RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2023, n. 2-3

SOMMARIO

Editoriale – a cura del Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone *Pag.* 5

Parte I – *Interventi* » 7

Maurizio Vallone – *Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto l'11 dicembre 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024* » 9

Matteo Piantedosi – *Intervento del Ministro dell'Interno tenuto l'11 dicembre 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia* » 13

Luigi Salvato – *Presunzione d'innocenza, comunicazione e formazione* » 17

Parte II – *Articoli e Saggi* » 25

Liana Esposito, Maurizio Vallone – *Le nuove frontiere del contrasto al riciclaggio dei proventi delle mafie* » 27

Silvio Gallo – *Entanglement istituzionale nelle misure penali limitative della libertà personale* » 45

Parte III – *Voci dall'Aula* » 83

Natale Giordano, Gabriele Mattioli, Maria Francesca Bruschi, Tahir Suzeth Rivera Suescun – *La valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Analisi in ambito europeo e possibili azioni di prevenzione e contrasto in ambito nazionale* » 85

Filippo Bianchi – *Il ruolo degli Stati terzi nella gestione europea e nazionale dei flussi migratori e umanitari, tra cooperazione internazionale, capacity building e regional resettlement* » 235

Parte IV – *Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse* » 295

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale – *Criminalità minorile in Italia 2010-2022* » 297

Chiara Morales – *Benessere e burnout: rilevazione, diagnosi, azioni efficaci* » 365

Parte V – *Vita della Scuola* » 419

Editoriale

a cura del Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone
Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia
e Direttore responsabile della Rivista trimestrale dell'Istituto

Il Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone

In qualità di nuovo Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, ho assunto, congiuntamente, anche l'incarico di Direttore responsabile di questo prestigioso periodico trimestrale di dottrina, legislazione e giurisprudenza che, sin dal 1987, tratta tematiche giuridiche legate alla sicurezza quale valore fondamentale per una vita libera e democratica della comunità nazionale ed internazionale.

Un saluto e ringraziamento al Ministro dell'interno e al Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza per la fiducia accordatami nell'affidarmi tali importanti incarichi.

Un sincero sentimento di gratitudine verso i colleghi che si sono succeduti alla direzione di questo prestigioso istituto, la cui sapiente attività ha consentito di raggiungere gli elevati *standard* qualitativi di questo periodico e, più in generale, dell'intera offerta formativa della Scuola di Perfezionamento.

Per effetto degli argomenti trattati – che spaziano dalla dottrina giuridica generale alle tematiche professionali di più stretta attualità per le forze di polizia – la Rivista trimestrale si è guadagnata, negli anni, un preminente ruolo nel dibattito culturale sia negli ambienti accademici che tra gli operatori delle Istituzioni della sicurezza nel senso più ampio del termine, dando un sostanziale contributo al rinnovamento dell'agire e del pensiero sui temi, sempre privilegiando l'ottica del coordinamento interforze.

Gli operatori di polizia devono continuamente affrontare nuove sfide, rimodulare il proprio *modus operandi*, ripensare ai propri tradizionali campi

d'azione, e tale attività di rinnovamento e aggiornamento continuo non può che trarre beneficio da un'opera editoriale, come la presente Rivista, che si propone di approfondire le tematiche afferenti alla sicurezza guardando alla trasformazione della società nel suo complesso.

Date queste già solide premesse – peraltro testimoniate dall'iscrizione del periodico nell'elenco A.N.V.U.R. delle riviste scientifiche di area giuridica – è mio intendimento sviluppare ancora di più la vocazione culturale a tutto campo della Rivista, aprendola ulteriormente al mondo accademico, professionale, scientifico ed istituzionale, una Agorà sui temi della sicurezza aperta alla collaborazione dei docenti della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, dei frequentatori e di tutti coloro che hanno competenze da trasmettere in questo settore.

Un ringraziamento al Comitato di Redazione, al Comitato Scientifico ed a tutti i redattori dei contributi per la collaborazione che hanno prestato alla realizzazione di questo numero della rivista.

Parte I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto l'11 dicembre 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024

di Maurizio Vallone

Sig. Ministro dell'interno, Signori Sottosegretari, Sig. Capo della Polizia, Signori Ambasciatori e rappresentanti Diplomatici, Autorità tutte, signori Docenti, gentili ospiti ed amici della Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia, un sentito ringraziamento per la vostra partecipazione a questa manifestazione con la quale si dà il formale avvio alle attività didattiche, 2023/2024, di questa Scuola di alta formazione.

Un particolare ringraziamento va al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, Dr Luigi Salvato, che ha acconsentito a tenere una prolusione su un argomento di estremo interesse per tutti noi e per i nostri frequentatori dal titolo "Presunzione di Innocenza, Comunicazione e Formazione".

Desidero salutare il Direttore dell'IHEMI, Istituto di Alti Studi del Ministero dell'interno francese, Jean-Bernard Bobin, Istituto gemellato con questa Scuola, che presenzia in collegamento da Parigi.

È un grande onore per me essere qui, oggi, dinanzi a Voi, come Direttore della Scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, una Istituzione il cui grande prestigio mi è testimoniato tutti i giorni nel corso degli incontri che ho con le più alte magistrature, con le Autorità indipendenti, con il mondo accademico ed il mondo delle Forze dell'Ordine e della sicurezza. Prestigio che la Scuola si è conquistato negli anni, frutto del grande lavoro e della professionalità dei Direttori che mi hanno preceduto e che oggi partecipano con grande passione al Comitato d'Onore della scuola fornendo, ancora, un importante contributo di esperienza.

Comitato d'Onore che ci si appresta ad allargare a quei Docenti che accetteranno di farne parte e che sono espressione delle più qualificate articolazioni della macchina dello Stato.

La Scuola di Perfezionamento è oggi in procinto di fare un ennesimo salto di qualità, da un lato ci si appresta, dopo 35 anni, ad avviare l'iter normativo per la revisione del Regolamento per renderlo più attinente alla realtà dei tempi, ad una più ampia partecipazione di tutte le Forze di Polizia, alla stabilizzazione nella sua struttura organizzativa dell'Unità CEPOL e della

Scuola Internazionale contro il Crimine Organizzato, oggi operante presso la sede distaccata di Caserta, in linea di continuità alla riorganizzazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza recentemente attuata con l'atto Ordinativo Unico; dall'altro, siamo ad un punto di svolta verso una trasformazione digitale della Scuola che proietterà la didattica verso una completa informatizzazione attraverso l'introduzione, già in fase avanzata, del Portale della Scuola dove, nell'immediato futuro, potranno essere ritrovati dai frequentatori tutti i contenuti didattici, i testi in formato digitale, i numeri della Rivista trimestrale e l'Annuario, e attraverso il quale potranno essere seguiti, anche a distanza, gli eventi e le conferenze anche quando sarà terminato il periodo di frequentazione presso la Scuola, realizzando un "continuum" formativo e di aggiornamento professionale e creando un legame ideale tra le varie classi di frequentatori.

Anche da punto di vista infrastrutturale sono in corso importanti innovazioni.

Dall'inizio del prossimo anno saranno disponibili nuove aule didattiche che consentiranno di poter svolgere più attività in simultanea, anche se rimane il limite della accoglienza dei frequentatori a causa del numero di stanze disponibili, stanze per le quali è in corso la procedura di ammodernamento e ristrutturazione e dotazione di servizi aggiuntivi.

L'incremento della capacità ricettiva consentirebbe di aumentare sensibilmente l'offerta formativa della Scuola e costituirà una priorità di questa Direzione in adesione alle indicazioni fornite dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Prefetto Vittorio Pisani, che ringrazio per il continuo sostegno alle nostre attività.

È invece in via di definitiva risoluzione la problematica alloggiativa della Scuola Internazionale contro la criminalità organizzata di Caserta che era stata determinata da problemi strutturali della zona alloggiativa. Dopo tre anni nei quali i corsi sono stati ospitati presso la sede della SNA di Caserta, e grazie alla fattiva collaborazione dell'Ispettorato Scuole della Polizia di Stato che ringrazio, sono state recuperate 30 unità alloggiative consentendo, lo scorso 28 novembre, di tornare a svolgere in sede i corsi di contrasto internazionale alla criminalità organizzata.

Per il prossimo anno sono stati programmati, d'intesa con le Direzioni Centrali competenti del Dipartimento della P.S. e con i Comandi Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, e con il DAP, 10 corsi internazionali che ospiteranno 300 frequentatori, di cui oltre la metà provenienti da Paesi esteri, che verranno ad apprendere "il metodo italiano di contrasto al crimine organizzato".

Presso questa sede, invece, la Scuola ha programmato, oltre al Corso di Alta Formazione, che vede la partecipazione, per la durata di nove mesi, di 20 Funzionari/ufficiali delle quattro Forze di Polizia e sei uditori provenienti da Paesi esteri, complessivamente 9 corsi di aggiornamento sulle tecniche di analisi criminale di 1° e 2° livello, di coordinamento interforze e per il perfezionamento degli esperti per la sicurezza destinati alle sedi estere, per complessivi 550 frequentatori.

Anche quest'anno il Corso di Alta Formazione vede la collaborazione con l'Università "Sapienza", che ringrazio e che consentirà ai frequentatori, al termine del percorso didattico, di conseguire il prestigioso Master di II livello in "Sicurezza, coordinamento interforze e cooperazione internazionale".

Ma l'obiettivo di questa Scuola non può essere limitato solo a fornire ai frequentatori un percorso didattico di altissimo livello ma vuole essere un momento di straordinaria integrazione tra le diverse professionalità dei Dirigenti delle quattro Forze di Polizia, integrazione che costituisce un moltiplicatore di esperienze e competenze acquisite nelle rispettive Amministrazioni e che trova la sintesi nel Coordinamento delle Forze di Polizia, vieppiù arricchito dalla presenza dei Funzionari delle Polizie di 5 Paesi esteri, dal sud America al nord Africa, al golfo Persico alla vicina Francia.

Desidero farvi vivere, attraverso un breve filmato, una sintesi delle attività della Scuola, e spero che attraverso di esso possiate percepire l'entusiasmo e l'orgoglio che pervade tutti coloro che, nel Quadro Permanente, forniscono il loro quotidiano contributo alle nostre attività logistiche, amministrative e didattiche.

In conclusione di questo intervento mi corre l'obbligo di formulare alcuni ringraziamenti:

1) al Vice Capo della Polizia - Vice Direttore generale della Pubblica Sicurezza preposto alle attività di Coordinamento e Pianificazione della Forze di Polizia. Prefetto Stefano Gambacurta, per il continuo supporto ed indirizzo;

2) ai Comandi Generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza, al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ed alla Direzione Centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato per il costante apporto, in uomini ed idee, alle attività della Scuola;

3) alla Direzione Centrale della Polizia Criminale per il supporto nelle attività della Scuola Internazionale contro il crimine organizzato;

4) all'Ufficio coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia per la condivisione delle scelte strategiche in ambito internazionale;

5) all'intero corpo docente per il qualificato ed apprezzato apporto alla didattica;

6) alle organizzazioni Sindacali che contribuiscono a creare un ambiente di lavoro sereno e sicuro;

7) a tutti i frequentatori dei corsi che con grande partecipazione stanno cogliendo l'occasione fornitagli dalle rispettive Amministrazioni per accrescere il proprio bagaglio professionale e culturale.

Ringrazio tutti voi per la partecipazione a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023/2024.

Intervento del Ministro dell'Interno tenuto l'11 dicembre 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

di Matteo Piantedosi

Saluto e ringrazio le autorità presenti a questa cerimonia di inaugurazione dell'Anno accademico 2023/2024.

È una presenza che attesta la vicinanza di alte cariche istituzionali alle Forze di polizia e conferisce a questa cerimonia un elevato valore simbolico.

Mi sia consentito uno speciale ringraziamento al Procuratore generale della Corte di Cassazione, dott. Luigi Salvato, che è autorevolmente intervenuto su un tema molto attuale, ossia "Presunzione d'innocenza, comunicazione e formazione".

È un tema che attiene alla credibilità della funzione di giustizia e che riguarda non solo i magistrati, ma anche il mondo della comunicazione e gli operatori delle Forze dell'ordine, soprattutto quando coinvolti in attività di polizia giudiziaria.

Specie nel mondo del web, soprattutto attraverso la comunicazione via social, si assiste a vere e proprie condanne, con lo spirito di un autentico voyeurismo giudiziario, come ha efficacemente ricordato poc'anzi il Procuratore Salvato.

La verità storica e quella giudiziaria rischiano così di retrocedere rispetto a quella giornalistica, con il rischio di un'inaccettabile compromissione della presunzione d'innocenza e degli stessi principi del giusto processo.

Se la presunzione d'innocenza è il fondamento della relazione tra il soggetto e il sistema penale e della procedura penale, è chiaro che si tratta di un presidio di civiltà giuridica che deve essere assolutamente tutelato da ogni forma di compromissione.

"Presunzione d'innocenza, comunicazione e formazione": tre principi che attingono ai valori più profondi della nostra Costituzione, connotando in maniera inconfondibile, come ci ha ricordato il Procuratore Salvato, la nostra cultura di sicurezza e di giustizia.

Una cultura pienamente consapevole del fatto che la dignità umana deve essere posta al vertice di ogni pubblica funzione.

Per questo, al fine di tutelare il principio della presunzione di innocen-

za, è necessario investire sulla formazione degli operatori del mondo giudiziario e delle Forze di polizia, anche per favorire l'instaurarsi di processi comunicativi corretti con il mondo dei media.

La risposta a una legittima domanda di sicurezza e di giustizia è quella di politiche interamente inscritte in un perimetro valoriale che ha al suo centro i diritti di libertà.

Le funzioni di giustizia e di sicurezza sono orientate a garantire l'esercizio pacifico dei diritti e il compiuto declinarsi di una piena cittadinanza.

Fare sicurezza e giustizia, pertanto, vuol dire essere parte di un umanesimo che, dall'entrata in vigore della Costituzione, non ha ancora smesso di dare i suoi frutti.

Sicurezza e giustizia come tasselli indispensabili di un progetto che vede al suo apice il valore dell'uomo e dei diritti inviolabili sanciti dalla nostra Carta costituzionale.

Il nostro modello di sicurezza si fonda sul coordinamento: un concetto che nell'ambito delle Forze di polizia è emblematico di una moderna e democratica cultura della sicurezza.

Il coordinamento è uno spartiacque, una cesura tra due diversi modi di fare sicurezza.

Coordinamento è una sintesi lessicale in cui la funzione di polizia si riconosce democratica e plurale.

La Scuola del coordinamento delle Forze di polizia ne è un esempio concreto.

In queste aule il concetto di sicurezza si evolve da oltre 40 anni, accompagnando i mutamenti della società e delle sue sempre rinnovate sollecitazioni.

La sicurezza è un'istanza antica quanto l'uomo, ma destinata a modificarsi e modellarsi sulla spinta della rapida evoluzione degli scenari sociali e dei modelli di convivenza.

Non è senza significato che in alcune delle Costituzioni originarie degli Stati che compongono gli Stati Uniti d'America il diritto alla sicurezza sia proclamato accanto al "diritto alla felicità".

Questo accostamento ci dà il senso di quanto, nella storia delle comunità, sia radicata la domanda di sicurezza e quanto la sua percezione sia legata inestricabilmente al concetto del vivere bene.

Eludere questa domanda significa accettare il rischio di una pericolosa frammentazione sociale, di un rinchiudersi in piccole patrie senza obiettivi, di un ripiegamento individualistico senza alcuno slancio verso forme di partecipazione democratica.

La sicurezza è un moltiplicatore di occasioni di benessere, di sviluppo,

di ricerca, di promozione e tutela soprattutto delle fasce più vulnerabili della società.

Nel recentissimo 57° Rapporto Censis si parla di "americanizzazione della criminalità nelle grandi aree urbane". È un'espressione utilizzata per dare conto del risultato di una ricerca da cui emerge come la percezione di sicurezza diminuisca in maniera sensibile tra chi vive in grandi aggregati urbani rispetto a coloro che abitano centri medio-piccoli.

Al di là del dato statistico sulla delittuosità – che pure ha la sua importanza – l'allarme sociale aumenta in maniera esponenziale in zone più densamente abitate, in cui è più labile il legame con la comunità di riferimento o nelle quali situazioni di degrado urbano e sociale favoriscono, da un lato, forme di microcriminalità e, dall'altro, senso di spaesamento e insicurezza.

Nelle aree metropolitane si gioca una partita fondamentale per la tenuta della coesione sociale dell'intero Paese, ma anche per le sue prospettive di sviluppo e benessere.

È un dato che ci deve spingere a proseguire con determinazione nelle azioni intraprese già da un anno a favore della sicurezza nelle grandi città, con un approccio corale che va oltre la tradizionale attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali.

Avanzati esperimenti di "sicurezza sociale" che potranno essere replicati in realtà interessate da analoghi fenomeni di degrado.

Situazioni, quelle che sono emerse negli ultimi anni, da affrontare con strategie e approcci diversi, con misure e interventi innovativi, mai messi in campo prima.

Ecco che, in questa prospettiva, la formazione si conferma lo strumento che più efficacemente contribuisce ad affinare le doti di comprensione ed analisi degli scenari nella prospettiva di adottare misure più idonee per affrontare e risolvere le situazioni di crisi.

Per le Forze di polizia questo vale ancora di più, perché la preparazione e la competenza di ogni singolo operatore della sicurezza rappresenta un investimento fondamentale per l'intero Paese, attese le delicate funzioni che esse sono chiamate a svolgere.

Cari funzionari e ufficiali, a voi è affidata la realizzazione di un disegno collettivo di sicurezza e legalità.

Ne è ben consapevole questa Scuola, chiamata a preparare professionalmente, ma soprattutto a favorire una cultura del confronto, a diffondere una sensibilità di apertura a nuove prospettive.

Anche i moduli didattici dedicati alle relazioni in ambito europeo e internazionale offrono testimonianza eloquente di un approccio complesso ai

nuovi scenari della sicurezza. Quello che sul piano interno si chiama coordinamento, sullo scacchiere internazionale si traduce nel concetto di cooperazione.

Ciò che è accaduto nel mondo a partire dal settembre del 2001 ha convinto anche i più scettici che la strada del coordinamento e della cooperazione è l'unica ad avere possibilità di successo rispetto a minacce asimmetriche, in primis quella del terrorismo, che si sta riaffacciando in maniera insidiosa e destabilizzante anche nelle città europee.

Lungimirante è l'introduzione in via sperimentale, nell'ambito del Corso di Alta formazione, di due moduli formativi in materia di criminalità economica e di criminalità informatica.

Se c'è un dato che emerge dalle più recenti indagini giudiziarie è il fatto che il riciclaggio costituisce spesso, oggi, la chiave di volta, il cuore, il moltiplicatore di forza, delle attività della criminalità organizzata e non solo. Pensiamo alle sue connessioni con il terrorismo internazionale, con il traffico di esseri umani, con il *cybercrime*.

In definitiva, le sfide che ci attendono non sono semplici. Velocità e complessità dei fenomeni ci chiamano a traguardi sempre più impegnativi.

Professionalità e responsabilità sono i due poli entro i quali, oggi, funzionari e ufficiali devono adempiere il proprio servizio a tutela delle Istituzioni democratiche e di difesa dell'ordine e della sicurezza del Paese.

Quanto di completamente "nuovo" si è affacciato nel campo della sicurezza impone necessariamente una formazione di alto livello, dallo sguardo lungimirante e dall'approccio strutturato e solido.

Questa Scuola ha in sé, nelle ragioni stesse della sua fondazione, la capacità e la visione per formare funzionari e ufficiali delle Forze di polizia all'altezza di questo compito.

In queste aule si gettano le basi perché il nostro sistema di *law enforcement* possa continuare a rappresentare un modello studiato e apprezzato a livello internazionale.

Ringrazio il Direttore della Scuola e rivolgo il mio più sentito augurio di buon lavoro a voi frequentatori del prossimo ciclo di studi.

Per concludere, come prevede la formula di rito, dichiaro ufficialmente aperto l'anno accademico 2023-2024 della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia.

Presunzione d'innocenza, comunicazione e formazione

di Luigi Salvato*

È per me un grande onore tenere la prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Ho scelto di dedicare il mio intervento alla presunzione di innocenza ed alla tutela della stessa nella comunicazione, perché è un tema di interesse ed attualità che riguarda magistrati ed appartenenti alle forze di polizia, specie (ma non solo) se svolgono funzioni di polizia giudiziaria, che investe i doveri che ad essi si impongono, la tutela di diritti fondamentali ed una questione cui va data risposta sul piano normativo, ma soprattutto, a mio avviso, grazie ed attraverso la formazione.

