezza alla gente e al territorio e anzi arriva la sensazione tragica di ulteriore impoverimento*"⁴⁹.

Affermazioni che mostrano uno spaccato completo dello stato attuale di "cosa nostra" sui Nebrodi, capace di evolversi e replicarsi in serie in altri contesti territoriali trovando terreno fertile per attecchire. L'indagine è assolutamente autorevole non solo, come è stato già detto, per il numero cospicuo di soggetti indagati, ma soprattutto per aver portato a galla la realtà su tale tipo di mafia, poco visibile per interesse, ingegnosa nello scorgere le lacune legislative del sistema, camaleontica rispetto al sistema socio-economico del territorio, svestita della proverbiale "ferocia" e poco sensibile al "pentitismo".

Questi in sintesi i motivi per cui il fenomeno della "mafia dei pascoli" non deve essere trascurato.

Conclusioni

Lo studio affidato a queste pagine vuole porsi visione d'assieme

48) Estratto dell'ordinanza del GIP di Messina: https://www.corriere.it/cronache/20_gennaio_15/mafia-colpo-clan-94-arresti-cella-boss-messinesi-096e9e26-3755-11ea86a8537a98b6bc3b.shtml?refresh_ce-cp.

49) *Ibidem*.

del fenomeno della c.d. “mafia dei pascoli”, con lo scopo di migliorare significativamente il livello di conoscenza delle dinamiche sociali ed economiche che lo caratterizzano.

L’analisi svolta, attraverso una prospettiva normativa, sociale, economica e giudiziaria, vuole offrire strumenti informativi a coloro che si occupano del fenomeno mafioso, fornendo una lettura aggiornata delle azioni criminali e evidenziandone, al contempo, l’effetto distorsivo e preoccupante sulle dinamiche dei territori interessati; scopo dell’analisi è, altresì, quello di confutare la posizione di chi pone *in diminutio* un fenomeno mafioso come quello descritto, poco percepito a livello sociale e criminale e relegato a evento sporadico e tipico dei territori “rurali”.

La chiave di volta del deciso spostamento degli interessi della criminalità rurale e organizzata è il crescente ampliamento delle risorse pubbliche previste in agricoltura, che hanno dato vita a un’evoluzione progressiva di vere e proprie forme imprenditoriali illegali, capaci di insinuarsi efficacemente nell’economia agraria di settore e controllarne nel tempo l’attività, fino a porre elevate disponibilità nelle mani di poche famiglie, caratterizzate da una forte e nutrita presenza mafiosa.

Queste famiglie hanno mutato i loro originari interessi criminali, legati dapprima allo sfruttamento dell’attività estorsiva e usuraria, orientandosi verso realtà produttive “sane” e connesse all’acquisizione di finanziamenti di origine comunitaria e non.

Le strategie criminali esposte, in una logica segnata dalla volontà di controllare il territorio, si sono mostrate coerenti ed adatte al contesto delle zone del centro Sicilia, notoriamente caratterizzate da scarse attività imprenditoriali e largamente connesse allo sfruttamento del suolo (agricolo e pastorale), sostenendosi quasi esclusivamente della contribuzione comunitaria e statale; strategie caratterizzate da minori margini di assoggettabilità alle investigazioni “tradizionali” da parte degli organi di polizia preposti, alla luce della complessità tecnico-normativa del sistema criminale utilizzato. Non solo: il sistema descritto ha registrato l’ingombrante presenza della mafia, potendo “cosa nostra” contare sulla certa acquisizione di remunerativi finanziamenti a fronte di un basso grado di intercettabilità, in ragione anche delle caratteristiche morfologiche del territorio di riferimento (montano ed in quota) e confidando, altresì, sulla difficoltà dell’azione di controllo.