Poco più di due anni fa il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188, ha dato attuazione ad una direttiva del parlamento europeo e del consiglio sul rafforzamento della presunzione di innocenza, ritenuto necessario ed opportuno, benché il principio ribadito ed ulteriormente tutelato non fosse certo nuovo.

Molta strada è stata percorsa da quando, nella relazione al progetto preliminare del codice di rito penale del 1930, la presunzione di innocenza era stata additata come una "stravaganza" germogliata «dai principi della rivoluzione francese». recepita dalla Costituzione con la formula «presunzione di non colpevolezza», è stata nel tempo riempita di contenuto da fonti di varia natura; dalla Corte Edu, dalla Corte di Giustizia, da fonti primarie (il codice disciplinare dei magistrati), da codici etici (art. 6, del codice etico dell'Anm), da atti amministrativi (tra i tanti, le circolari del Csm e le delibere dell'Autorità garante delle telecomunicazioni ed altri che indicherò) e da atti sovranazionali che, per ragioni di tempo, non posso enumerare.

Non occorreva tuttavia leggere le criticità scandite nei considerando della direttiva europea 2016/343, per rendersi conto dell'insufficienza di dette fonti. era ed è sotto i nostri occhi una realtà fatta di notizie che entrano nelle case «con la forza delle *breaking news*», additando colpevoli in spregio della presunzione di innocenza ed assecondando il dilagante voyeurismo giudiziario, la c.d. giustizia-spettacolo. Si tratta di un fenomeno non tipico del nostro Paese, risalente e diffuso. Una monografia, «Il circo mediatico-giudi-

(*) Procuratore generale della Corte di Cassazione. L'intervento costituisce la *lectio magistralis* tenuta l'11 dicembre 2023 in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

ziario e la via d'uscita», scritta nel 1993 da un avvocato francese, Daniel Soulez Larivièr, ha reso d'uso comune la formula con cui è definito il fenomeno, allora approfondito in un contesto nel quale neanche si erano dispiegate, nella loro dirompenza, le nuove tecnologie della comunicazione.

Il decreto legislativo n. 188 del 2021, nella parte qui d'interesse, ha inteso arginare questo fenomeno con riguardo alla "comunicazione istituzionale" da parte delle «autorità pubbliche» – l'autorità giudiziaria (soprattutto il p.m.) e le forze di polizia – mediante un'azione su tre piani: l'enunciazione della regola generale della comunicazione (art. 2); la fissazione di una dettagliata disciplina della comunicazione del p.m. e della polizia giudiziaria (art. 3); alcune modifiche del codice di rito penale dirette a rafforzare la garanzia della presunzione di innocenza (art. 4). Sono state, infine, regolamentate rilevazione ed analisi dei dati sul modo di attuazione dei diritti sanciti dal decreto e dalla direttiva europea (art. 5).

In dettaglio, con riguardo al p.m., è previsto che i rapporti con gli organi di informazione vanno tenuti personalmente dal Procuratore della Repubblica, anche tramite un magistrato dell'ufficio appositamente delegato. le informazioni sono fornite tramite comunicati ufficiali oppure, nei casi previsti, tramite conferenze stampa e sono indicati i presupposti della diffusione delle stesse, in modo da garantire la presunzione di innocenza finché la colpevolezza non sia stata accertata con sentenza o decreto penale di condanna irrevocabili.

Il rapporto di dipendenza funzionale tra p.m. e polizia giudiziaria ha giustificato l'autorizzazione del p.m. per la diffusione delle informazioni da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria, nei modi e con il contenuto stabiliti dal decreto. Sanzioni disciplinari e penali ed un procedimento di rettifica garantiscono il rispetto delle regole dell'informazione.

All'indomani del decreto n. 188 del 2021, siccome nell'ordinamento costituzionale nessun diritto è tiranno, è stata posta la questione del bilanciamento della presunzione di innocenza e del diritto all'informazione. Secondo la Corte Edu, la stampa è, infatti, il «cane da guardia» della democrazia (sentenza del 1996, Goodwin contro Regno Unito) e la Corte costituzionale ne ha rimarcato la funzione di «cardine di democrazia nell'ordinamento generale» (Corte cost., n. 206 del 2019).

Il bilanciamento, in larga misura, è stato direttamente operato dal legislatore. Residuano dubbi interpretativi, in particolare, quanto all'individuazione delle «specifiche ragioni di pubblico interesse» che legittimano l'informazione a mezzo della conferenza stampa (art. 5, comma 1), ai casi in cui la diffusione dell'informazione è consentita perché «strettamente necessaria per

la prosecuzione delle indagini» o perché «ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico» (art. 5, comma 2–*bis*). Nondimeno, a gran parte di essi, anche a quelli concernenti i rapporti tra p.m. ed ufficiali di polizia giudiziaria, è stata data risposta e soluzione, anche negli orientamenti della Procura generale della Corte di Cassazione riportati nel sito web della stessa, elaborati all'esito degli incontri all'interno del circuito dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006, cui rinvio per ragioni di sintesi.

La disciplina, quanto alla comunicazione istituzionale, ha funzionato, ma la finalità del d.lgs n. 188 del 2021 non è sembrata del tutto conseguita. Ne costituiscono riprova l'inasprimento dell'apparato sanzionatorio disciplinare da parte della legge n. 71 del 2022 e la presentazione, all'inizio di questa legislatura, di tre disegni di legge diretti a modificare la disciplina della diffamazione a mezzo stampa, a rafforzare le procedure di notifica e rimozione di contenuti offensivi pubblicati da prestatori di servizi *on-line* (d.l. senato nn. 81, 466 e 573), ad istituire la figura del Giurì per la correttezza dell'informazione, presso ogni distretto di Corte d'appello (d.l. n. 81).

In disparte tali sopravvenienze, non sembra diminuita la congerie di notizie lesive della presunzione di innocenza, non è cessata la c.d. giustizia mediatica. Il commento mediatico, soprattutto delle indagini – sin dall'iscrizione di un procedimento a mod. 21, senza neppure considerare che la riforma cartabia ha ribadito che nessun effetto negativo può produrre –, non di rado con toni aggressivi, non appare terminato. L'insuccesso, almeno parziale, della disciplina deriva dalla sua limitazione al versante delle autorità pubbliche, ma anche dal fatto che la questione va affrontata su molteplici, differenti, piani, con più ampio respiro e non solo mediante disposizioni normative.

Nell'approfondirla con riguardo alla magistratura ed alle forze di polizia, occorre anzitutto considerare che la rincorsa alla notizia, al verdetto-lampo, è uno degli effetti del mondo di internet. In questo, è sempre più spesso cancellata la distinzione tra verità «storica», «giornalistica» e «giudiziaria» – ciascuna diversa dall'altra e da ricercare nell'osservanza di precise, distinte, procedure che ne certificano la validità –, in danno del diritto al giusto processo e della presunzione di innocenza. Nel mondo della rete la velocità della risposta è assurta a valore assoluto e dominante, anche quanto al verdetto che accerta la verità giudiziaria, abnormemente attratta alla «smisurata giuria pubblica» dei *social media*, che giudica in tempo reale, attraverso plebisciti governati dalla sola logica dell'emotività, a prescindere (e contro) i principi del giusto processo di legge, visto «come un lungo e a tratti noioso percorso burocratico per arrivare a definire qualcosa che […] nella coscienza collettiva è già certo» (P. Sammarco).

Nel mondo contemporaneo l'opinione pubblica, nella concezione di derivazione illuministica, è stata soppiantata dall'indistinto aggregato degli utenti della rete, che accettano per vera un'opinione solo perché ripetuta e diffusa, rielaborano a piacere notizie, inconsapevoli del rischio, elevato all'ennesima potenza dall'intelligenza artificiale, della facilità con cui le emozioni negative possono essere usate per creare dipendenza e manipolare. Nel mondo del web si invera la massima secondo cui «una menzogna ripetuta un migliaio di volte diventa la verità». Notizie, opinioni e convincimenti diffusi nella rete compongono il "quadro probatorio" utilizzato dalla "giuria pubblica" di internet.

In tale contesto, è evidente il rilievo non solo della comunicazione istituzionale, ma anche delle esternazioni di magistrati ed appartenenti alle forze di polizia. Nel mondo del web sono infatti non irragionevolmente accreditate di un particolare peso, per la competenza e professionalità di coloro dai quali provengono. L'esito, devastante, è che esternazioni extraistituzionali, anche se rese da chi non è coinvolto nelle indagini e nei processi cui si riferiscono, hanno un potenziale lesivo della presunzione di innocenza assai più elevato di quelle provenienti da chi non fa parte di detti corpi, alimentano in misura maggiore le distorsioni della c.d. giustizia mediatica e, quindi, rendono di pressante attualità la questione del loro contenuto e delle regole che devono governarle.

Si tratta di una questione complessa, perché complesso è l'equilibrio tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della presunzione di innocenza, da realizzare valorizzando al giusto lo status degli appartenenti alla magistratura ed alle forze di polizia e le ricadute sulle condotte da questi esigibili.

I magistrati certo godono del diritto alla libera manifestazione del pensiero, garantita dalla carta ad ogni cittadino, ma questa, come gli altri diritti costituzionali, va bilanciata con principi di pari rango. La libertà deve esplicarsi senza compromettere affidabilità, credibilità ed immagine di imparzialità della magistratura (Corte cost. sentenze n. 100/1981 e n. 197/2018). Le apparenze, ha affermato la Corte Edu, hanno importanza: «Non si deve solo fare giustizia, ma si deve anche vedere che è stata fatta» (sent. 16 ottobre 2018, Daineliene c. Lituania). Per gli appartenenti alle forze di polizia detta libertà va bilanciata con i canoni di imparzialità dell'Amministrazione (art. 97 Cost.) e di espletamento con "disciplina ed onore" (art. 54 Cost.) delle funzioni in tutti i casi viene in rilievo l'identità istituzionale.

Il ragionevole bilanciamento che si impone conduce pianamente a ritenere inopportune le esternazioni extraistituzionali – pur se non consistenti in una indiretta divulgazione di notizie relative ad indagini e procedimenti e non ascrivibili a quanti sono negli stessi coinvolti – che, soprattutto in consi-

derazione del peso che hanno all'interno del circuito mediatico, rischiano di ledere la presunzione di innocenza.

Gli appartenenti alle forze di polizia, non diversamente dai magistrati, devono attenersi anche fuori dal servizio ai doveri generali e particolari cui sono tenuti. In disparte le regole fissate dai codici disciplinari, non pochi specifici atti, da tempo non recente, hanno regolamentato l'utilizzazione dei nuovi mezzi di comunicazione. Per tutti, ricordo una circolare del comando generale dell'Arma dei Carabinieri (19 dicembre 2011 n. 1104/43-1-1994), alcune circolari del Comando generale della Guardia di Finanza (n. 355927/11 del I Reparto; n. 7260/2015), che hanno richiamato ad un uso prudente e responsabile delle opportunità offerte dal web, hanno precisato l'obbligo di ispirare qualsiasi condotta (manifestazione del pensiero, pubblicazione di immagini, rapporti affettivi, amicizie, condivisione dei contenuti, gradimento alle dichiarazioni contenute nei blog) a sobrietà e compostezza, per evitare il pregiudizio dell'immagine delle amministrazioni, strumentalizzazioni e sfavorevoli generalizzazioni, così tutelando anche la presunzione di innocenza.

Il bilanciamento è, tuttavia, sempre più complicato, anche per la normalità – direi, la necessità – di utilizzare nella vita quotidiana le forme di comunicazione riconducibili ai *social media* e per la molteplicità delle stesse. La nozione di *social media* è data anche da atti dell'UE, ma la circostanza che consistono nel complesso degli strumenti online che permettono di creare e diffondere flussi di comunicazione tra le persone li rende una realtà variegata, in continua evoluzione (*social network*; *blog*, ripartibili, a seconda delle caratteristiche, in differenti tipologie; *wiki*; *podcast*; forum; *micro blogging*, ecc.), caratterizzata da una vasta gamma di modalità di interazione (*like*, commenti, *post*, ecc.) ampia e sfuggente, che pone anche il problema del nuovo significato assunto da antiche nozioni (mi riferisco alla cd. "amicizia virtuale").

In un quadro così complesso, non è semplice stabilire la linea di confine tra esternazioni extraistituzionali consentite e censurabili, specie sui *social media* e, quindi, è frequente l'invocazione di una disciplina sempre più dettagliata sui contenuti e sui limiti delle esternazioni nei social media, benché, come accennato, non manchino atti che le regolamentano.

Nel mondo contemporaneo, diventato, ha scritto Yuval Noah Harari, «troppo intricato», al punto che «nessuno comprende davvero cosa sta accadendo», in cui la rapidità dell'evoluzione e la globalizzazione rendono difficile pronte risposte di regolamentazione, la questione, quanto alle esternazioni – in disparte l'ovviamente rigorosa osservanza delle norme di dettaglio già vigenti – va risolta volgendo l'attenzione alla Costituzione ed ai principi che, in applicazione della Carta, governano i plessi di appartenenza.

Ribadendo quanto osservato in altra occasione, ritengo di ricordare che l'esigenza di rovesciare il rapporto tra governanti e governati, di riguardarlo dalla parte del popolo, di affermare che l'uomo ha diritti preesistenti alla istituzione dello Stato, ha imposto la transizione «dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti» e reso recessiva l'attenzione ai doveri. Il «crepuscolo del dovere» in cui – ha scritto Gilles Lipovetsky – vive la postmodernità esige una nuova attenzione ai doveri. Ce lo impone la Costituzione, che, nell'art. 2, li contempla accanto ai diritti, quali strumenti di solidarietà. Nel corso dei lavori della costituente fu sottolineato che «ai diritti naturali fanno riscontro […], i correlativi doveri, senza il rispetto dei quali non è possibile l'umana convivenza». Anche tenendo conto della distinzione e del differente rapporto tra diritti e doveri nell'ambito del diritto privato e del diritto costituzionale, tra doveri stabiliti dalla Costituzione e dal diritto pubblico, dovremmo convenire sul fatto che sono i doveri a calare la persona in una trama di relazioni con le altre persone e con le istituzioni, concorrendo a realizzare i principi personalista e pluralista, la solidarietà ed a garantire coesione sociale e convivenza civile.

Sono i doveri che fondano l'etica pubblica e che, quindi, devono costituire la stella polare ispiratrice della condotta di quanti, decidendo di fare parte della magistratura e dei corpi di polizia, operano una scelta non solo lavorativa, ma di vita. A loro si impone la consapevolezza di svolgere un servizio di rilevanza fondamentale nell'architettura costituzionale, perché chiamati a garantire la sicurezza, la legalità, i diritti fondamentali, la democrazia. L'esplicitazione normativa, in dettaglio, del modo di essere ed apparire, anche al di fuori della vita lavorativa, è opportuna, ma non basta; è destinata ad essere sempre insufficiente, anche in considerazione della rapidità dell'evoluzione. Essenziale è dunque la formazione, alla luce altresì della sua polivalenza finalistica.

La formazione è fondamentale per garantire conoscenze e capacità tecniche necessarie all'espletamento dei compiti affidati alle forze di polizia, richieste in misura sempre più elevata, che esigono un affinamento ed un aggiornamento costante. La scuola li garantisce al più alto livello, formando dirigenti sempre più qualificati, in grado di fronteggiare problematiche e cambiamenti nel campo della sicurezza, attenta alle sfide del mondo cibernetico e della globalizzazione, alle collaborazioni internazionali e che ha conseguito risultati i quali hanno reso le forze di polizia uno dei vanti del nostro Paese.

Formazione non significa tuttavia soltanto somministrazione di nuove e sempre più approfondite conoscenze tecnico-giuridiche, ma ha un significato ed una finalità più ampi. Formazione vuol dire cura della dimensione umana,

capacità di alimentare una comunanza di idee e di valori, di assicurare la condivisione del più profondo significato dei doveri degli appartenenti al Corpo, di garantire la maturazione di un comune sentimento etico dell'attività svolta come missione al servizio di grandi ideali. Per questo, la formazione esige momenti di condivisione, il contatto umano, nella consapevolezza che l'implementazione ed utilizzazione delle nuove tecnologie non può surrogare le relazioni personali, essenziali anche nel momento della formazione.

La formazione improntata ad un modello incentrato sulla condivisione di un quadro valoriale comune, preordinata ad assicurare la maturazione della consapevolezza in ordine al significato ed alla rilevanza dei doveri, costituisce la più sicura garanzia, al di là di prescrizioni di dettaglio contenute in norme di legge e/o in atti amministrativi, di condotte deontologicamente corrette anche nelle esternazioni extraistituzionali, nella vita privata, caratterizzate dall'attenzione, dall'equilibrio e dal distacco che si impone nell'utilizzo dei *social media* e negli interventi sulle indagini e sui procedimenti in corso e garanzia, dunque, della presunzione di innocenza.

Parte II
Articoli e Saggi

Le nuove frontiere del contrasto al riciclaggio dei proventi delle mafie

di Liana Esposito e Maurizio Vallone*

Combattere le mafie attraverso il contrasto al riciclaggio dei loro proventi illeciti nell'economia legale è un tema che ha destato profondo interesse sin da quando la lotta alle organizzazioni mafiose è stata affrontata in maniera scientifica e professionale.

Dalla legge Rognoni - La Torre al nuovo codice antimafia, passando per le direttive dell'Unione europea, si è inteso realizzare, accanto al tradizionale metodo di contrasto penale, un sistema di controlli e sanzioni preventivi utili, da un lato, ad individuare, sequestrare e confiscare i capitali mafiosi; dall'altro, a fungere da valido supporto per le indagini giudiziarie le quali, sempre più spesso, trovano validi spunti di investigazione nei flussi economici generati dal reimpiego dei capitali mafiosi ottenuti con il traffico di stupefacenti o con i tipici reati c.d. fine posti in essere dagli associati.

Il contrasto al riciclaggio presenta inoltre due obiettivi di natura strutturale: quello di indebolire le consorterie mafiose ed impedire loro di occultare il profitto dei traffici; quello di preservare l'Ordine Pubblico Economico, cioè quel complesso di flussi finanziari che generano economia sana, la quale necessita di operare in un regime di libera concorrenza, al contrario gravemente turbato dai fattori economici tipici delle aziende mafiose.

Infatti, le aziende mafiose, pur operando in un mercato libero e concorrenziale, si giovano di una posizione favorevole derivante da alcuni fattori:

– l'accesso a finanziamenti costanti, derivanti dai proventi illeciti e non dagli ordinari canali finanziari che esigono costi di accesso e fruizione;

– un mercato coartato dalle leggi mafiose, quindi in assenza di reale concorrenza;

– una facile esigibilità del credito attraverso condotte intimidatorie, che pone in situazione di ulteriore vantaggio rispetto ai competitors;

– minori costi della mano d'opera, migliore gestione della stessa nelle controversie sindacali e minori investimenti nelle cautele antinfortunistiche e di tutela dei lavoratori;

(*) Liana Esposito, Sostituto Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Maurizio Vallone, Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza e Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia. Il presente contributo è tratto da V. Rizzi - A.M. Giannini (a cura di), *Investigare 5.0. Criminologia e criminalistica. Viaggio nel mondo delle indagini*, Piccin, Padova, 2023.

– una disincentivazione alle aziende concorrenti a competere nelle gare d'appalto.

Tutti tali fattori generano dei superprofitti per le aziende mafiose che, di fatto, in breve tempo riescono ad espellere dal mercato le aziende sane impedendo loro di competere efficacemente in regime di libera concorrenza, realizzando una vera turbativa dell'Ordine Pubblico Economico.

1. Il contrasto penale: le ipotesi di reato e la confisca obbligatoria

Nel nostro Paese la repressione penale del riciclaggio trova la sua norma di riferimento tipica nell'art. 648-*bis* del c.p. (Riciclaggio), modificato dal legislatore in più occasioni: una prima volta nel 1990, con la legge n. 55, che ha segnato anche l'introduzione del reato ex art. 648-*ter* del c.p. (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita); quindi nel 1993, con la legge n. 328, che ha riscritto entrambe le disposizioni; il quadro normativo è stato ulteriormente arricchito nel 2014, con l'inasprimento delle pene pecuniarie e l'introduzione nel codice penale dell'art. 648-*ter*.1 (Autoriciclaggio); infine, il recente avvento delle disposizioni del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195, con il quale è stata recepita la direttiva UE 2018/1673 del Parlamento europeo (atto Consiglio europeo del 23 ottobre 2018), ha apportato ulteriori modifiche alle norme in esame.

La normativa nazionale antiriciclaggio, oltre che dalle specifiche ipotesi delittuose disciplinate dagli articoli 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter*.1 del c.p., è poi integrata dalla previsione di ulteriori condotte criminose collegate ad ulteriori ipotesi di reato: rilevano, per quanto di più immediato interesse, L'"associazione di tipo mafioso" di cui all'art. 416-*bis* del c.p., in ordine alla quale assume rilievo una specifica circostanza aggravante prevista dal legislatore, e l'art. 512-*bis* c.p. che incrimina il "trasferimento fraudolento di valori".

L'incisività della normativa di contrasto penale al riciclaggio è rafforzata, inoltre, dalla previsione di diverse ipotesi di confisca obbligatoria, nell'ambito delle quali rileva in particolare quella di cui all'art. 648-*quater* c.p.

2. La repressione e la prevenzione affidate alla DIA

Dal 1991 la Direzione Investigativa Antimafia, al fine di contrastare efficacemente il fenomeno del riciclaggio e reimpiego illeciti, opera nelle fasi di repressione penale ed anche di prevenzione delle condotte di riciclaggio:

– sotto il primo profilo, essa coadiuva le Procure Distrettuali Antima-

fia nelle attività investigative da queste delegate sui reati di associazione mafiosa e sui reati fine tipici;

– in tema di prevenzione, la DIA agisce, da un lato, affiancando i Prefetti nella loro azione contro le infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti e della libertà di concorrenza dei mercati; dall'altro, proponendo all'Autorità giudiziaria i sequestri di patrimoni mafiosi, al fine di sottrarre alle organizzazioni criminali i profitti generati dalle attività illecite.

3. Le Segnalazioni di Operazioni Sospette

Uno dei campi fondamentali sui quali si combatte la battaglia del contrasto al riciclaggio dei proventi delle mafie è quello dell'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS), cioè quelle segnalazioni che ogni operatore finanziario (banche, notai, agenti di cambio, ecc.) deve obbligatoriamente effettuare alla Unità Informazioni Finanziarie (UIF) della Banca D'Italia quando vi è il sospetto che detta operazione possa essere stata effettuata in violazione delle norme antiriciclaggio.

A seguito delle innovazioni legislative che hanno individuato nella DIA l'unico soggetto destinatario delle comunicazioni delle SOS da parte della UIF per i soggetti o le transazioni riferibili a contesti di criminalità mafiosa, la DIA ha modificato la propria struttura organizzativa ed ha ulteriormente incrementato il numero dei propri addetti a tale settore.

L'aumento di risorse è risultato necessario a seguito del costante aumento, negli anni, delle SOS all'UIF da parte degli operatori finanziari, a ciò obbligati "quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dall loro entità, provengano da attività criminosa" (art. 35 d.lgs. 231/2007).

La UIF, preposta all'effettuazione dei relativi approfondimenti sotto il profilo finanziario, trasmette alla DIA (in tema di crimine organizzato) ed al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (in tema di reati fiscali) le segnalazioni che presentano un rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, corredate da analisi finanziarie.

La DIA e la Guardia di Finanza, a loro volta, dopo averle analizzate secondo le rispettive attribuzioni, estrapolano le segnalazioni di interesse investigativo e le inviano al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (PNA).

In questo quadro, il legislatore ha recentemente rafforzato le attribuzioni della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNA), disponendo che la stessa riceva dalla UIF, ancor prima della stessa SOS, tramite la DIA ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di finanza, i "dati anagrafici dei soggetti segnalati o collegati necessari per la verifica della loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso e può richiedere ogni altro elemento informativo e di analisi che ritenga di proprio interesse, anche ai fini della potestà di impulso attribuita al Procuratore Nazionale" [art. 8, comma 1, lett. a) d.lgs. 231/2007].

Il consolidamento di procedure automatizzate di analisi consente da alcuni anni alla DIA di processare tutto il flusso documentale derivante dalle segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, al fine di verificare quelle potenzialmente attinenti alla criminalità organizzata.

Tale flusso documentale viene ulteriormente approfondito con "l'arricchimento informativo" delle segnalazioni, operato attraverso estese interrogazioni alle banche dati della DNA, la quale trattiene quelle che hanno attinenza ad indagini in corso da parte delle DDA – Direzioni Distrettuali Antimafia – a cui le trasmette a supporto delle indagini.

Inoltre, un apposito gruppo di lavoro in seno alla DNA, di cui fa parte anche personale DIA, ne estrapola altre di possibile interesse investigativo, per farne oggetto di atti d'impulso del Procuratore Nazionale da trasmettere alla DDA competente territorialmente (Fig. 1).

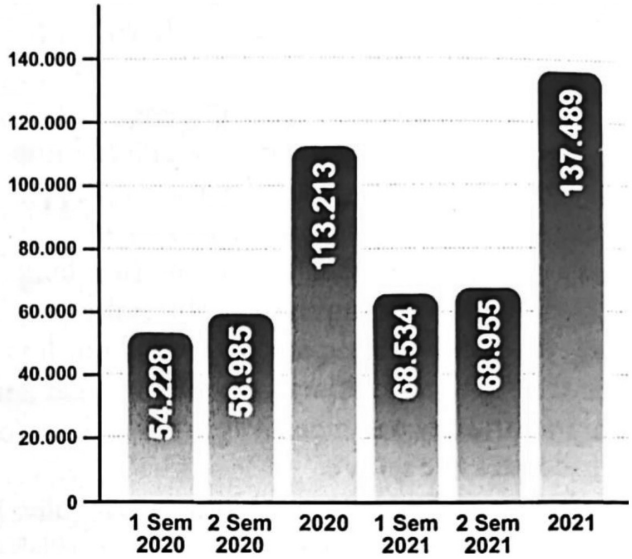


Fig. 1 – *Trend S.O.S. analizzate anni 2020-2021*, fonte: DIA.

Le segnalazioni che vengono invece restituite dalla DNA alla DIA, in quanto, pur arricchite dall'analisi della banca dati DNA, non risultano attinenti a procedimenti in corso o che non generano atti d'impulso del PNA, vengono elaborate dalla DIA attraverso una serie di processi informatici volti ad evidenziare possibili situazioni di interesse.

In via esemplificativa, nell'ambito del predetto processo di analisi massiva delle 68.955 SOS pervenute nel secondo semestre del 2021, ne sono risultate di interesse della DIA 10.485. Più in dettaglio, 1.982 SOS hanno evidenziato profili di attinenza alla criminalità mafiosa mentre 8.503 SOS sono risultate riconducibili a c.d. reati spia/sentinella. In dettaglio, come evidenziato nel grafico che segue, circa il 15% del flusso documentale analizzato è risultato suscettibile di sviluppi operativi (Fig. 2).

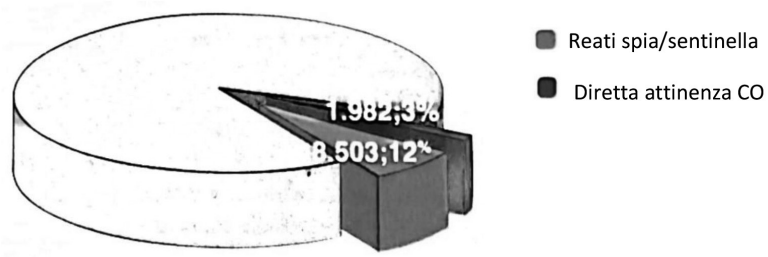


Fig. 2 – *S.O.S. analizzate nel 2° semestre del 2021*, fonte: DIA.

Con riferimento alla riconducibilità del flusso in esame ai rispettivi soggetti segnalanti, in analogia a quanto verificato nel corso dell'analisi condotta sulle SOS complessivamente processate nel secondo semestre 2021, è emerso che la maggior parte delle stesse, corrispondente al 93% circa, è stata originata da intermediari bancari e finanziari, in seno ai quali la categoria preponderante è costituita dalle banche (42%). Seguono a notevole distanza gli operatori di gioco e scommesse, con il 3% circa, poi i professionisti e gli altri operatori non finanziari, rispettivamente con il 2% e l'1%.

Dalla ripartizione delle predette operazioni finanziarie per area geografica emerge, in linea con il trend osservato negli anni precedenti, che il 41% delle stesse è riconducibile al Nord Italia mentre al Centro ed al Sud Italia/isole corrispondono rispettivamente il 25% ed il 31% del totale delle segnalazioni.

Dai predetti approfondimenti sono inoltre scaturiti ulteriori sviluppi operativi, caratterizzati dall'apertura di casi investigativi a fini giudiziari ovvero di accertamenti per la formulazione di proposte di misure di prevenzione patrimoniale a firma del Direttore della DIA. In particolare, nel secondo se-

mestre 2021, sono stati avviati 23 casi investigativi scaturiti o corroborati da 454 segnalazioni di operazioni sospette.

Nel delineato contesto si collocano anche gli sviluppi di alcune delle 128 proposte di adozione di provvedimenti di "sospensione dell'operazione segnalata" formulate dalla UIF, cioè quei provvedimenti d'urgenza che consentono di bloccare l'operazione per un massimo di 5 giorni in attesa di un provvedimento dell'AG, che hanno consentito di procedere al sequestro di 1,1 milioni di euro su attivazione delle articolazioni periferiche della DIA.

Per quanto attiene alle confische, invece, i beni oggetto di ablazione definitiva nel secondo semestre del 2021 hanno avuto un valore superiore ai 54 milioni di euro.

In tale ambito, l'organizzazione mafiosa più colpita è risultata "Cosa nostra", in relazione alla quale risultano confische superiori ai 30 milioni di euro.

Altrettanto incisiva risulta l'aggressione dei beni riconducibili alle altre organizzazioni criminali, nell'ambito delle quali, alla sola "mafia cinese", sono stati confiscati circa 1,5 milioni di euro.

La DIA riceve le segnalazioni dalla UIF e le analizza avvalendosi di un software[1] che effettua i primi accertamenti – basati su articolate tecniche di analisi del flusso documentale – secondo tre distinte procedure, che vanno opportunamente valutate in modo complementare:

– la c.d. "Analisi massiva", che prevede l'individuazione di potenziali target operativi attraverso interrogazioni multiple alle banche dati d'Istituto, effettuate nei confronti di tutti i segnalati, con la finalità di rilevare soggetti con precedenti specifici e/o sottoposti a indagini, segnatamente in relazione ai reati di cui all'art. 416-*bis* c.p. ovvero ai reati fine delle organizzazioni mafiose;

– la c.d. "Analisi fenomenologica", che è invece incentrata sullo studio di fenomeni di particolare interesse operativo ovvero su casi investigativi di maggiore complessità, caratterizzati dall'interazione tra soggetti, o pluralità di soggetti, anche attraverso la mediazione di terzi. In tali contesti, assume rilievo lo studio delle dinamiche e delle linee di tendenza che caratterizzano le organizzazioni criminali di tipo mafioso, con particolare riferimento a quelle autoctone, contraddistinte, come noto, da una radicale fase di trasformazione e di mascheramento non disgiunta dalla propensione ad espandersi oltre i propri territori di origine ed in settori economici diversi dai consueti canali

1) Per coadiuvare gli analisti è stato già da alcuni anni realizzato uno specifico software, denominato ELIOS, che agevola la trattazione automatica delle informazioni.

di interesse criminale, come, ad esempio, in questa particolare contingenza legata alla pandemia da Covid-19, nel settore sanitario;

– la c.d. "Analisi di rischio", che è rivolta alla classificazione delle segnalazioni sulla base di profili oggettivi, quali ad esempio il valore economico dell'operazione o il suo ripetersi nel tempo; la classifica di rischio assegnata dall'UIF; la presenza di alert di tipo soggettivo o temporale, come avviene nelle operazioni frazionate allo scopo di risultare al di sotto di soglie di attenzione.

Con riferimento ai compiti ed alle attribuzioni della Direzione Investigativa Antimafia, si evidenzia un'estensione di tali competenze, che non risultano più circoscritte alle segnalazioni di operazioni sospette trasmesse dalla UIF, ma vengono estese anche alle informazioni acquisite nell'ambito della collaborazione internazionale dalle Unità di Informazioni Finanziarie (FIU) estere.

Le recenti novelle normative prevedono infatti che la UIF trasmetta alla DIA ed al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza – secondo le rispettive attribuzioni – non solo le segnalazioni di operazioni sospette ma anche le analoghe comunicazioni d'informazioni che le sono inviate dalle Pubbliche amministrazioni nonché i dati e i risultati delle analisi congiunte dei casi di carattere transfrontaliero cui la UIF partecipa con le FIU degli Stati membri.

4. Le recenti direttive europee in tema di prevenzione al riciclaggio e la loro attuazione

Nel primo semestre del 2021 si è assistito, altresì, ad un'intensificazione dei lavori parlamentari finalizzati al recepimento di direttive dell'Unione europea[2] che hanno introdotto importanti innovazioni in tema di prevenzione al fenomeno del riciclaggio ed ai correlati fenomeni delittuosi.

L'adozione di tali direttive è il frutto della consapevolezza acquisita nell'UE di come la prevenzione ed il contrasto all'utilizzo del sistema finan-

2) La IV^ Direttiva ha fornito una prima definizione di "valuta virtuale", assoggettando i prestatori di servizi agli obblighi antiriciclaggio e prevedendo in capo agli stessi l'onere di iscrizione in una sezione speciale del registro dei cambiavalute tenuto presso l'OAM (Organismo degli Agenti Mediatori). Di seguito, la V^ Direttiva (Dir. UE 2018/843), che innova la precedente nell'intento di armonizzare le discipline di settore degli Stati membri, ha previsto di assoggettare in maniera omogenea agli obblighi antiriciclaggio tutti coloro che erogano servizi di piattaforme di scambio di valute virtuali (*exchangers*) e i prestatori di servizi di portafoglio digitale (*wallet service providers*).

ziario per scopi illeciti sia essenziale in un panorama internazionale contrassegnato da eventi che ormai non sono mai definibili "locali", ma che incidono inevitabilmente sulla sicurezza dei vari Paesi in ragione della stretta interdipendenza delle rispettive economie.

La sostituzione, il trasferimento e ogni altra condotta diretta ad ostacolare l'identificazione dell'origine illecita di capitali rappresentano dunque una grave minaccia per tutti i Paesi economicamente sviluppati.

Qualora poi l'origine illecita dei capitali sia da ricondurre a proventi della criminalità organizzata, soprattutto di tipo mafioso, le conseguenze assumono una dimensione ben più ampia e grave.

Le ingenti risorse accumulate dalle holding criminali sono destinate non solo ad alimentare ulteriori attività delittuose e a sostenere i costi di mantenimento delle organizzazioni, ma anche a generare ulteriori profitti apparentemente leciti[3]: i proventi illeciti vengono artatamente investiti nel tessuto produttivo ed imprenditoriale mediante complessi processi di mimetizzazione, tra l'altro senza l'esposizione al c.d. "rischio d'impresa".

La continua moderna evoluzione dell'economia amplifica tale minaccia, in quanto i sodalizi sono in grado di strutturarsi e diversificare le proprie attività orientandosi verso la commissione di reati di tipo economico, i quali sono maggiormente remunerativi e meno rischiosi.

Il risultato è quello di dar vita ad un insidioso processo d'integrazione e sovrapposizione tra criminalità organizzata e criminalità economica, ancor più pernicioso per l'economia legale.

Per contrastare tale fenomeno, la comunità internazionale ed europea ha optato per un'azione di neutralizzazione in via anticipata. Le misure adottate sono incentrate essenzialmente su strumenti di contrasto finalizzati a scongiurare in via preventiva le infiltrazioni del crimine organizzato nei settori finanziari ed economici leciti, ed operano in sede amministrativa, senza entrare nel merito di una dimensione repressivo-penale.

In questo quadro si collocano: l'ammodernamento delle misure di contrasto alle frodi ed alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti; il rafforzamento dell'interscambio informativo tra gli organi preposti alle indagini relative ai reati gravi; la precisa individuazione delle principali autorità del sistema di prevenzione del riciclaggio.

Accanto al predetto d.lgs. 195/2021, è dunque dato rilevare l'avvento di due ulteriori decreti legislativi: si fa riferimento in particolare ai decreti

3) Interrogatorio di Antonino Giuffrè (collaboratore di giustizia appartenente a Cosa Nostra siciliana) al P.M. di Palermo in data 6.11.2002; il collaboratore lapidariamente affermava: "Cosa nostra esiste per arricchirsi".

legislativi n. 184 e n. 186 dell'8 novembre 2021, con i quali sono state recepite nell'ordinamento nazionale le direttive UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 713 e n. 1153, rispettivamente del 17 aprile e 20 giugno 2019.

Con il primo provvedimento (D.lgs. n. 184/2021) è stata data attuazione alle direttive emanate dal legislatore europeo per arginare le fonti di finanziamento della criminalità organizzata alimentate dalle frodi sui circuiti e strumenti di pagamento e per favorire lo sviluppo dell'economia digitale, dettata dalla crescita esponenziale dell'innovazione tecnologica.

In estrema sintesi, sono state modificate le fattispecie previgenti, includendovi i riferimenti alle c.d. monete virtuali. Inoltre, è stata introdotta una nuova fattispecie di reato che punisce la disponibilità di hardware e software in grado di gestire i trasferimenti dei pagamenti con strumenti diversi dal contante.

Conformemente a quanto indicato dalla citata direttiva n. 2019/713 in relazione alla notevole dimensione transfrontaliera dei reati in esame, il Decreto ha, inoltre, istituito "il punto operativo nazionale di contatto" per lo scambio d'informazioni formulate dalle Autorità di altro Stato membro relative ai reati in parola, individuato nella Sala operativa internazionale incardinata nel Servizio per la cooperazione internazionale di Polizia della Direzione centrale della Polizia criminale.

Con il decreto legislativo n. 186/2021 sono state invece recepite le disposizioni UE dirette ad agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, il quale abroga la decisione 2000/642/GAI.

La novella normativa è volta, in particolare, ad estendere ai Servizi Centrali di polizia giudiziaria l'accesso e la consultazione delle informazioni sui conti bancari ea disciplinare gli scambi d'informazioni della DIA e del Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza con le autorità competenti di altri Stati membri qualora siano necessari "… per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo".

5. Ulteriori fonti normative

Accanto alle direttive UE sopra citate, la disciplina di prevenzione del riciclaggio trova ulteriori fonti normative in un complesso stratificato di disposizioni di carattere internazionale e europeo che hanno regolamentato la materia in modo non sempre coordinato tra loro.

In estrema sintesi, il sistema di prevenzione del riciclaggio trova primario

fondamento nei principi di carattere internazionale stabiliti dal GAFI-FATF[4], mentre la disciplina nazionale di riferimento è stata adottata per effetto del recepimento delle direttive dell'UE emanate in linea con tali orientamenti.

L'Italia è stata tra i primi Paesi europei a dotarsi di una disciplina di prevenzione del riciclaggio: ciò è avvenuto con la citata legge n. 197/1991 (mediante la quale è stata recepita la direttiva 91/308/CEE del 10 giugno 1991 – c.d. 1^ Direttiva anti-riciclaggio), che era incentrata sulla "canalizzazione" dei flussi finanziari presso gli intermediari abilitati e sulla previsione di "obblighi di collaborazione passiva/attiva dei medesimi intermediari".

Gli innovativi assi portanti della disciplina erano costituiti tanto dal divieto di trasferimento di contante e titoli al portatore per importi superiori ad una determinata soglia (all'epoca 20 mln di lire, oggi pari a quasi 2000 €) se non eseguito con apposite modalità per il tramite degli intermediari abilitati, quanto dagli obblighi, in capo a quest'ultimi, d'identificare i soggetti che eseguivano le operazioni, di registrare quest'ultime e di segnalare ogni operazione che inducesse a ritenere che il denaro, i beni o le utilità oggetto delle operazioni potessero provenire da taluno dei reati di cui all'art. 648-*bis* c.p.

Nel tempo, tale sistema di prevenzione del riciclaggio è stato più volte integrato ed arricchito, recependosi le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio mediante singoli interventi normativi che hanno affinato il quadro delle disposizioni adeguandolo costantemente agli standard di carattere internazionale.