L’intervento giudiziario/repressivo qui descritto attraverso le operazioni pregevolmente condotte negli ultimi anni, sebbene incisivo, non può rappresentare l’unico modo in grado di preservare il settore e contrastare l’espansione e l’insediamento del fenomeno mafioso anche nel settore

agricolo, soprattutto visti i lunghi tempi connaturati alle indagini stesse e all'elevato numero di richiedenti contribuzioni in agricoltura da passare al setaccio. Tale ultimo aspetto crea un effetto distorsivo, non solo perché penalizza l'imprenditore onesto e rispettoso delle regole, ma anche perché induce ad una depressione dal punto di vista occupazionale ed infrastrutturale, causando l'abbandono delle attività legate al suolo e mortificando lo sviluppo delle aree interne.

Gli esempi virtuosi, come quello dell'azienda silvo-pastorale di Troina, rappresentano moti di rinascita e di riscatto per i territori vessati dalle mafie; non legati alla logica capitalista, ma ancorati al concetto di economia civile il cui fine ultimo è l'accrescimento di valore del territorio e il benessere della cittadinanza in termini di occupazione e "felicità pubblica".

Il presente lavoro vuole altresì alimentare il dibattito intorno alle mafie e alle loro negative ripercussioni sulla società civile, a sostegno di più alti valori sociali e civici.

La "mafia dei pascoli" si è rivelata una mafia tutt'altro che arcaica o ingenua, a dispetto di quanto si voleva credere ai suoi primordi. La storia ha testimoniato come proprio dal mutamento di tali elementi di arretratezza, legati al mondo rurale, sia scaturita l'ascesa di uno dei clan più forti di "Cosa Nostra", quello dei Corleonesi.

Bibliografia

- AA.VV., *Atlante della PAC 2019*, Fondazione Heinrich Boll in collaborazione con Fondazione Cariplo e WWF
- AA.VV., *Le imprese destinatarie di interdittive antimafia*, ANAC
- AA.VV., *Lotta alle frodi in danno alle uscite di bilancio dell'Unione europea*, Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica
- AA.VV., *Relazione conclusiva della Commissione parlamentare della XVII sul fenomeno delle mafie*, Parlamento Italiano, Doc. XXIII, n. 38, 2018
- AA.VV., *Relazione della Commissione parlamentare della VI Legislatura sulle origini della Mafia*, Parlamento Italiano, Doc. XXIII, n. 2, 1976
- BOLZONI A. - LODATO S., *C'era una volta la lotta alla mafia. Storie di patti e di ricatti*, Garzanti, 1998
- BONANNO J., *Uomo d'onore*, Mondadori, 1985
- CATANZARO R., *Il delitto come impresa. Storia sociale della Mafia*, Liviana, 1988
- CORRENTI S., *Storia della Sicilia: Re e imperatori, grandi condottieri e*

nobili famiglie, antichi misteri e avvenimenti memorabili, guerre, arte, folclore e tradizioni di una delle regioni più belle d'Italia, Newton & Compton, 2001

GINSBORG P., *L'Italia del tempo presente*, Einaudi Editore, 1998

HESS H., *Mafia*, Laterza, Bari, 1973

IANNI F.A.J., *Affari di famiglia: parentela e controllo sociale nel delitto organizzato*, Garzanti, 1974

LO SCHIAVO G.G., *100 anni di Mafia*, Roma, 1962

LUPO S., *La Mafia. Centosessant'anni di storia*, Donzelli, 2018

LUPO S. - MANGIAMELI R., *Mafia di ieri e Mafia di oggi*, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 1990

LUPO S., *Storia della Mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli, 1993

MEZZETTI E., *Frodi comunitarie*, Digesto penale, Torino, 2010

PALMIERI N., *Le origini della Mafia*, Osservatorio per la legalità e la sicurezza - Centro studi e documentazione, 2000

ROMANO S., *Storia della Mafia*, Verona, 1966

SCIARRONE R. - STORTI L., *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, Il mulino, 2016

SIEBERT R., *Mafia e quotidianità*, Il Saggiatore, 1996