Tra questi si citano: il conferimento delle funzioni di Financial Intelligence Unit (FIU), vera e propria autorità nazionale antiriciclaggio, all'allora Ufficio Italiano Cambi - U.I.C.; l'estensione degli obblighi antiriciclaggio delle banche e degli intermediari finanziari ad altri soggetti anche professionisti; l'istituzione, dopo gli attacchi terroristici negli USA alle torri gemelle dell'11 settembre 2001, del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF), che sin-

4) GAFI–FATF (Gruppo di azione finanziaria internazionale) è il guardiano globale per il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. L'organismo intergovernativo stabilisce standard internazionali che mirano a prevenire queste attività illegali e il danno che causano alla società. In quanto organo decisionale, il GAFI lavora per generare la volontà politica necessaria per attuare riforme legislative e normative nazionali in questi settori, con oltre 200 Paesi e giurisdizioni impegnati a implementarli. Il GAFI ha elaborato le Raccomandazioni del GAFI, o norme GAFI, che garantiscono una risposta globale coordinata per prevenire la criminalità organizzata, la corruzione e il terrorismo. Esse aiutano le autorità a perseguire il denaro dei criminali che spacciano droghe illegali, traffico di esseri umani e altri crimini. Il GAFI lavora anche per fermare i finanziamenti per le armi di distruzione di massa. Il GAFI esamina le tecniche di riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo e rafforza continuamente i suoi standard per affrontare nuovi rischi, come la regolamentazione delle attività virtuali, che si sono diffuse man mano che le cripto-valute guadagnano popolarità. Il GAFI monitora i Paesi per garantire che attuino gli standard GAFI in modo completo ed efficace e chiede conto ai Paesi che non si conformano.

teticamente rappresenta il punto di raccordo tra tutte le amministrazioni e gli enti interessati dallo specifico ambito, nel quale siede anche un rappresentante della DIA.

Il tutto oggi è integrato nel d.lgs. 231/2007, che è la vera e propria norma-quadro del settore anche e soprattutto in materia di operazioni di segnalazioni sospette.

Il recepimento delle più recenti direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, la (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015 e la (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 (cc.dd. IV e V direttiva antiriciclaggio) ha dunque completato il percorso di adeguamento del sistema nazionale di prevenzione ai più attuali standard internazionali e continentali. Nel dettaglio, è stata resa ancor pi incisiva ed aderente ai tempi l'individuazione dei rischi emergenti attraverso l'elaborazione della relativa analisi nazionale a cura del Comitato di Sicurezza Finanziaria del MEF (CSF) con il contributo degli attori istituzionali che vi siedono.

Il 20 luglio 2021 la Commissione europea ha infatti pubblicato un importante pacchetto di proposte legislative per consolidare la regolamentazione dell'Unione in tale materia e contribuire a proteggere i cittadini europei dal terrorismo e dalla criminalità organizzata.

I provvedimenti proposti sono quattro e constano di due Regolamenti, una Direttiva di settore e della previsione di modifica di un Regolamento vigente per estenderne l'ambito di applicazione.

Lo spunto è stato rappresentato dall'ambizioso piano d'azione presentato dalla Commissione europea allo scopo di definire nuove misure da adottare per applicare, vigilare e coordinare le norme dell'Unione in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo e diffondere una nuova metodologia per identificare i Paesi terzi ad alto rischio, superando le carenze strategiche nei singoli ordinamenti, le quali costituiscono una grave minaccia per l'UE.

Il sistema di prevenzione nazionale risulta in sintesi ben bilanciato nella cura dei molteplici interessi che coinvolgono anche diritti soggettivi tutelati dalla nostra Carta Costituzionale, segnatamente la libertà d'iniziativa economica e la privacy, garantendo solo a soggetti qualificati e normativamente individuati la gestione delle informazioni in assenza di una delega dell'A.G.

Occorre tuttavia prestare particolare attenzione a quest'ultimo aspetto: la gestione delle segnalazioni di operazioni sospette non costituisce un "potere" in capo a DIA e Guardia di Finanza, bensì un onere ed una responsabilità.

Le operazioni di segnalazioni sospette non sono una banca dati alla quale accedere per effettuare interrogazioni singole o di massa in base ad un

indistinto o congetturale interesse investigativo; esse costituiscono un patrimonio informativo di cui si ha l'obbligo di puntuale analisi nel suo complesso e per ciascuna singola operazione. A tale obbligo corrisponde una precisa e determinata responsabilità giuridica in caso di omissione, abuso o anche semplice negligenza.

Le informazioni contenute nelle SOS possono essere acquisite da altri organismi di P.G. in relazione a specifiche esigenze investigative con l'autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria.

6. Misurare l'efficacia della prevenzione

Periodicamente, e a rotazione, tutti i Paesi membri del FATF-GAFI, inclusa l'Italia, sono soggetti ad una valutazione da parte del Fondo Monetario Internazionale (FMI) sulla capacità del sistema di prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

La più recente valutazione dell'Italia è stata condotta nel 2015, a circa dieci anni di distanza dalla precedente. Agli esiti della stessa, illustrati nell'apposito report predisposto dal Fondo monetario internazionale (FMI), il sistema normativo e l'azione svolta dall'Italia nella prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, oggetto di una particolareggiata analisi, hanno evidenziato tre aree di rischio maggiore: "evasione fiscale", "criminalità organizzata" e "corruzione".

Nonostante il peso di tali rischi, le azioni di contenimento e contrasto condotte dall'Italia sono state ritenute efficaci.

In sintesi, gli ispettori del FMI hanno analizzato il livello di conformità della disciplina di settore (*Technical Compliance*) alle 40 Raccomandazioni GAFI e il grado di efficacia (*Effectiveness*) del sistema italiano in materia di contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, fornendo poi indicazioni ai fini del rafforzamento del sistema.

Nell'ambito degli aspetti positivi della valutazione, il FMI ha osservato che l'Italia è dotata di un regime di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo maturo e sofisticato, con un quadro giuridico e istituzionale ben articolato e, in relazione alle autorità deputate al contrasto di tali fenomeni, è stato valutato positivamente il lavoro da esse svolto, affermando che il livello di cooperazione e coordinamento tra i soggetti preposti al contrasto di tali reati è considerato piuttosto soddisfacente soprattutto grazie allo sviluppo di apparati di intelligence particolarmente raffinati.

A tale riguardo, gli ispettori hanno evidenziato la capacità delle Auto-

rità italiane di portare a conclusione procedimenti istruttori di notevole complessità permettendo al nostro Paese di recuperare notevoli risorse finanziarie dai proventi di reato.

Nel febbraio del 2019 il GAFI-FATF ha valutato positivamente il primo *follow-up report* presentato dall'Italia, affermando che il nostro Paese continua a fare sostanziali progressi soprattutto nel rafforzamento del quadro normativo determinato dal recepimento della IV^ Direttiva antiriciclaggio.

In particolare, hanno ricevuto ottimi giudizi di valutazione:

– l'impianto normativo che ha introdotto il coordinamento tra le Autorità ai fini dell'analisi nazionale dei rischi, che si ritiene assolva ad una funzione strategica nella prevenzione dell'uso del sistema finanziario per scopi illeciti;

– le disposizioni normative relative alle segnalazioni di operazioni sospette.

Non può sottacersi che il raggiungimento di tali lusinghieri risultati è stato ottenuto anche grazie all'impegno ed allo sforzo profuso dalla Direzione Investigativa Antimafia, che ha saputo interpretare in maniera indefettibile il prestigioso eppur oneroso compito che le è stato assegnato dal Legislatore.

7. Le nuove sfide

In chiusura, non si può non far cenno alle sempre nuove sfide che il fenomeno del riciclaggio pone a tutti gli attori nazionali e internazionali coinvolti nel suo contrasto.

Il processo di evoluzione e adeguamento normativo sin qui sinteticamente descritto, infatti, è frutto della costante sensibilità che il mondo istituzionale mantiene in ordine alla specifica minaccia ed alla sua continua mutazione.

In tema, le nuove sfide afferiscono agli NFT - "*non fungible token*". Al riguardo, è da tempo ormai che la comunità finanziaria e le principali riviste specializzate di *FinTech* (tecnofinanza) stanno rivolgendo particolare attenzione agli investimenti in NFT. Le dimensioni del fenomeno sono in costante crescita anche nel 2021, così come riporta il "NFT Report 2020" recentemente pubblicato da "*Atelier Bnp Paribas*" e "Nonfungible.com", laddove si documenta che il mercato dei *non fungible token* ha superato il volume d'affari dei 250 milioni di dollari grazie allo sviluppo di beni di consumo e servizi offerti in esclusiva agli acquirenti degli stessi dalle principali case internazionali di articoli di lusso, di moda e dello sport.

NFT è l'acronimo di "*non-fungible token*" ossia "gettone non replica-

bile". La locuzione fa chiaro riferimento ad un prodotto di natura digitale, creato in rete per essere identificato in maniera non modificabile e quindi consentire al proprietario di sfruttare tutti i vantaggi legati alla sostanziale "certificazione" della sua unicità in chiave commerciale.

Diversamente dalle cripto-valute, che per quanto non rappresentino monete o banconote intese in senso tradizionale costituiscono tuttavia mezzi di pagamento digitali fungibili, un NFT è un bene non replicabile e proprio nella sua unicità si radicano le potenzialità alla base del suo crescente successo.

Preliminarmente, si precisa che un NFT non è un bene originale ma soltanto la sua versione unica digitale e pertanto può avere ad oggetto un'opera d'arte, una fotografia, un messaggio, un video, un gioco, un *tweet* o un brano musicale: in sintesi, tutto ciò che può essere riprodotto digitalmente con un certificato di unicità.

É evidente che, pur nella sua mera figurazione digitale, il valore di un NFT è strettamente legato a quello che riproduce, talché, sul piano finanziario, uno dei suoi principali ambiti di sviluppo è rappresentato dalla *digital art*, in seno alla quale si rileva il maggiore interesse degli speculatori, in ragione delle sue ampie possibilità di realizzare proficui investimenti.

Dal loro avvento sul mercato, che viene ricondotto alla fine del 2017, la crescita esponenziale degli investimenti in NFT è contrassegnata da importi vertiginosi, legati a vendite on line destinate soprattutto a collezionisti d'arte.

Si tratta di un contesto nel quale, a titolo esemplificativo, ha avuto vasta eco il recente annuncio degli eredi di Pablo Picasso di porre in vendita 1.010 pezzi di arte digitale raffiguranti opere in ceramica dell'artista mai esposte. Ricorrono esempi di significativi investimenti in NFT anche in tutt'altri contesti come quello della vendita per 2,9 milioni di dollari (circa 2,4 milioni di euro) di un NFT del primo *tweet* della storia, datato 21 marzo 2006 e creato da Jack Dorsey, fondatore ed ex CEO della omonima società.

In un recente articolo del "Fatto quotidiano" trova evidenza il caso italiano legato al cantante Achille Lauro il quale, il 7 dicembre scorso, durante un *live* con orchestra sinfonica, avrebbe mostrato in diretta la creazione di un'opera NFT unica ed esclusiva: la riproduzione del suo battito cardiaco e delle emozioni provate durante il concerto rilevate grazie a sensori *hi-tech* applicati sul suo corpo durante l'esibizione.

In linea generale, la particolarità degli NFT è legata al fatto che il suo creatore ha l'esclusività dell'idea o del contenuto, e che può quindi certificarli, in via virtuale, attraverso un ente certificatore (*blockchain*), onde evitare a chiunque di poter vantare diritti su di essi e procedere in via esclusiva alla commercializzazione.

La *blockchain*, ovvero un registro digitale condiviso ed immodificabile

in cui vengono memorizzati i dati delle opere, la loro certificazione virtuale e le relative transazioni, senza che nessuno possa alterarli, manipolarli o eliminarli, assicura la tracciabilità dei trasferimenti.

Prima dell'avvento delle *blockchain*, qualunque rappresentazione su internet poteva essere facilmente riprodotta senza poterne attestare l'autenticità in relazione al bene reale a cui risultava legata. In tal senso la *blockchain* rappresenta un registro digitale nel quale, grazie all'utilizzo dei meccanismi di crittografia (gli stessi utilizzati per creare le cripto-valute), si rende impossibile registrare le informazioni sugli NFT e se ne garantisce l'unicità[5].

Tra le più recenti evoluzioni di *blockchain* si colloca "*Ethereum*", a cui sono riconducibili la maggior parte degli NFT. In tale ambito si precisa che per poter effettuare degli acquisti è necessario disporre di un *wallet*[6], che rappresenta sostanzialmente un portafoglio digitale in cui vengono depositate le proprie valute elettroniche ottenute attraverso il preventivo deposito del corrispondente valore in denaro.

La negoziazione degli NFT, per chiunque voglia crearli, venderli oppure comprarli, avviene in seno ai cc.dd. *marketplace* ovvero le piattaforme di spazi virtuali che rispondono alle diverse esigenze degli utenti. Quella più accessibile, basata sul protocollo *Ethereum*, è rappresentata da "Open Sea", utilizzata per la compravendita sia di NFT sia di cripto-valute, in seno alla quale, per operare, è sufficiente disporre di un profilo utente con associato un portafoglio digitale tramite il quale ci si può avvalere di uno degli oltre 240 metodi di pagamento differenti offerti.

Il *marketplace* Open Sea non richiede costi di creazione degli NFT, lasciandoli in sospeso sino alla vendita. Quest'ultima può essere proposta a prezzo fisso o all'asta, da aggiudicare al miglior offerente entro un periodo di tempo determinato.

Ad offerta accettata o all'aggiudicazione dell'asta avviene il trasferimento dell'NFT sul *wallet* dell'acquirente, ottenendo così sia la prova del possesso dell'opera d'arte, sia la documentazione digitale del suo acquisto dal legittimo autore o detentore dell'opera.

---

5) Il sistema funziona in maniera molto simile alla creazione di un codice a barre che identifica i prodotti di un supermercato. Il codice è il frutto di un algoritmo che elabora i *pin* del prodotto digitale creando una sequenza originale e non modificabile.

6) Tra le principali piattaforme in via di diffusione per lo scambio di cripto-valute si collocano le più note Etoro, XTB, Bitpanda, Plus500, Binance e Crypto.com. Si tratta di applicazioni utilizzabili con smartphone, che consentono l'apertura di veri e propri conti correnti da remoto e che stanno riscuotendo un particolare successo anche tra i più giovani, affascinati dalla possibilità di incrementare i loro guadagni e appagati nel contempo dalla valorizzazione della loro naturale inclinazione all'utilizzo di tecnologie digitali.

Talvolta, il creatore del NFT riceve delle royalty – alla stregua di un vero e proprio diritto d'autore – in occasione di ogni transazione del NFT, atteso che l'indirizzo digitale dell'autore è uno dei dati digitali che compongono il *token* stesso.

Il processo descritto non è così macchinoso come può apparire, in quanto è gestito da sistemi informatici evoluti, veloci ed automatizzati per l'utente.

D'altro canto, è evidente quanto tutto ciò si presti a condotte illecite che spaziano dalla contraffazione al riciclaggio, anche considerando che lo sviluppo esponenziale dell'uso degli NFT non è ancora accompagnato da una parallela completa regolamentazione normativa del settore.

Quest'ultimo aspetto è originato anche dalla difficoltà di radicare territorialmente le attività di commercializzazione digitale e, conseguentemente, di individuare quale sia la normativa nazionale applicabile.

Sul fronte della lotta al riciclaggio non possono, pertanto, escludersi azioni delittuose che, avvalendosi delle procedure di realizzazione e commercio degli NFT, tentino di occultare e commercializzare capitali illecitamente accumulati da esponenti della criminalità organizzata muovendosi in un mercato ancora non normato e per il quale non erano, sino ad oggi, previsti puntuali obblighi in capo agli operatori del settore ed all'utenza.

Oggi la Comunità europea sta muovendo i primi passi in tal senso, subito seguita dalla normativa nazionale, ricevendo ulteriore impulso dalle strategie quinquennali del 2015 e 2020, orientate a regolare la crescita dell'economia digitale ed a favorire lo sviluppo delle relative reti e servizi nel rispetto della sicurezza e della sostenibilità; tali strategie sono state integrate nel 2021 dalla "Bussola per il digitale 2020" proposta dalla Commissione su invito del Consiglio europeo per attuare il raggiungimento degli obiettivi di settore perseguiti dalla UE per il 2030.

Le cripto attività rappresentano, oggi, un fenomeno in netta espansione, che travalica i confini continentali e che è connotato da un'estesa diffusione di piattaforme le quali attirano un numero sempre maggiore di professionisti e investitori, spinti dall'opportunità di moltiplicare i propri investimenti mediante l'acquisito di cripto-valute e di NFT, pur se intrisi di elevati profili di rischio.

La c.d. IV^ Direttiva (Dir. UE 2015/849) è stata recepita nell'ordinamento nazionale italiano con il d.lgs. n. 90/2017 che, oltre a fornire una prima definizione di "valuta virtuale", ha assoggettato i relativi prestatori di servizi agli obblighi antiriciclaggio ed ha previsto in capo agli stessi l'onere di iscrizione in una sezione speciale del Registro dei cambiavalute tenuto presso l'OAM[7].

7) Organismo Agenti e Mediatori, un albo professionale obbligatorio per gli operatori del settore.

Con la successiva V^ Direttiva (Dir. UE 2018/843), nell'intento di armonizzare le discipline di settore dei diversi Stati membri, sono state emanate disposizioni volte ad assoggettare in maniera omogenea agli obblighi antiriciclaggio tutti i soggetti che erogano servizi di piattaforme di scambio di valute virtuali (*exchangers*) ed i prestatori di servizi di portafoglio digitale (*wallet service providers*).

Il recepimento di tali disposizioni nell'ordinamento italiano si è avuto con il d.lgs. n. 125/2019, attraverso la previsione che include gli *exchanger* e i *wallet service providers* nella categoria degli operatori non finanziari (ex art. 3, comma 5, d.lgs. n. 231/2007), assoggettandoli in tal modo ai conseguenti obblighi di adeguata verifica della clientela, di conservazione dei dati e d'invio di segnalazioni di operazioni sospette.

Il processo evolutivo del quadro di riferimento europeo in materia di valute virtuali, e più in generale di cripto attività, non si è peraltro concluso.

Nel delineato contesto, il 24 settembre 2020, poco dopo l'emanazione della citata V^ Direttiva antiriciclaggio, la Commissione europea ha presentato una proposta di Regolamento concernente gli emittenti di cripto attività non garantite e le cosiddette "*stablecoin*"[8], nonché le piattaforme di negoziazione ed i portafogli in cui sono detenute le cripto-attività e cripto-valute.

Tale proposta è stata oggetto di un recente accordo tra il Consiglio e il Parlamento europeo e mira a realizzare una cornice normativa per il mercato delle cripto-attività dalla quale restano esclusi per il momento gli NFT, e si colloca in un più ampio pacchetto sulla finanza digitale che mira a garantire

8) Le *stablecoins* sono monete digitali ancorate a un'attività di riserva stabile o a una valuta (come il dollaro) e quindi meno volatili. Queste valute virtuali, infatti, si muovono nel contesto della decentralizzazione cara alle crypto e ai loro investitori, ma – al tempo stesso – garantiscono quell'elevato grado di stabilità che il Bitcoin, Ethereum o Litecoin non possono offrire. Possono essere ancorate a valute tradizionali come il dollaro o l'euro. Allo stato attuale, la Stablecoin più nota – e diffusa – è Tether, creata nel 2015 con il nome Realcoin. La Stablecoin, gestita da un'autorità centrale, Tether limited, viene ancorata al dollaro, all'euro o allo yuan cinese. Può contare su dei volumi elevatissimi, che talvolta si aggirano anche attorno ai 100 miliardi di dollari al giorno. Un'altra Stablecoin popolare è TRUE USD, creata nel 2018. Questa cripto-valuta, ancorata al dollaro, utilizza un token erc20 da conservare in un wallet digitale e si affida a degli smart contract per certificare la parità tra le riserve e i token emessi. La sua capitalizzazione di mercato supera il miliardo di dollari. Ci sono, poi, Pax Dollar (USDP), Stablecoin creata nel 2018 e sostenuta dal dipartimento dei servizi finanziari del NYSE (Borsa di New York), e Digix Gold, cripto-valuta ancorata all'oro – un token pari a un grammo dell'asset – che si affida alla blockchain di Ethereum. Da menzionare, nella lista delle Stablecoin più diffuse e affidabili, anche Binance USD, MakerDAO, e USD Coin (ancorate al biglietto verde), Stasis EURO (ancorata alla moneta europea) e Paxos Gold (legata all'oro).
La maggior parte degli exchange di cripto-valute non addebita alcuna commissione sulle transazioni durante lo scambio di Stablecoin. Si tratta di un aspetto da non sottovalutare, soprattutto se si punta a ridurre le spese. È anche opportuno sottolineare che alcune stablecoin, come Stasis Eur, soddisfano dei rigidi protocolli di sicurezza informatica (fonte *Money.it*).

lo sviluppo, l'innovazione e l'attrattività del nuovo settore, al tempo stesso tutelando gli investitori e la stabilità finanziaria del sistema.

La protratta ricerca di strumenti di regolamentazione delle cripto-attività e degli scambi di rappresentazioni digitali di valore testimonia la volontà della comunità internazionale di promuovere il loro sviluppo in ragione dei benefici che essi apportano ai consumatori ed all'economia, senza rinunciare tuttavia a svolgere un'adeguata azione di tutela dai rischi di un loro utilizzo per finalità di riciclaggio di denaro proveniente da attività criminose.

Un quadro investigativo dunque assai complesso, ben delineato dall'analisi dell'uso criminale delle cripto-valute recentemente svolta da Europol e corroborata dai dati forniti dal Rapporto annuale dell'Unione europea sulle attività della criminalità organizzata, ma anche dalle indagini svolte sul territorio nazionale, le quali indicano questa come la nuova frontiera del riciclaggio dei proventi della criminalità organizzata che la DIA dovrà fronteggiare efficacemente nella sua costante azione di prevenzione e contrasto alla forza economico-finanziaria del crimine organizzato ed alla sua infiltrazione nei gangli vitali del "sistema Paese".

Entanglement istituzionale nelle misure penali limitative della libertà personale

di Silvio Gallo*

Abstract

Lo studio delle norme che disciplinano, a vario titolo, alcune misure limitative della libertà personale e la valorizzazione di talune disposizioni di settore, che attengono ai servizi istituzionali demandati alle quattro Forze di Polizia dello Stato, inducono a una riflessione sulle interrelazioni tra l'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza, quale prerogativa riconosciuta agli organi dell'Amministrazione della P.S., e l'esecuzione delle misure penali affidate alle articolazioni del Ministero della Giustizia.

In questa prospettiva, il lavoro si prefigge di ripercorrere i più salienti momenti di contatto istituzionale tra mondi solo apparentemente lontani, in verità intimamente connessi, attraverso la declinazione dei principali istituti giuridici che interessano la pubblica sicurezza e l'esecuzione penale italiana.

* * *

The analysis of the rules governing, in differrent ways, some measures restricting personal freedom and the enhancement of certain sectoral provisions concerning institutional services entrusted to the four National Police Forces, lead to a reflection on the interrelationships between the fulfillment of public security functions, as a prerogative recognized to the bodies of Publc Security Administration and the implementation of criminal measures entrusted to several entities of the Ministry of Justice.

From this perspective, this dissertation is aimed at taking into account the most importants cases of institutional link between two different sectors that are only apparently separate but, in truth, intimately connected, through the compliance with the main set of rules related to public security and the executive stage of the criminal trial according to the Italian legislation.

* * *

Premessa

L'*entanglement* a cui si intende fare riferimento in questo lavoro non riguarda ovviamente fenomeni della meccanica quantistica, che in questi ultimi anni

(*) Primo Dirigente di Polizia Penitenziaria, titolato "Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia" (t.SFP).

stanno affascinando gli scienziati per le sorprendenti applicazioni cui l'umanità si proietta, quanto la forte correlazione, l'intimo legame, che aggancia la pubblica sicurezza, e le Autorità che la presidiano, al variegato spaccato dell'esecuzione penale e delle misure che limitano la libertà personale[1].

La disamina dei compiti e delle prerogative riconosciute all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza in tale ambito, già a partire dagli anni '30, evidenzia quanto siano strettamente connessi il sistema della sicurezza pubblica e quello delle sanzioni penali.

In realtà, la presenza costante, nei contesti dell'esecuzione penale italiana, di una Forza di Polizia dello Stato, la Polizia Penitenziaria, dipendente dal Ministero della Giustizia ed organicamente inserita nel complesso Comparto Sicurezza del Paese, consente di avviare una prima riflessione sulle interrelazioni istituzionali dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, attraverso i propri organi (ufficiali e agenti), con il mondo dell'esecuzione penale, alla cui cura provvedono amministrativamente due Dipartimenti del Ministero della Giustizia, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità.

Del resto, sino al 1922[2], il Corpo degli Agenti di Custodia, antesignano dell'attuale Polizia Penitenziaria, era concepito come organizzazione militare appartenente alle Forze Armate dello Stato, in servizio di pubblica sicurezza e con dipendenza diretta dal Ministero dell'Interno, per assolvere a compiti di vigilanza sugli stabilimenti carcerari[3].

Solo con il regio decreto 28 giugno 1923, n. 1890, si giunge al trasferimento di tali compiti dagli organi territoriali del Ministero dell'Interno (Prefetti e Sottoprefetti) a quelli del Ministero della Giustizia (Procuratori generali presso le

---

1) *L'entanglement*, dall'inglese "*to entangle*", impigliare, intricare, è definito una correlazione, un legame di natura fondamentale esistente fra particelle costituenti un sistema quantistico, in base al quale "*lo stato quantico di ogni costituente il sistema dipende istantaneamente dallo stato degli altri costituenti. Tale legame, implicito nella funzione d'onda del sistema, si mantiene anche quando le particelle sono a distanze molto grandi, e ha conseguenze sorprendenti e non intuitive, sperimentalmente verificate*", su *www.treccani.it*.

2) Nel 1922 fu stabilito il passaggio della Direzione Generale delle Carceri e dei Riformatori dal Ministero dell'Interno al Ministero di Grazia e Giustizia. L'argomentazione di maggior rilievo a sostegno di tale processo riformatore è da rinvenire nelle parole di Luigi Lucchini, politico e magistrato, secondo il quale nessun Ministero "*può avere competenza per regolare e vigilare la esecuzione delle sentenze di condanna, massime nei riguardi delle pene carcerarie, meglio di quello della giustizia, preposto all'amministrazione della medesima*" (Luigi Lucchini, *I pieni poteri della giustizia penale*, in *Rivista penale*, vol. XCVII, 1923, pp. 23 e ss.).

3) Con il decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508, fu attribuito agli Agenti di Custodia la qualifica di polizia giudiziaria e stabilita la soggezione alla giurisdizione militare. In forza dell'art. 1 del regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1718, inoltre, "*la Direzione generale delle carceri e dei riformatori farà passaggio dai Ministero dell'interno a quello della giustizia e degli affari di culto, insieme con i servizi attribuiti alla sua competenza*".

Corti d'appello e Procuratori del Re presso i Tribunali)[4].

Le qualifiche di sostituto ufficiale e di agente di pubblica sicurezza possedute dal personale di Polizia Penitenziaria, come è agevole intuire, creano un quotidiano rapporto di dipendenza funzionale dall'Autorità di Pubblica Sicurezza, legittimando quest'ultima, in presenza di contingenti situazioni e nel rispetto della cornice ordinamentale di riferimento, a prerogative anche nei contesti di esecuzione penale o a questi ultimi immediatamente riconducibili.

Del resto, non poteva essere altrimenti dal momento che l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, ovunque realizzata, non coinvolge spazi extra-territoriali, ma Istituti penitenziari[5].

Ne sono riprova alcune previsioni contenute nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, in atti di indirizzo del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, nell'Ordinamento penitenziario e nel relativo Regolamento di esecuzione, che chiamano in causa l'Autorità di Pubblica Sicurezza in delicate fasi delle dinamiche penitenziarie o in peculiari attività di controllo sul territorio nei confronti di persone, a vario titolo, limitate nella libertà personale.

Pensiamo, a mero titolo di esempio, ai disordini collettivi "*con manifestazioni di violenza o tali da far ritenere che possano degenerare in manifestazioni di violenza*" e non fronteggiabili dall'Amministrazione penitenziaria[6], ovvero ai casi di "*evasione di un detenuto o di un internato*"[7], in considerazione degli ovvi pregiudizi alla pacifica convivenza civile che tali reati arrecano.

A queste considerazioni si aggiunga il progressivo ampliamento delle misure e sanzioni di comunità e, dunque, lo spostamento dell'esecuzione penale dal contesto tipicamente penitenziario a quello dell'area penale esterna, che inevitabilmente chiama in causa l'Autorità che "*veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà*"[8].

---

4) Francesco Picozzi, su *www.poliziapenitenziaria.it/un–centenario–da–non–dimenticare–15–gennaio–1923–gli–agenti–di–custodia–dal–ministero–dellinterno–alla–giustizia.it*, 16 gennaio 2023.
5) Ne è riprova il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CA.S.A.), istituito con decreto del Ministro dell'Interno il 6 maggio 2004, quale tavolo permanente presieduto dal Direttore Centrale della Polizia di Prevenzione con la partecipazione delle quattro Forze di Polizia e le Agenzie di *intelligence* del Paese, al fine di condividere e valutare le informazioni sulla minaccia terroristica interna ed internazionale in vista dell'attivazione delle necessarie misure di prevenzione e contrasto.
6) Art. 93 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, rubricato "Intervento delle Forze di polizia".
7) Ai sensi dell'art. 90 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, la direzione dell'istituto è tenuta a darne "*immediata notizia alle locali autorità di polizia*", oltre che alle competenti autorità giudiziarie.
8) Ai sensi dell'art. 1 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773: "*L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla*

1. Contesto dell'esecuzione penale italiana

All'interno dei 189 istituti penitenziari italiani sono recluse oltre 60mila persone, rispetto ad una capienza regolamentare decisamente più bassa, pari a circa 51mila posti. Dei detenuti attualmente ospitati, 45mila hanno posizione giuridica di condannati "definitivi" e oltre 18mila sono stranieri[9].

Delle persone condannate in via definitiva, oltre 8mila hanno un fine pena contenuto entro i cinque anni e quindi sono nelle condizioni di poter accedere a misure alternative[10].

Relativamente alle persone sottoposte a provvedimenti limitativi della libertà personale fuori dal carcere, l'analisi statistica dei dati degli ultimi anni evidenzia un significativo aumento delle misure, per effetto di provvedimenti legislativi che puntano a rendere l'esecuzione penale intra-muraria *extrema ratio*.

Tali scelte di politica criminale richiamano l'attenzione per le intuibili ricadute sull'ordine e sulla sicurezza pubblica che l'esecuzione penale nella comunità inevitabilmente comporta.

In particolare, i dati elaborati dal sistema informativo SIEPE del Ministero della Giustizia[11], evidenziano, in relazione alla tipologia di incarico affidato, i soggetti in esecuzione penale esterna in "misura" (oltre 86mila) e oggetto di "indagini e consulenze" (oltre 48mila)[12].

Per i nostri profili di analisi, risultano di particolare interesse le "misure"

---

tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle Autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni. Per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati. L'autorità di pubblica sicurezza è provinciale e locale. Le attribuzioni dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza sono esercitate dal prefetto e dal questore; quelle dell'autorità locale dal capo dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo o, in mancanza, dal podestà".

9) Dati pubblicati dalla Sezione Statistica dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, aggiornati al 31 gennaio 2024, relativamente alle persone detenute presenti negli Istituti penitenziari italiani: 60.637 detenuti presenti rispetto alla capienza regolamentare di 51.347 posti. Dei detenuti presenti 18.985 sono stranieri.

10) Al 14 settembre 2023 sono 8.776 le persone ristrette negli Istituti penitenziari con fine pena inferiore a cinque anni; dati pubblicati dalla Sezione Statistica dell'Ufficio del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

11) Il SIEPE del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità consente di elaborare puntuali analisi sugli incarichi effettuati dagli Uffici di esecuzione penale esterna, prendendo in esame le principali caratteristiche personali dell'utenza, quali il genere, la nazionalità e la classe di età. Dall'esame dei dati offerti emerge che i soggetti in esecuzione penale esterna sono essenzialmente cittadini italiani (80,4%), con prevalenza nelle frequenze tra i 30 e i 49 anni (48,4%).

12) Al 15 febbraio 2024 risultano in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna 135.365 persone, di cui 86.640 sottoposti a "misure" (76.789 maschi e 9.851 femmine) e 48.725 ad "indagini e consulenze" (43.312 uomini e 5.413 femmine).

e le "sanzioni" di comunità, che costituiscono il fulcro dell'esecuzione penale esterna italiana.

I dati del Ministero della Giustizia, attraverso l'applicativo SIEPE, offrono uno scenario in cui predominano le "misure alternative alla detenzione" (48,6% del totale), quali l'affidamento in prova al servizio sociale (28.909), la detenzione domiciliare (11.995) e la semilibertà (1.176).

Seguono le "misure di comunità" (30,7%), costituite dalla messa alla prova (26.583); le "sanzioni di comunità" (12,4%), rappresentate dal lavoro di pubblica utilità (10.376, per violazione della legge sugli stupefacenti ovvero al codice della strada); le "misure di sicurezza" (5,6%), quali la libertà vigilata (4.858) e, infine, le "sanzioni sostitutive" (0,1%), espresse dalla semidetenzione e dalla libertà controllata (26).

Rispetto a questo scenario, è di tutta evidenza come l'inosservanza delle prescrizioni imposte dall'Autorità giudiziaria nei confronti delle persone sottoposte a misure penali extra-murarie, tramutandosi in "*violazioni di leggi e dei regolamenti nonché delle ordinanze delle autorità*", possa concretamente generare atti turbativi della sicurezza pubblica.

Ne discende, quindi, l'esigenza, per l'Autorità di Pubblica Sicurezza, di intervenire avvalendosi del prezioso supporto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di giungere ad efficaci forme di coordinamento operativo tra le Forze di Polizia.

Al riguardo, va premesso che l'esigenza di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica connessa all'esecuzione penale esterna, sebbene emerga in maniera prorompente nell'ultimo periodo, soprattutto in concomitanza con le recenti riforme del processo penale[13], è stata oggetto di previsioni normative dall'inizio del secolo scorso.

La necessità, per l'Autorità di P.S., di ottenere informazioni riguardo alla presenza sul territorio nazionale di persone con a carico pregiudizi penali è stata, infatti, già considerata dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), emanato con il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 agli articoli 160 e 161.

Nel dispositivo dell'articolo 160 TULPS si legge, infatti, che, per le finalità di prevenzione generale di reati e per l'esercizio del potere di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali, "*le cancellerie dei tribunali e delle corti di appello hanno l'obbligo di trasmettere ogni quindici giorni, anche per via telematica, il dispositivo delle sentenze di condanne irrevocabili a pene detentive*

13) Vanno segnalate, da ultimo, le modifiche apportate all'art. 65 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'art. 71 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, in materia di controlli sull'adempimento delle prescrizioni riguardanti le pene sostitutive.

al Questore della provincia in cui il condannato ha la residenza o l'ultima dimora e al direttore della Direzione investigativa antimafia. Analogo obbligo sussiste per le cancellerie presso la sezione misure di prevenzione e presso l'ufficio G.I.P. del tribunale in relazione alla comunicazione di copia dei provvedimenti ablativi o restrittivi, emessi nell'ambito delle rispettive attribuzioni, alle Questure competenti per territorio e alla Direzione investigativa antimafia"[14].

L'articolo 161 del TULPS sancisce, inoltre, l'obbligo per le direzioni degli Istituti penitenziari, ovvero delle Case di lavoro e delle Colonie agricole di "*segnalare per iscritto, quindici giorni prima, la liberazione di ogni condannato al Questore, che ne informa, nei tre giorni successivi, quello della provincia alla quale il liberando è diretto*".

Il successivo Regolamento per l'esecuzione del TULPS, emanato con il Regio Decreto 6 maggio 1940, n. 635, specifica ulteriormente, in due articoli dal titolo "Dei liberati dal carcere" , che "*l'avviso di liberazione dei condannati, di cui all'art. 161 della Legge, deve essere fatto sul modello stabilito con istruzioni del Ministero per l'Interno, e contenere notizia della condotta tenuta in carcere dal liberando, l'indicazione del patronato pei liberati dal carcere al quale l'iscritto sia stato eventualmente segnalato, e ogni altra informazione utile ai fini di polizia*" (art. 299) e che "*l'Autorità di pubblica sicurezza è tenuta a prestare ai liberati dal carcere assistenza morale e materiale, procedendo d'accordo con le società di patronato o con altre istituzioni di beneficenza*" (art. 300).

In materia, le norme sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà[15], all'articolo 43, prevedono che la direzione dell'Istituto debba informare, senza indugio, la competente Autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza della "*dimissione*" dei detenuti e degli internati e che, fermo restando quanto sancito da specifiche disposizioni di legge, della dimissione *"anche temporanea*" dall'Istituto debba essere informato "*anticipatamente il magistrato di sorveglianza, il Questore e l'Ufficio di polizia territorialmente competente*".

2. Misure alternative e Autorità di Pubblica Sicurezza

I riverberi sulla sicurezza pubblica delle decisioni dell'Autorità giudiziaria, relative ai provvedimenti limitativi della libertà personale, sono

14) Tale disposizione è stata modificata dall'art. 27 comma 1 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 11.
15) Le norme sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà sono contenute nella legge 26 luglio 1975, n. 354.

alla base delle disposizioni contenute nell'articolo 58 dell'Ordinamento penitenziario, a norma del quale la magistratura di sorveglianza è tenuta ad informare "*immediatamente*" l'Autorità provinciale di P.S. dell'adozione dei provvedimenti di concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà, licenze, liberazione anticipata e libertà vigilata[16].

Tale comunicazione è funzionale alle successive attività di controllo da parte delle Forze di Polizia, compresa la Polizia Penitenziaria, che dovranno avvenire "*previo coordinamento con l'Autorità di pubblica sicurezza*".

La novella legislativa che ha recentemente interessato l'Ordinamento penitenziario ha aggiunto un secondo comma all'art. 58, stabilendo i contenuti precipui delle attività di controllo, come "*l'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi*", nonché le modalità degli stessi, che dovranno essere tali da "*garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative*"[17].

2.1. Affidamento in prova al servizio sociale

L'affidamento in prova al servizio sociale è misura alternativa alla detenzione, disciplinata dagli articoli 47 e seguenti dell'Ordinamento penitenziario, che si afferma "*quale soluzione alternativa al regime di restrizione carceraria o domiciliare, che, in omaggio alla funzione rieducativa della pena, mira a favorire, attraverso una minore compressione della libertà personale, il reinserimento sociale del condannato*"[18].

Si tratta della misura alternativa alla detenzione per eccellenza che si svolge nella comunità per evitare alla persona condannata i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà. In ossequio alla funzione rieducativa della pena e attraverso

16) Il magistrato di sorveglianza e il Tribunale di sorveglianza sono obbligati a comunicare al Questore tutti i provvedimenti adottati relativamente alle misure alternative alla detenzione, sia di concessione che di revoca. Sebbene non sia previsto un termine preciso per tale comunicazione, posta in capo alle rispettive cancellerie, si evidenza che la stessa debba essere "immediata", al fine di consentire alle Forze di Polizia di attivare i controlli di competenza.

17) Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, Riforma dell'Ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103.

18) In tal senso si è pronunciata la prima sezione penale della Suprema Corte di Cassazione, sentenza n. 1032 del 10.01.2019.

una minore compressione della libertà personale, tale misura mira, infatti, a favorire il reinserimento sociale del condannato (cfr. Cassazione penale, sez. I, sentenza n. 1032 del 10 gennaio 2019).

Ai sensi del comma 5 dell'articolo 47 dell'Ordinamento penitenziario, all'atto dell'affidamento viene redatto un verbale in cui sono "*dettate le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla dimora, alla libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro*".

Il legislatore ha previsto, inoltre, al successivo comma, che con lo stesso provvedimento possa essere "*disposto che durante tutto o parte del periodo di affidamento in prova il condannato non soggiorni in uno o più comuni, o soggiorni in un comune determinato; in particolare sono stabilite prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possono portare al compimento di altri reati*"[19].

L'articolo 98 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario disciplina gli interventi da attuare nel caso in cui sopravvengano "*nuovi titoli di esecuzione di pena*".

In particolare, la predetta disposizione prevede che nel provvedimento di sospensione provvisoria della misura di affidamento in prova al servizio sociale, adottato dal magistrato di sorveglianza, debba essere contenuto "*l'ordine agli organi di polizia di provvedere all'accompagnamento dell'affidato nell'istituto penitenziario più vicino o in quello che, comunque, sarà indicato nel provvedimento stesso, che è direttamente ed immediatamente eseguibile*"[20].

L'attività di controllo sull'andamento dell'affidamento in prova, oltre a chiamare in causa gli Uffici di esecuzione penale esterna, postula necessari interventi degli Organi istituzionali chiamati ad assicurare l'ordinato svolgimento della vita sociale, a partire, quindi, dall'Autorità di Pubblica Sicurezza chiamata a coordinare le Forze di Polizia ordinariamente dispiegate

19) Al riguardo l'Ufficio di esecuzione penale esterna è investito del compito di controllare "*la condotta del soggetto e lo aiuta a superare le difficoltà di adattamento alla vita sociale, anche mettendosi in relazione con la sua famiglia e con gli altri suoi ambienti di vita*", ai sensi del comma 9 dell'art. 47 dell'Ordinamento penitenziario.

20) Analoga previsione (comma 5, art. 98 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario) sussiste nel caso di riaccompagnamento in Istituto, da parte degli organi di polizia, di un affidato per revoca della misura alternativa: "*Qualora il magistrato di sorveglianza ritenga, direttamente o in base ad informazioni acquisite, che si debba verificare se ricorrono le condizioni per la revoca dell'affidamento in prova, investe il tribunale di sorveglianza della decisione. Se lo ritiene necessario, provvede anche alla sospensione provvisoria della misura alternativa, ai sensi dell'articolo 51-ter della legge, indicando l'organo di polizia competente al riaccompagnamento in istituto, al quale viene direttamente trasmessa copia del provvedimento per la esecuzione*".

sul territorio e la stessa Polizia Penitenziaria, in virtù delle recenti novelle legislative, decretazioni ministeriali e Linee guida del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza[21].

2.2. Detenzione domiciliare

La detenzione domiciliare costituisce una delle importanti novità introdotte con la legge 10 ottobre 1986, n. 663 (nota come Legge "Gozzini"), in quanto espressione della tendenza legislativa a contenere le ipotesi di esecuzione della pena all'interno degli Istituti penitenziari, in presenza di pene detentive di breve durata[22].

Consiste nell'espiazione della pena della reclusione, nonché dell'arresto, "*nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza*" ovvero, nei casi espressamente previsti in "*case famiglia protette*".

Ad eccezione dei "*reati previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, e dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale*", nonché dall'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario, tale misura trova applicazione nel caso di espiazione della pena della reclusione non superiore a quattro anni per determinate categorie di soggetti (comma 1), ovvero non superiore a due anni in tutti gli altri casi, sempre che tale misura appaia idonea ed evitare pericoli che il condannato commetta altri reati[23].

---

21) Articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395; art. 59 dell'Ordinamento penitenziario; decreto del Ministro della Giustizia 1° dicembre 2017; linee guida del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022 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.

22) La detenzione domiciliare è una misura alternativa alla detenzione disciplinata dall'art. 47-*ter* dell'Ordinamento penitenziario, introdotta con la legge 10 ottobre 1986, n. 663, recante "*Modifiche alla legge sull'Ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limite della libertà*".

23) È disciplinata sia dall'articolo 47 dell'Ordinamento penitenziario che dall'articolo 100 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario: "*1. La detenzione domiciliare ha inizio dal giorno in cui è notificato il provvedimento esecutivo che la dispone. 2. Nell'ordinanza di concessione della detenzione domiciliare deve essere indicato l'ufficio di sorveglianza nella cui giurisdizione dovrà essere eseguita la misura. 3. Nei casi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 47–ter della legge e fatto salvo quanto previsto dal comma 2, lettera b), dell'articolo 76 del presente regolamento, la detenzione domiciliare può essere concessa dal tribunale di sorveglianza anche su segnalazione della direzione dell'istituto. 4. Non appena il provvedimento di concessione della detenzione domiciliare è esecutivo, la cancelleria del tribunale provvede a trasmetterlo, unitamente agli atti, alla cancelleria dell'ufficio di sorveglianza nello stesso indicato. 5. Se nel corso della detenzione domiciliare l'interessato richiede che la misura sia proseguita in località situata in altra giurisdizione, si applicano le disposizioni di cui*

È considerata una opportunità cui ricorrere qualora non sia possibile accedere all'affidamento in prova al servizio sociale.

Si tratta di una misura che investe marginalmente l'Amministrazione penitenziaria, chiamando in causa gli Uffici di esecuzione penale esterna e le Forze di Polizia, per le attività di controllo sull'effettiva espiazione e l'osservanza delle prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria[24].

Con riguardo alle "*modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare*", l'articolo 58-*quinquies* dell'Ordinamento penitenziario stabilisce, infatti, che il magistrato o il Tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo "*anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di Polizia abbiano l'effettiva disponibilità*", trovando applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* c.p.p.[25].

Durante l'esecuzione di questa misura, l'operatività delle Forze di Polizia sul territorio è di tutta evidenza, spostandosi l'esecuzione penale da strutture penitenziarie, presidiate dalla Polizia Penitenziaria, al domicilio delle persone, con tutti gli intuibili pregiudizi che tale modalità di espiazione

---

al comma 7 dell'articolo 97. 6. In caso di modifica delle prescrizioni e delle disposizioni relative alla detenzione domiciliare, il magistrato di sorveglianza ne dà notizia al tribunale di sorveglianza, all'ufficio di polizia giudiziaria competente ad eseguire i controlli, e al centro di servizio sociale. 7. Gli interventi rimessi dalla legge alla competenza del servizio sociale vengono svolti secondo le modalità precisate dall'articolo 118, nei limiti del regime proprio della misura. 8. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni degli articoli 96, 97 e 98".

24) Ai sensi dell'articolo 100 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, "*in caso di modifica delle prescrizioni e delle disposizioni relative alla detenzione domiciliare, il magistrato di sorveglianza ne dà notizia al tribunale di sorveglianza, all'ufficio di polizia giudiziaria competente ad eseguire i controlli, e al centro di servizio sociale*".

25) Art. 275-*bis* c.p.p.: "*Nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria. Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti*". In particolare, il decreto ministeriale del 2 febbraio 2001 (G.U. del 15 febbraio 2001) ha per primo determinato "*le modalità di installazione, uso e descrizione dei tipi e delle caratteristiche dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici destinati al controllo delle persone sottoposte agli arresti domiciliari nei casi previsti dall'art. 275-bis c.p.p. ed ai condannati nell'ipotesi prevista dall'art. 47-ter, comma 4-bis, della Legge sull'ordinamento penitenziario*". Successivamente, il legislatore, con la previsione dell'art. 271-*bis* c.p.p. e la modifica dell'art. 47-*ter* dell'Ordinamento penitenziario, nonché con l'art. 275-*bis* e l'art. 282-*bis* c.p.p., ha inteso perseguire obiettivi di rafforzamento della sicurezza pubblica, prevedendo il controllo elettronico da remoto dei soggetti posti agli arresti domiciliari, in detenzione domiciliare, alla misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare (nell'ambito delle norme per il contrasto alla violenza di genere), nei casi in cui non vi fossero garanzie adeguate al rispetto delle prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria, vedi D.P. Maugeri, "*Braccialetto elettronico, un alieno nel nostro ordinamento*?", su *www.diritto.it/braccialetto–elettronico–un–alieno–nel–nostro–ordinamento.*

della pena possono comportare nella società libera.

2.3. Semilibertà

La semilibertà si allontana dallo schema tipico delle misure alternative, affermandosi come una peculiare modalità di esecuzione della pena detentiva[26].

È caratterizzata dall'accostamento di un periodo di detenzione a uno di attività libera nell'arco della giornata, in funzione dell'evoluzione positiva della personalità del condannato attraverso un reinserimento, seppur parziale e controllato, nella comunità libera.

Ai sensi dell'articolo 48 dell'Ordinamento penitenziario, il regime di semilibertà consiste nella *"concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale*"[27].

I requisiti, in termini di espiazione di pena, per l'ammissione al regime della semilibertà sono puntualmente declinati nell'articolo 50 dell'Ordinamento penitenziario e tengono conto della tipologia dei delitti, delle condanne inflitte e delle condizioni (detenuta madre) dei condannati[28].

Nei confronti del semilibero, in particolare, viene formulato un "*particolare*

---

26) Come evidenziato dalla dottrina, i notevoli margini di libertà e le possibilità di ripresa di contatto con l'ambiente libero consentiti dalla predetta misura, integrano gli estremi di "*una vicenda profondamente modificativa delle modalità di esecuzione della pena*", M. Canepa - A. Marcheselli - S. Merlo, *Lezioni di diritto penitenziario*, Milano, 2002, p. 141.

27) Ai sensi dell'articolo 48 dell'Ordinamento penitenziario "*I condannati e gli internati ammessi al regime di semilibertà sono assegnati in appositi istituti o apposite sezioni autonome di istituti ordinari e indossano abiti civili*".

28) Ai sensi dell'articolo 50 dell'Ordinamento penitenziario, rubricato "*Ammissione alla semilibertà*", "*possono essere espiate in regime di semilibertà la pena dell'arresto e la pena della reclusione non superiore a sei mesi, se il condannato non è affidato in prova al servizio sociale. 2. Fuori dei casi previsti dal comma 1, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena ovvero, se si tratta di condannato per taluno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1quater dell'articolo 4-bis, di almeno due terzi di essa. L'internato può esservi ammesso in ogni tempo. Tuttavia, nei casi previsti dall'articolo 47, se mancano i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale, il condannato per un reato diverso da quelli indicati nel comma 1 dell'articolo 4-bis può essere ammesso al regime di semilibertà anche prima dell'espiazione di metà della pena. 3. Per il computo della durata delle pene non si tiene conto della pena pecuniaria inflitta congiuntamente a quella detentiva. 4. L'ammissione al regime di semilibertà è disposta in relazione ai progressi compiuti nel corso del trattamento, quando vi sono le condizioni per un graduale reinserimento del soggetto nella società. 5. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al regime di semilibertà dopo avere espiato almeno venti anni di pena. 6. Nei casi previsti dal comma 1, se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale, la semilibertà può essere altresì disposta successivamente all'inizio dell'esecuzione della pena. Si applica l'articolo 47, comma 4, in quanto compatibile. 7. Se l'ammissione alla semilibertà riguarda una detenuta madre di un figlio di età inferiore a tre anni, essa ha diritto di usufruire della casa per la semilibertà di cui all'ultimo comma dell'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431*".

programma di trattamento" che deve essere approvato, ai sensi dell'articolo 69, comma 5, dell'Ordinamento penitenziario e dell'articolo 101, comma 2, del relativo Regolamento di esecuzione, dal magistrato di sorveglianza.

Nel programma di trattamento per l'attuazione della semilibertà "*sono dettate le prescrizioni che il condannato o l'internato si deve impegnare, per scritto, ad osservare durante il tempo da trascorrere fuori dell'istituto*", nonché quelle relative agli orari di uscita e di rientro ed ai rapporti che "*potrà mantenere all'esterno negli ambienti indicati, in quanto funzionali al processo di reinserimento sociale*"[29].

Nella comunità, i compiti di vigilanza ed assistenza sui semiliberi sono affidati agli Uffici di esecuzione penale esterna, per le successive relazioni alla magistratura di sorveglianza in merito all'evoluzione del trattamento[30], mentre spetta agli "*organi di polizia... nell'esercizio delle generali funzioni di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dell'autorità*" riferire immediatamente al magistrato di sorveglianza e alla direzione dell'Istituto penitenziario ogni violazione delle prescrizioni del programma di trattamento[31].

Ovviamente, rispetto a violazioni delle prescrizioni integranti ipotesi di reato, le Forze di Polizia, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, assicurano immediata trasmissione della notizia al Pubblico ministero, con rapporto al magistrato di sorveglianza ed al direttore dell'Istituto.

Ai sensi dell'articolo 52 dell'Ordinamento penitenziario, ai condannati ammessi al regime di semilibertà "*possono essere concesse a titolo di premio una o più licenze di durata non superiore nel complesso a quarantacinque giorni l'anno*", durante le quali sono sottoposti al regime della libertà vigilata.

In tale caso, le prescrizioni concernenti tale regime sono determinate dal magistrato di sorveglianza, con obbligo per il semilibero, ex art. 102 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, di presentarsi "*all'Autorità di Pubblica Sicurezza per la certificazione del giorno e dell'ora di arrivo e di partenza*".

---

29) Tali previsioni sono contenute nell'articolo 101 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario, che affida al direttore dell'Istituto la responsabilità del trattamento e chiama in causa l'Ufficio di esecuzione penale esterna per "*la vigilanza e l'assistenza al soggetto nell'ambiente libero*".

30) Ai sensi dell'articolo 72 dell'Ordinamento penitenziario, gli Uffici di esecuzione penale esterna "*svolgono le indagini socio-familiari e l'attività di osservazione del comportamento per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati, propongono all'autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi e all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare*" e "*controllano l'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative, ne riferiscono all'autorità giudiziaria, proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca*".

31) R. Perotti, *Il regime di semilibertà*, su *www.adir.unifi.it/odv/sportello/semilib.htm*.

2.4. Permessi, permessi premio e licenze

Gli articoli 64, 65 e 66 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario definiscono le modalità di concessione dei permessi e dei permessi premio da parte delle Autorità giudiziarie, prevedendo anche richieste informative ed obblighi di comunicazione all'Autorità di Pubblica Sicurezza.

In particolare, l'articolo 65, prevede che il magistrato di sorveglianza, nell'adottare il provvedimento di concessione del permesso, "*stabilisce le opportune prescrizioni relative alla dimora e, ove occorra, al domicilio del condannato durante il permesso, sulla base delle informazioni eventualmente assunte, ad integrazione di quelle già disponibili, a mezzo degli organi di polizia*" e che "*durante il permesso premio, i controlli del condannato sono effettuati dall'Arma dei Carabinieri o dalla Polizia di Stato. In casi particolari l'Amministrazione penitenziaria può disporre ulteriori controlli da parte del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria*.

L'articolo 66 chiarisce, inoltre, che, relativamente ai provvedimenti esecutivi di concessione dei permessi previsti dagli articoli 64 e 65 dell'Ordinamento penitenziario, sussiste l'obbligo, da parte degli Istituti interessati, di dare "*notizia senza ritardo al Prefetto della provincia nel cui territorio è sito il comune ove il permesso deve essere fruito*".

Parimenti, in caso di "licenze" concesse ai condannati in regime di semilibertà e agli internati in ogni caso, l'art. 102 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario prevede l'obbligo per i beneficiari, una volta raggiunto il luogo in cui la licenza deve essere trascorsa, di "*presentarsi all'Autorità di pubblica sicurezza per la certificazione del giorno e dell'ora dell'arrivo*".

Analogo obbligo sussiste al momento del rientro in Istituto, vale a dire di munirsi di certificazione attestante il giorno e l'ora della partenza.

2.5. Liberazione anticipata

La liberazione anticipata, sebbene sia inserita sistematicamente nel Capo VI dell'Ordinamento penitenziario intitolato "*Misure alternative alla detenzione*", più che una misura alternativa alla detenzione può essere considerata quale efficace strumento di reinserimento sociale, attraverso una significativa riduzione della pena che anticipa il termine di scarcerazione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 54 dell'Ordinamento penitenziario, la detrazione di "*quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena*

scontata", che costituisce il fulcro della liberazione anticipata, viene concessa "*al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione*"[32].

A caratterizzare la misura vi sono, quindi, il riconoscimento della partecipazione del soggetto all'opera di rieducazione e la re-immissione nella società attraverso la riduzione della pena detentiva in corso di esecuzione[33].

Al riguardo, il Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario espressamente prevede che la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione debba essere "*valutata con particolare riferimento all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna*" (articolo 103).

Dell'adozione di tale provvedimento, ai sensi dell'articolo 58 dell'Ordinamento penitenziario, la magistratura di sorveglianza è tenuta ad informare "*immediatamente*" l'Autorità provinciale di P.S., al fine di consentire a quest'ultima di dispiegare efficacemente i necessari controlli "*sull'osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi*", nel rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, in modo da non compromettere il processo di reinserimento sociale in atto.

---

32) Ai sensi dell'articolo 54 dell'Ordinamento penitenziario, "*al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare. 2. La concessione del beneficio è comunicata all'ufficio del pubblico ministero presso la corte d'appello o il tribunale che ha emesso il provvedimento di esecuzione o al pretore se tale provvedimento è stato da lui emesso. 3. La condanna per delitto non colposo commesso nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio ne comporta la revoca. 4. Agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo*".

33) La liberazione anticipata si afferma come un validissimo strumento per il governo disciplinare degli Istituti penitenziari, considerato che la partecipazione all'opera di rieducazione si esprime, essenzialmente, con il rispetto delle norme penitenziarie che disciplinano la vita intramuraria. Ne discende che il giudizio sul comportamento del detenuto è fortemente condizionato dalle offerte trattamentali assicurate dagli Istituti penitenziari, nel senso che rispetto a progettualità modeste il condannato potrà accedere più facilmente al beneficio, traducendosi la sua effettiva partecipazione all'opera di rieducazione nell'assenza di rilievi disciplinari. In presenza, invece, di strumenti di rieducazione più sviluppati ed efficaci, il giudizio sull'effettiva partecipazione al percorso trattamentale, potrà essere più articolato, basandosi sui complessivi comportamenti del detenuto, sulla diligenza e la puntualità nell'osservanza delle prescrizioni, sull'assiduità nello svolgimento dell'eventuale attività formative e lavorative, ecc.

2.6. Liberazione condizionale

Anche la misura della liberazione condizionale adottata dal Tribunale di Sorveglianza chiama in causa per "*gli adempimenti relativi alla sua attuazione*" la Questura territorialmente competente, unitamente ad altri organi del Ministero della Giustizia[34].

Ai sensi dell'art. 104 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario "*l'ordinanza di concessione della liberazione condizionale immediatamente esecutiva… è trasmessa alla direzione dell'istituto per la scarcerazione e comunicata, per gli adempimenti relativi alla attuazione della liberazione condizionale, oltre che all'interessato, al magistrato di sorveglianza, alla Questura e al centro di servizio sociale territorialmente competenti*".

In seguito alla emissione del provvedimento con cui il magistrato di sorveglianza stabilisce le prescrizioni della libertà vigilata, la "*Questura provvede alla redazione del verbale di sottoposizione dell'interessato alle prescrizioni*".

Nell'ipotesi di "*accertata violazione delle prescrizioni*", è previsto, inoltre, che il magistrato di sorveglianza "*trasmette al tribunale di sorveglianza la proposta di revoca della liberazione condizionale*", con ciò lasciando intuire la delicatezza dei compiti di controllo rimessi.

2.7. Libertà vigilata

Anche la libertà vigilata, disciplinata dall'articolo 228 del Codice penale quale misura di sicurezza non detentiva, comporta la sorveglianza della persona da parte dell'Autorità di Pubblica Sicurezza[35].

---

34) Come precisato dalla Suprema Corte di Cassazione, "*la liberazione condizionale non è un istituto di diritto processuale ma è un istituto di diritto sostanziale, che comporta, oltre che l'immediata liberazione del condannato, l'estinzione, sia pure differita, della pena, condizionatamente alla mancata commissione, nei termini di legge, di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole. Si tratta di una misura direttamente collegata al reato e al suo autore per cui le condizioni di operatività richieste dalla legge non sono sufficienti, dovendo intervenire la libera determinazione del giudice, ancorata ai criteri ex art. 133 c.p. ed in particolare ai precedenti giudiziari del condannato*" (Cassazione, 23 febbraio 1983, in *Cassazione penale*, 1984, p. 1430).

35) Le ipotesi di applicazione, obbligatoria e facoltativa, sono disciplinate dagli articoli 229 e 230 del codice penale. Nel primo articolo sono declinati i "*casi nei quali può essere ordinata la libertà vigilata*" (es. condanna alla reclusione per un tempo superiore a un anno; quando è autorizzata una misura di sicurezza per un fatto non preveduto dalla legge come reato, come nel caso di reato impossibile, di accordo per commettere un delitto e l'istigazione non accolta a commettere un delitto); nel secondo sono indicati i "*casi nei quali deve essere ordinata la libertà vigilata*", vale a dire le ipotesi di cosiddetta libertà vigilata obbligatoria (es. se è inflitta la pena della reclusione per non meno di dieci anni e non può, in tal caso, avere durata inferiore a tre anni; quando il condannato è ammesso alla liberazione condizionale; se il contravventore abituale o professionale, non essendo

Invero, alla persona in stato di libertà vigilata sono imposte dall'Autorità giudiziaria (che può essere sia il giudice della cognizione che il magistrato di sorveglianza) prescrizioni idonee ad evitare le occasioni di nuovi reati.

Nella pratica si riscontrano l'obbligo di un lavoro stabile, il divieto di rientrare in casa dopo una certa ora, il divieto di uscire di casa prima di una certa ora al mattino, il divieto di tenere armi o altri strumenti atti ad offendere, il divieto di frequentare riunioni o manifestazioni "*senza l'autorizzazione di P.S.*", l'obbligo di presentarsi al giudice di sorveglianza, se ne faccia richiesta, e il divieto di accompagnarsi a pregiudicati[36].

In materia di libertà vigilata, l'art. 162 del TULPS prevede che "*i condannati per delitto a pena detentiva o per contravvenzione all'ammonizione o che debbono essere sottoposti alla libertà vigilata hanno l'obbligo, appena dimessi dal carcere o dagli stabilimenti indicati nell'articolo precedente, di presentarsi all'Autorità di pubblica sicurezza locale, che li provvede del foglio di via obbligatorio, se necessario*"[37].

L'articolo 55 dell'Ordinamento penitenziario disciplina gli "*interventi del servizio sociale nella libertà vigilata*", stabilendo che nei confronti delle persone sottoposte a tale misura e ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 228 del codice penale, il servizio sociale svolge "*interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale*".

3. Linee Guida del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 29 gennaio 2021 – Evasioni e disordini collettivi

In situazioni di criticità all'interno degli Istituti penitenziari, l'intervento dell'Autorità di Pubblica Sicurezza e delle Forze di Polizia del territorio

più sottoposto a misure di sicurezza, commette un nuovo reato, il quale sia nuova manifestazione di abitualità o professionalità; negli altri casi determinati dalla legge). Da evidenziare, infine, che nel caso in cui sia stata disposta l'assegnazione a una colonia agricola o ad una casa di lavoro, il giudice, al termine dell'assegnazione, può ordinare che la persona da dimettere sia posta in liberà vigilata, ovvero può obbligarla a cauzione di buona condotta. Per completezza va evidenziato che, ai sensi dell'articolo 55 dell'Ordinamento penitenziario, nei confronti dei sottoposti alla libertà vigilata, l'ufficio di esecuzione penale esterna svolge "*interventi di sostegno e di assistenza al fine del loro reinserimento sociale*".

36) Come precisato dalla prima sezione penale della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 3640 del 25 gennaio 2018, "*le prescrizioni impartite con la libertà vigilata non possono comportare restrizioni così forti che la assimilino alla detenzione domiciliare, ne snaturino il carattere non detentivo e ne frustrino la finalità di reinserimento sociale attestata dall'art. 55*".

37) La Corte Costituzionale, con sentenza 24 maggio 1963, n. 72 (G.U. 8 giugno 1963, n. 153, edizione speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma nella parte in cui si afferma "*che li provvede del foglio di via obbligatorio, se necessario*".

è oggetto di apposite previsioni, come confermano gli articoli 90 e 93 del Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento penitenziario.

In particolare, in caso di evasione di detenuti ed internati, l'articolo 90 assegna alla Polizia Penitenziaria l'attuazione delle "*prime ricerche*", con previsione di assicurare "*immediata notizia alle locali Autorità di polizia*" dell'evento, oltre che alla Procura della Repubblica, al magistrato di sorveglianza e al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

In presenza di "*disordini collettivi con manifestazioni di violenza o tali da far ritenere che possano degenerare in manifestazioni di violenza*", l'articolo 93 prevede che qualora la direzione dell'Istituto "*non sia in grado di intervenire efficacemente con il personale a disposizione, richiede al Prefetto l'intervento delle Forze di Polizia e delle altre Forze eventualmente poste a sua disposizione, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, informandone immediatamente il magistrato di sorveglianza, il provveditore regionale, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*".

È del tutto evidente il coordinamento tra tale disposizione e le prerogative riconosciute al Prefetto dall'articolo 13 della legge sul Nuovo Ordinamento della Pubblica Sicurezza[38].

Nella veste di Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, il Prefetto ha, infatti, "*responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia*", "*assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza*" e "*dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività*".

In questa direzione si collocano le Linee Guida del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 29 gennaio 2021 che individuano le responsabilità e i compiti in capo alle varie Autorità impegnate nella gestione delle emergenze penitenziarie (gravi disordini, rivolte, evasioni, ecc.) che minacciano la sicurezza pubblica, nel rigoroso rispetto delle prerogative generali attribuite all'Autorità di Pubblica Sicurezza e alle Forze di Polizia di cui la stessa dispone.

Tale atto di indirizzo fa seguito alle rivolte penitenziarie legate alla pandemia da Covid-19, in alcuni casi sfociate in evasioni di massa dagli Istituti, per declinare organicamente le modalità di pianificazione dei servizi e gli interventi da attuare in caso di gravi disordini all'interno delle carceri italiane.

Per la prima volta nella storia repubblicana vengono puntualmente

38) Non a caso la legge 1° aprile 1981, n. 121 individua in capo al Prefetto, quale Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, rendendolo irrinunciabile organo di snodo dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

individuate le responsabilità e i compiti in capo alle varie Autorità impegnate nella gestione delle emergenze penitenziarie che minacciano la sicurezza pubblica, nel rigoroso rispetto delle prerogative generali attribuite all'Autorità di Pubblica Sicurezza e alle Forze di Polizia di cui la stessa dispone.

Come evidenziato nella predetta direttiva, le rivolte, i tentativi di fuga e la maxi-evasione dal carcere di Foggia hanno "*fatto avvertire unanimemente l'esigenza di un più ampio, integrato e pianificato coinvolgimento tecnico-operativo di tutti i soggetti istituzionali deputati a garantire la sicurezza sia all'interno, sia all'esterno degli istituti penitenziari, con l'impiego, ove necessario, anche delle polizie locali e delle strutture destinate al soccorso pubblico e sanitario*"[39].

L'emanazione di chiare Linee guida corrisponde alla necessità di delineare "*scenari definiti secondo un criterio di crescente minaccia – dalle iniziative di dissenso poste in essere in prossimità della struttura penitenziaria fino all'intervento eccezionale al suo interno – cui corrispondono schemi procedurali individuati al fine di consentire una rapida, efficiente ed omogenea azione e di contrasto*".

In tale prospettiva, "*al Prefetto, nelle esercizio delle attribuzioni di Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza ed avvalendosi del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, viene demandata la declinazione in sede locale degli indirizzi di intervento contenuto nelle Linee Giuda, con Pianificazioni generali provinciali che rispondono alle esigenze delle specifiche realtà territoriali ed alle indicazioni fornite dalle Autorità penitenziarie (direttori di Istituto e comandanti dei Reparti di Polizia Penitenziaria). Al Questore, infine, spetterà definire le conseguenti Pianificazioni operative, anche avvalendosi dell'apporto consultivo del Tavolo tecnico, in quanto Autorità responsabile dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e del coordinamento tecnico-operativo della Forza pubblica e delle altre Forze a disposizione*".

4. Linee Guida del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022 – Esecuzione penale esterna

In un contesto che registra un aumento esponenziale dell'esecuzione delle pene al di fuori del carcere, si afferma, inoltre, il ruolo delle Forze di

39) Il 9 marzo 2020, dal penitenziario di Foggia – a seguito di una maxi-rivolta, condotta con aggressioni al personale di Polizia Penitenziaria, azioni di devastazione e saccheggio che determinarono danni ingentissimi per la Casa Circondariale – evasero 72 detenuti, alcuni dei quali personaggi di spicco della criminalità locale, con grave turbamento per l'ordine pubblico.

Polizia e, in particolare, della Polizia Penitenziaria nella comunità libera, per rafforzare l'azione di contrasto alla criminalità e la tutela della sicurezza pubblica.

Nuclei specializzati del Corpo, istituiti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, sono infatti chiamati a concorrere nelle attività di verifica e controllo delle prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria, in sintonico raccordo con l'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza e le altre Forze di Polizia.

In tale ambito si collocano le recenti "Linee Guida" del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022 indirizzate ai Prefetti della Repubblica, che rilevano in quanto espressione di una proficua sinergia istituzionale tra le Forze di Polizia, l'Autorità di Pubblica Sicurezza e gli organi del Ministero della Giustizia prioritariamente deputati a presidiare l'esecuzione penale[40].

Tale atto di indirizzo, unitamente alle pianificazioni condivise in sede provinciale con l'intervento delle competenti Autorità provinciali, costituisce, infatti, "*un piano di intervento improntato a un incisivo ed efficace coordinamento e indirizzato alla massima e più funzionale integrazione di tutti gli organismi, a livello nazionale e locale*", declinando le procedure operative che vanno assicurate nelle attività di verifica e controllo assegnate ai Nuclei di Polizia Penitenziaria ed alle competenti articolazioni della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

In particolare, al fine di assicurare la necessaria circolarità informativa, si prevede che dai predetti Nuclei saranno inoltrate, con cadenza mensile, alle Questure e ai Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza gli elenchi delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione residenti o che nel territorio dei distretti di competenza svolgano le attività previste dai programmi di trattamento.

Tali elenchi nominativi saranno, inoltre, corredati da una serie di informazioni riguardanti: posizione giuridica e fine pena, domicilio e dimora, attività lavorativa, prescrizioni inerenti alla permanenza presso la propria dimora e/o luoghi di svolgimento dell'attività lavorativa e di eventuali ulteriori attività trattamentali, eventuali obblighi sulla libertà di locomozione.

Le attività di controllo e verifica pianificate dai Nuclei saranno, quindi, comunicate alle Questure e ai Comandi Provinciali dell'Arma dei

40) Le "*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*", sono declinate nella nota circolare prot. 317145 del 25 agosto 2022 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia.

Carabinieri, in analogia alle direttive già impartite per i servizi di traduzione e piantonamento e con modalità riservate[41].

I Nuclei di Polizia Penitenziaria provvederanno, in tal modo, agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative (esistenza dell'attività, idoneità delle mansioni svolte e dell'ambiente lavorativo, profilo del datore di lavoro e degli eventuali altri dipendenti) dei condannati, nell'ambito delle indagini per l'ammissione alle misure alternative o di comunità, avvalendosi, ove necessario, dei contributi informativi delle altre Forze di Polizia, nel rispetto dei comparti di specialità di cui all'art. 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, nonché al discendente decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017[42].

Infine, con l'obiettivo di assicurare un efficace scambio informativo, con particolare riguardo alle attività istituzionali di competenza (es. misure di sicurezza, misure di prevenzione, accertamenti fiscali, ecc.) e ferme restando le comunicazioni alle competenti Autorità Giudiziarie, è stato previsto che eventuali inosservanze delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione "*saranno condivise con le altre Forze di Polizia competenti territorialmente*".

La Riforma del processo penale entrata in vigore il 30 dicembre 2022 e nota come legge Cartabia[43], amplifica tale esigenza di coordinamento istituzionale, rivitalizzando le pene sostitutive rispetto al primato di quelle tipicamente detentive, in ragione delle prerogative già affidate all'Autorità di Pubblica Sicurezza e, dunque, alle Forze di Polizia a presidio della pacifica convivenza sociale.

In particolare, il Legislatore, nel procedere ad una rivisitazione organica del sistema delle pene sostitutive delle pene detentive brevi, ha tentato di superare l'annoso problema dei cosiddetti liberi "sospesi", vale a dire di coloro che riescono a fruire delle misure alternative solo a distanza di notevole tempo dalla commissione del reato[44].

---

41) Le uscite e i rientri delle pattuglie incaricate delle attività di verifica e controllo saranno precedute da comunicazioni telefoniche di inizio e fine servizio alle Sale Operative delle Questure e alle Centrali Operative dei Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri, al fine di assicurare il necessario coordinamento e consentire eventuali supporti operativi.

42) Nello specifico, in caso di accertamenti di particolare complessità sulle condizioni economiche dei condannati, le "Linee Guida" prevedono che l'attività informativa potrà essere arricchita di dati e notizie in possesso dei Comandi/Uffici delle altre Forze di Polizia, nel rispetto delle competenze dei comparti di specialità, previa specifica richiesta dei comandanti dei Nuclei di Polizia Penitenziaria.

43) Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante "*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*".

44) Si tratta di persone condannate che, avendone i requisiti, hanno chiesto al Tribunale di Sorve-

In adesione al modello anglosassone, le nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi sono, infatti, comminate in via diretta dal giudice della cognizione, con tempi decisamente più contenuti rispetto ai reati per i quali si procede ed includendo ipotesi delittuose con pene edittali più elevate, sino a sei anni di reclusione.

Con la riforma Cartabia si affermano quattro pene sostitutive: la semilibertà, la detenzione domiciliare, il lavoro di pubblica utilità e la pena pecuniaria, tutte seguite dall'aggettivo "sostitutive".

Le nuove misure vengono incluse nel sistema delle pene delineato nella parte generale del codice penale, di cui ne richiamano la disciplina, e sono raccordate con l'articolata regolamentazione contenuta nelle disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689.

La scelta di denominare le nuove pene aggiungendo l'aggettivo "sostitutive" è ispirata dall'esigenza di rendere immediatamente distinguibili le predette sanzioni sostitutive dagli istituti analoghi, ma aventi diversa natura giuridica e disciplina, in quanto espressione di misure alternative alla detenzione: la semilibertà, la detenzione domiciliare ed il lavoro di pubblica utilità, quest'ultimo previsto come pena principale irrogabile dal giudice di pace o disposto nell'ambito della sospensione condizionale della pena o della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato[45].

---

glianza l'affidamento in prova ai servizi sociali o altre misure alternative alla detenzione e che attendono anni prima di potervi accedere e scontare fattivamente la pena. Ai sensi dell'art 656 c.p.p., comma 5, "*se la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47 ter, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, o sei anni nei casi di cui agli articoli 90 e 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, il pubblico ministero, salvo quanto previsto dai commi 7 e 9, ne sospende l'esecuzione. L'ordine di esecuzione e il decreto di sospensione sono notificati al condannato e al difensore nominato per la fase dell'esecuzione o, in difetto, al difensore che lo ha assistito nella fase di giudizio, con l'avviso che entro trenta giorni può essere presentata istanza, corredata dalle indicazioni e dalla documentazione necessarie, volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47, 47 ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 94 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, ovvero la sospensione dell'esecuzione della pena di cui all'articolo 90 dello stesso testo unico. L'avviso informa altresì che, ove non sia presentata l'istanza o la stessa sia inammissibile ai sensi degli articoli 90 e seguenti del citato testo unico l'esecuzione della pena avrà corso immediato. Con l'avviso il condannato è informato che ha facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa e che, se il processo si è svolto in sua assenza, nel termine di trenta giorni dalla conoscenza della sentenza può chiedere, in presenza dei relativi presupposti, la restituzione nel termine per proporre impugnazione o la rescissione del giudicato*".

45) A differenza delle misure alternative alla detenzione, cui può accedersi solo in fase esecutiva a seguito della sospensione dell'esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva, le pene sostitutive diventano applicabili direttamente dal giudice della cognizione in sede di pronuncia della sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, nonché in fase di decreto penale di condanna. S. Del Giudice, *Le pene sostitutive delle pene detentive brevi alla*

Le pene "sostitutive", rispetto a quelle "sostituite", si collocano in una dimensione funzionale di accessorietà, dal momento che, in quanto sanzioni restrittive della libertà personale, la loro mancata esecuzione ovvero le violazioni gravi e reiterate delle prescrizioni in esse contenute determinano, il recupero, in tutto o in parte, della pena detentiva originaria[46].

Più in particolare, il comma 2 dell'articolo 545-*bis* del codice di procedura penale, rubricato "condanna a pena sostitutiva", prevede che il giudice possa acquisire dalla polizia giudiziaria "*tutte le informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita, personali, familiari, sociali, economiche e patrimoniali dell'imputato*".

L'articolo 12-*quinquies* della legge 30 aprile 1962 n. 283, rubricato "*prestazione di lavoro di pubblica utilità in alternativa al pagamento in sede amministrativa*", disciplina, inoltre, una serie di prerogative assegnate all'Autorità di Pubblica Sicurezza, a partire dai controlli per "*verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità*"[47].

Il legislatore precisa, inoltre, nei successivi commi, che "*il controllo sull'osservanza degli obblighi connessi al lavoro di pubblica utilità è effettuato dall'Ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza dell'ufficio di pubblica sicurezza, dal comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente*".

L'Autorità di Pubblica Sicurezza è investita, ancora, del compito, di comunicare "*all'organo accertatore e al pubblico ministero l'avvenuto svolgimento o meno dell'attività lavorativa*", entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto per la conclusione del lavoro di pubblica utilità.

---

luce della Riforma Cartabia, su *www.avvocatodelgiudice.com*.

46) L'articolo 66 della legge 24 novembre 1981, n. 689, disciplina le ipotesi di revoca per inosservanza delle prescrizioni delle pene sostitutive: "*Salvo quanto previsto dall'articolo 71 per la pena pecuniaria, la mancata esecuzione della pena sostitutiva, ovvero la violazione grave o reiterata degli obblighi e delle prescrizioni ad essa inerenti, ne determina la revoca e la parte residua si converte nella pena detentiva sostituita ovvero in altra pena sostitutiva più grave. Gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria, il direttore dell'istituto a cui il condannato è assegnato o il direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna informano, senza indugio, il giudice che ha applicato il lavoro di pubblica utilità, ovvero il magistrato di sorveglianza che ha emesso l'ordinanza prevista dall'articolo 62, di ogni violazione degli adempimenti sui quali gli organi medesimi esercitano i rispettivi controlli. Il magistrato di sorveglianza compie, ove occorra, sommari accertamenti e, qualora ritenga doversi disporre la revoca della semilibertà o della detenzione domiciliare e la conversione prevista dal primo comma, procede a norma dell'articolo 666 del codice di procedura penale. Allo stesso modo procede il giudice che ha applicato il lavoro di pubblica utilità*".

47) Ai sensi dell'articolo 12-*quinquies* della legge 30 aprile 1962, n. 283, introdotto dall'articolo 70 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, "*la durata e il termine per iniziare e per concludere il lavoro di pubblica utilità sono determinati dal pubblico ministero con decreto notificato al contravventore e comunicato all'organo accertatore, nonché' all'autorità di pubblica sicurezza incaricata di controllare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità*".

Nell'ipotesi di interruzione della prestazione del lavoro di pubblica utilità, possibile attraverso il pagamento di "*una somma di denaro pari a un sesto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione, dedotta la somma corrispondente alla durata del lavoro già prestato*", il contravventore sarà tenuto ad attestare "*l'avvenuto svolgimento del lavoro di pubblica utilità*" all'Autorità di Pubblica Sicurezza incaricata dei controlli al fine di consentirne a quest'ultima "*l'immediata comunicazione al pubblico ministero*"[48].

5. Il lavoro di pubblica utilità

Con particolare riguardo al lavoro di pubblica utilità, occorre premettere che si tratta di un istituto disciplinato da diverse norme, con uno spettro di applicazione esteso a numerose fattispecie penali, in quanto rispondente a molteplici esigenze avvertite dal Legislatore.

In primis, entra in gioco quale "obbligo del condannato" in occasione della concessione della sospensione condizionale della pena, dal momento che l'art. 165 c.p. prevede che, se il condannato non si oppone, il giudice può subordinare la sospensione condizionale della pena, quale causa di estinzione del reato, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, secondo le modalità indicate nella sentenza e per un tempo, comunque, non superiore alla durata della pena sospesa[49].

L'art. 168-*bis* del codice penale, introdotto nel nostro ordinamento dal comma 11 dell'art. 3 della legge 28 aprile 2014, n. 67, disciplina, inoltre, la prestazione di lavoro di pubblica utilità come "obbligo dell'imputato" nel caso

48) Le modifiche introdotte dalla cosiddetta Riforma Cartabia, con l'articolo 70 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, incidono sensibilmente sul ruolo dell'Autorità di Pubblica Sicurezza nell'ambito delle pene sostitutive ed in particolare sulle prestazioni di lavoro di pubblica utilità: "*Il controllo sull'osservanza degli obblighi connessi al lavoro di pubblica utilità è effettuato dall'Ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza dell'ufficio di pubblica sicurezza, dal comando dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente. Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto per la conclusione del lavoro di pubblica utilità, l'autorità indicata nel quinto comma comunica all'organo accertatore e al pubblico ministero l'avvenuto svolgimento o meno dell'attività lavorativa. Il contravventore può in ogni momento interrompere la prestazione del lavoro di pubblica utilità pagando una somma di denaro pari a un sesto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione, dedotta la somma corrispondente alla durata del lavoro già prestato. In tal caso il contravventore attesta l'avvenuto pagamento all'organo accertatore e all'autorità incaricata dei controlli sullo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, che ne dà immediata comunicazione al pubblico ministero*".

49) A norma dell'articolo 18-*bis* delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale, nei casi di cui all'articolo 165 c.p., il giudice dispone che il condannato svolga attività non retribuita in favore della collettività, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 44, 54, commi, 2, 3, 4 e 6, e 59 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

di concessione della sospensione del processo con messa alla prova (M.A.P.), subordinando la concessione di tale misura di *probation* giudiziaria allo svolgimento di una "*prestazione non retribuita*" in favore della collettività[50].

In tal senso, è prefigurato dal legislatore quale "*prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato*".

Invero, la prima previsione del lavoro di pubblica utilità risale alla legge 24 novembre 1981, n. 689 quale "pena sostitutiva", ossia come possibilità per il condannato di richiedere, in caso di condanna al pagamento di una pena pecuniaria ed in presenza di insolvibilità, la conversione della stessa (multa o ammenda) con la prestazione del lavoro sostitutivo di pubblica utilità.

A distanza di circa un decennio, con la legge 26 aprile 1993, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa", il lavoro di pubblica utilità viene concepito come "sanzione accessoria" facoltativa per finalità sociali, da svolgersi al termine dell'espiazione della pena detentiva.

Con la legge 28 agosto 2000, n. 274, nei procedimenti penali di competenza del Giudice di Pace, l'istituto si afferma quale "sanzione

---

50) Legge 20 aprile 2014, n. 67, recante "*Deleghe al Governo in materia di pene detentive e di riforma del sistema carcerario e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*". L'istituto della sospensione del processo con messa alla prova costituisce la "*misura di comunità più applicata ed atta a garantire il decongestionamento del processo penale, rivestendo, contestualmente, un elevato potenziale special-preventivo*" (cfr. circolare del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, n. 3 /2022 del 26 ottobre 2022). Ai sensi dell'articolo 168-*bis* e ss. del codice penale "*comporta la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali*". La *probation* può essere richiesta dall'imputato, anche su proposta del pubblico ministero, "*nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale*". Ai sensi del 5 comma dell'articolo 464-*bis* c.p.p., la decisione sulla concessione della misura, ovvero la determinazione degli obblighi e delle prescrizioni, cui eventualmente subordinarla, consente al giudice di acquisire, "*tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici*", tutte le "*informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato*".

sostitutiva" della pena detentiva e pecuniaria, ovvero come *condicio sine qua non* per l'ottenimento della sospensione condizionale della pena in presenza di reati concernenti guida in stato di ebbrezza e/o sostanze stupefacenti[51].

In particolare, gli articoli 186, comma 9-*bis* e 187, comma 8-*bis*, del Codice della strada, prevedono, in taluni casi, la possibilità di sostituzione della pena detentiva dell'arresto e di quella pecuniaria dell'ammenda con l'effettuazione di lavori di pubblica utilità[52].

Inoltre, l'articolo 73, comma 5-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, prevede la possibilità di applicare, "*limitatamente ai fatti di cui all'art. 73*", commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, anziché la pena detentiva della reclusione o la pena pecuniaria della multa, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274[53].

Con il Decreto Ministeriale 26 marzo 2001, viene ulteriormente specificato che il lavoro di pubblica utilità, quale attività non retribuita a favore della collettività, consiste in prestazioni di opera intellettuale o manuale, profondamente diverse per tipologia: da prestazioni di lavoro per finalità di protezione civile all'assistenza di persone vulnerabili, quali anziani, minori, portatori di handicap, ecc.[54].

---

51) La legge 11 giugno 2004, n. 145, prevede che la concessione della sospensione condizionale della pena, quale causa di estinzione del reato, possa essere subordinata ad una serie di obblighi, tra cui la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività, secondo le modalità definite dal Giudice in sentenza, per un tempo non superiore alla durata della pena sospesa.

52) Tale sostituzione può essere disposta dall'autorità giudiziaria anche con il decreto penale di condanna, in assenza di opposizione dell'imputato, ovvero può essere concessa, previa richiesta dell'imputato, con la sentenza che chiude il procedimento, in particolare con la sentenza che applica la pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 c.p.p.

53) Tale sostituzione può essere disposta dal giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 c.p.p., su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non debba concedersi il beneficio della sospensione condizionale della pena.

54) Ai sensi dell'art. 1 del decreto ministeriale 26 marzo 2001, il lavoro di pubblica utilità ha ad oggetto: "*a) prestazioni di lavoro a favore di organizzazioni di assistenza sociale o volontariato operanti, in particolare, nei confronti di tossicodipendenti, persone affette da infezione da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex-detenuti o extracomunitari; b) prestazioni di lavoro per finalità di protezione civile, anche mediante soccorso alla popolazione in caso di calamità naturali, di tutela del patrimonio ambientale e culturale, ivi compresa la collaborazione ad opere di prevenzione incendi, di salvaguardia del patrimonio boschivo e forestale o di particolari produzioni agricole, di recupero del demanio marittimo e di custodia di musei, gallerie o pinacoteche; c) prestazioni di lavoro in opere di tutela della flora e della fauna e di prevenzione del randagismo degli animali; d) prestazioni di lavoro nella manutenzione e nel decoro di ospedali e case di cura o di beni del demanio e del patrimonio pubblico ivi compresi giardini, ville e parchi, con esclusione di immobili utilizzati dalle Forze armate o dalle Forze di polizia; e) altre prestazioni di lavoro di pubblica utilità pertinenti la specifica professionalità del condannato*", F. Guercio, *Il lavoro di pubblica utilità: quel che il reo toglie, il reo restituisce*, su *www.giustiziainsieme.*

Un'ulteriore previsione del lavoro di pubblica utilità come "sanzione accessoria" è contenuta nella legge 21 febbraio 2006, n. 102, con cui viene introdotto l'articolo 224-*bis* nel Codice della Strada.

In forza di tale disposizione, il giudice, nel pronunciare condanna alla pena della reclusione per un delitto commesso con violazione delle norme sulla circolazione stradale, può, infatti, disporre anche lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità[55].

Al fine di contrastare le condotte lesive del decoro urbano, con la legge 18 aprile 2017, n. 48, viene introdotta la possibilità di beneficiare della sospensione condizionale della pena, subordinandola all'obbligo del ripristino e di ripulitura dei luoghi, configurando il lavoro di pubblica utilità quale condotta riparatoria in favore della collettività.

Con la "*Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario*", avviata con il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, il lavoro di pubblica utilità viene esteso anche ai detenuti e agli internati, quale "attività volontaria e gratuita" che tiene conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative.

Lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, quale prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, presso lo Stato, le Regioni, le Province, è stata recentemente oggetto di previsione anche da parte del Ministero dell'Interno.

In particolare, con il decreto ministeriale 19 ottobre 2021[56], il Viminale ha individuato le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte dei soggetti destinatari del D.A.SPO., in vista della richiesta al Questore della cessazione degli "*ulteriori effetti pregiudizievoli*" del divieto.

In materia, si segnalano le modifiche apportate nel 2019, dal decreto sicurezza *bis*[57], alla legge 13 dicembre 1989, n. 401[58].

---

it/it/giustizia-pene/2698-il-lavoro-di-pubblica-utilita-quel-che-il-reo-toglie-il-reo-restituisce.

55) Successivamente, con la legge 29 luglio 2010, n. 120, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza stradale*", il lavoro di pubblica utilità è concepito come pena sostitutiva della pena detentiva (arresto) e pecuniaria (ammenda), applicabile per una sola volta e previo consenso dell'imputato.

56) Decreto 19 ottobre 2021, recante "*Svolgimento dei lavori di pubblica utilità da parte dei soggetti destinatari del D.A.SPO., per la richiesta al Questore della cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli del divieto, adottato ai sensi dell'articolo 6, comma 8-bis, della legge 13 dicembre 1989, n. 401*".

57) Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n. 77.

58) Invero già con il decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, recante "*Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno*", sono state introdotte delle novità di rilievo alle previsioni originarie dell'istituto, prevedendo una sorta di giudizio di riabilitazione, trascorsi almeno tre anni dalla scadenza del divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive o si accettano scommesse autorizzate ovvero si tengono giochi di azzardo autorizzati, per il destinatario della misura, in

Con la novella si prevede che la cessazione degli "*ulteriori effetti pregiudizievoli*" derivanti dall'applicazione del divieto (art. 6) presuppone una richiesta al Questore che ha disposto il divieto, con accoglimento subordinato all'adozione da parte dell'interessato di "*condotte di ravvedimento operoso, quali la riparazione integrale del danno eventualmente prodotto, mediante il risarcimento anche in forma specifica, qualora sia in tutto o parte possibile, o la concreta collaborazione con l'autorità di polizia o con l'autorità giudiziaria per l'individuazione degli altri autori o partecipanti ai fatti per i quali è stato adottato il divieto ... o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità*, *secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno*".

Assumono rilievo, dunque, il ravvedimento operoso, la buona condotta o lo svolgimento di lavori di pubblica utilità, che il Questore è chiamato a valutare nel corso degli ultimi tre anni.

Con riguardo alla prestazione dell'attività lavorativa non retribuita in favore della collettività, preme evidenziare le prerogative dell'Autorità di Pubblica Sicurezza che dovrà essere avvisata "*senza ritardo*", da parte delle Amministrazioni, associazioni ed enti, dell'ammissione al lavoro di pubblica utilità, di ogni violazione grave e non giustificata degli obblighi, e della decadenza della misura.

Resta, ovviamente impregiudicata, la facoltà per l'Autorità di Pubblica Sicurezza di disporre verifiche, a mezzo delle Forze di Polizia, sul regolare svolgimento delle prestazioni da parte dei soggetti ammessi ai lavori di pubblica utilità.

Al termine del periodo di svolgimento del lavoro di pubblica utilità è prevista, a carico delle Amministrazioni, associazioni ed enti interessate, la redazione di una relazione finale sull'effettivo e regolare svolgimento delle prestazioni lavorative da parte del soggetto, con trasmissione al Questore competente, per le conseguenti valutazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della richiesta di cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli del divieto.

Con la Riforma cd. Cartabia il lavoro di pubblica utilità viene, infine, elevato a "pena sostitutiva" delle pene detentive brevi[59].

---

presenza di ravvedimento operoso, risarcimento del danno, lavori di pubblica utilità e prova costante ed effettiva di buona condotta.

59) Ai sensi dell'articolo 56-*bis*, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, quale attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato "*viene svolta di regola nell'ambito della regione in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non meno di sei ore e non più di quindici ore di lavoro settimanale da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Tuttavia, se*

L'articolo 545-*bis* c.p.p., inserito dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, prevede, infatti che "*quando è stata applicata una pena detentiva non superiore a quattro anni e non stata ordinata la sospensione condizionale, subito dopo la lettura del dispositivo, il giudice, se ricorrono le condizioni per sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'articolo 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ne dà avviso alle parti*".

Ai fine della scelta del tipo di pena sostitutiva, ai sensi dell'articolo 58 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e sui conseguenti obblighi e prescrizioni, "*il giudice può acquisire dall'ufficio di esecuzione penale esterna e, se del caso, dalla polizia giudiziaria tutte le informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita, personali, familiari, sociali, economiche e patrimoniali dell'imputato*".

Ai sensi dell'articolo 56-*ter* della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed analogamente a quanto previsto nel caso di concessione della semilibertà e della detenzione domiciliare, l'applicazione del lavoro di pubblica utilità comporta una serie di prescrizioni per il condannato quali: "*1) il divieto di detenere e portare a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia; 2) il divieto di frequentare abitualmente, senza giustificato motivo, pregiudicati o persone sottoposte a misure di sicurezza, a misure di prevenzione o comunque persone che espongano concretamente il condannato al rischio di commissione di reati, salvo si tratti di familiari o di altre persone conviventi stabilmente; 3) l'obbligo di permanere nell'ambito territoriale, di regola regionale, stabilito nel provvedimento che applica o dà esecuzione alla pena sostitutiva; 4) il ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente; 5) l'obbligo di conservare, di portare con sé e di presentare ad ogni richiesta degli organi di polizia il provvedimento che applica o da' esecuzione alla pena sostitutiva e l'eventuale provvedimento di modifica delle modalità di esecuzione della pena, adottato a norma dell'articolo 64. Al fine di prevenire la commissione di ulteriori reati, il giudice può altresì prescrivere il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Si applica l'articolo 282-ter del codice di procedura penale, in quanto compatibile*".

Per espressa previsione normativa, l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità sostitutivo postula l'immediata comunicazione, da parte delle cancelle-

---

il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore. La durata giornaliera della prestazione non può comunque oltrepassare le otto ore. Ai fini del computo della pena, un giorno di lavoro di pubblica utilità consiste nella prestazione di due ore di lavoro".

rie, della sentenza penale irrevocabile o del decreto penale esecutivo "*all'Ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza di questo, al comando dell'Arma dei carabinieri competenti in relazione al comune in cui il condannato risiede, nonché all'ufficio di esecuzione penale esterna che deve prendere in carico il condannato*"[60].

L'organo di polizia è chiamato, quindi, a consegnare copia del provvedimento al condannato, ingiungendogli di attenersi alle prescrizioni e di presentarsi immediatamente all'ufficio di esecuzione penale esterna.

Alle attività di verifica riguardanti "*l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità*", sono chiamati a provvedere l'Ufficio di esecuzione penale esterna, l'Ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza di questo, il comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competenti in relazione al comune di residenza del condannato.

Ai sensi dell'articolo 65 della legge 24 novembre 1981, n. 689, cosi come modificato dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n.150, "*l'Ufficio di pubblica sicurezza del luogo in cui il condannato sconta il lavoro di pubblica utilità ovvero, in mancanza di questo, il comando dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competente e il Nucleo di Polizia Penitenziaria*" presso l'Ufficio di esecuzione penale esterna "*verificano, periodicamente che il condannato adempia alle prescrizioni impostegli e tengono un registro nominativo ed un fascicolo per ogni condannato sottoposto a controllo*".

Da lato, quindi, tutte le informazioni della polizia giudiziaria "*ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita, personali, familiari, sociali, economiche e patrimoniali dell'imputato*", dall'altro i controlli per "*verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità*" da parte dei competenti organi di Polizia.

6. Art. 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario – Divieto di concessione dei benefici e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per taluni delitti

Le competenze dell'Autorità di Pubblica Sicurezza si rinvengono anche nei momenti di concessione di alcuni benefici penitenziari, quali l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e

60) Art. 63 della legge 24 novembre 1981, n. 689, rubricato "*Esecuzione del lavoro di pubblica utilità sostitutivo*".

della semilibertà, ai sensi dell'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario.

Tali attribuzioni istituzionali, ad Organi non dipendenti dal Ministero della Giustizia, sono finalizzate a contemperare le esigenze della sicurezza collettiva con il principio di rieducazione della pena, in caso di detenuti condannati per reati di criminalità organizzata o altri gravi delitti.

A tal proposito, il comma 2 del predetto articolo, prevede che "*ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide acquisite dettagliate informazioni per il tramite del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica competente in relazione al luogo di detenzione del condannato*"[61].

Il comma 2-*bis* prevede, inoltre, l'acquisizione di "*dettagliate informazioni dal Questore*" da parte della magistratura di sorveglianza, ai fini della concessione dei benefici di cui al comma 1-*ter*, chiarendo che, in ogni caso, "*il giudice decide trascorsi dieci giorni dalla richiesta delle informazioni*".

In tal caso, i benefici potranno essere concessi "*purché non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva, ai detenuti o internati*" per taluni delitti di particolare allarme sociale contemplati dal codice penale[62], ovvero disciplinati dall'articolo 291-*ter* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, dall'articolo 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'articolo 80, comma 2) e dall'articolo 12, commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 per chi "*promuove, dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nel territorio dello Stato ovvero compie altri atti diretti a procurarne illegalmente l'ingresso nel territorio dello Stato, ovvero di altro Stato del quale la persona non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente*".

---

61) Ai sensi del comma 3 dell'articolo 4-*bis* dell'Ordinamento penitenziario è previsto, inoltre, che *"quando il Comitato ritiene che sussistano particolari esigenze di sicurezza ovvero che i collegamenti potrebbero essere mantenuti con organizzazioni operanti in ambiti non locali o extranazionali, ne dà comunicazione al giudice e il termine di cui al comma 2 è prorogato di ulteriori trenta giorni al fine di acquisire elementi ed informazioni da parte dei competenti organi centrali".*

62) Si tratta dei delitti previsti dal codice penale agli articoli 575 (omicidio), 600-*bis* (prostituzione minorile), 600-*ter* (pornografia minorile), 600-*quinquies* (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 628 (rapina), 629 (estorsione), 416 (associazione per delinquere) primo e terzo comma, realizzati allo scopo di commettere i delitti previsti dagli articoli 473 e 474 (contraffazione, alterazione o uso di marchi o segni distintivi ovvero di brevetti, modelli e disegni ovvero introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi). A questi vanno aggiunti i delitti contro la libertà individuale previsti dal libro II, titolo XII, capo III, sezione I, di cui agli articoli 609-*bis* (violenza sessuale), 609-*quater* (atti sessuali con minorenne) e 609-*octies* (violenza sessuale di gruppo).

7. Art. 41-*bis* dell'Ordinamento penitenziario – Situazioni di emergenza

Una peculiare prerogativa, riconosciuta al Ministro dell'Interno nella sua qualità di Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, è quella contemplata dall'art. 41-*bis*, comma 2, dell'Ordinamento penitenziario, rubricato "Situazioni di emergenza".

La presenza di gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, legittima, infatti, il Ministro dell'Interno a richiedere al Ministro della Giustizia la sospensione, in tutto o in parte, dell'applicazione delle "*regole di trattamento e degli istituti*" previsti dall'Ordinamento penitenziario "*che possano porsi in concreto contrasto con le esigenze di ordine e di sicurezza*", nei confronti dei detenuti o internati "*per taluno dei delitti di cui al primo periodo del comma 1 dell'articolo 4-bis o comunque per un delitto che 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*".

Come chiarito nel testo della norma, tale sospensione "*comporta le restrizioni necessarie per il soddisfacimento delle predette esigenze e per impedire i collegamenti con l'associazione di cui al periodo precedente*"[63].

In proposito la Suprema Corte evidenzia che il regime detentivo speciale del 41-*bis* si presenta come una forma di detenzione particolarmente rigorosa con una compressione dello spazio di libertà personale ben più invasiva rispetto all'esecuzione della pena detentiva in regime ordinario, in considerazione delle persone cui è diretto: gli autori di reati in materia di criminalità organizzata nei confronti dei quali sia stata accertata la permanenza dei collegamenti con le associazioni di appartenenza[64].

---

63) Ai sensi del comma 2-*bis* del medesimo articolo, il provvedimento relativo al regime detentivo speciale è adottato con decreto motivato del Ministro della Giustizia, anche su richiesta del Ministro dell'Interno, dopo aver sentito il pubblico ministero che procede alle indagini preliminari ovvero quello presso il giudice procedente e dopo aver acquisito le necessarie informazioni presso "*la Direzione nazionale antimafia, gli organi di polizia centrali e quelli specializzati nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, terroristica o eversiva, nell'ambito delle rispettive competenze*", non essendo sufficiente il mero titolo di reato ma necessaria la prova della persistenza dei collegamenti con associazioni criminali, eversive o terroristiche.

64) In tal senso, la prima sezione penale della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 5363 del 20 aprile 2022. A fondamento di questo inasprimento vi è la constatazione che la detenzione ordinaria non spezza affatto il vincolo associativo e la persistenza di questo vincolo, nonostante la riduzione in *vinculis*, costituisce di per sé un pericolo per la sicurezza pubblica. La finalità del regime speciale è, dunque, quella di rendere estremamente difficoltosi, se non di recidere, i legami di chi vi è sottoposto con i gruppi criminali sul territorio. Quanto al contenuto delle limitazioni, le previsioni di cui all'art. 41–*bis* legittimano un regime differenziato per i detenuti, che andranno ospitati in contesti penitenziari (sezioni o Istituti), preferibilmente ubicati in zone insulari, logi-

In tal senso il regime del 41-*bis* si presenta strutturalmente diverso da qualsivoglia misura di prevenzione personale, in quanto postula la ricorrenza di condizioni "oggettive", di emergenza e sicurezza pubbliche, e "soggettive", riguardanti il detenuto, oltre che la perdurante esistenza ed operatività dell'organizzazione cui lo stesso appartiene.

Diversamente, le misure di prevenzione vengono imposte per fronteggiare il rischio della commissione di reati nei confronti di chi sia ritenuto pericoloso in relazione allo stile di vita, a prescindere da eventuali condanne o misure cautelari.

Partendo da queste argomentazioni la Corte di Cassazione, chiamata recentemente a pronunciarsi sulla ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, per presunto contrasto con l'articolo 13 della Carta Costituzionale, ha ritenuto la questione manifestamente infondata, respingendo la tesi della qualificazione del regime detentivo speciale come misura di prevenzione personale[65].

In questo senso, il regime detentivo speciale può essere considerato un "ibrido", collocato a metà strada tra le misure di prevenzione personali, con cui condivide le istanze preventive di sicurezza e difesa sociale, e le misure di sicurezza, attesa la necessaria ricorrenza di condizioni oggettive di emergenza e sicurezza pubbliche ed altre soggettive riguardanti il detenuto, derivanti dalla pericolosità sociale dell'autore, indice della permanenza di collegamenti con la consorteria criminale di appartenenza[66].

---

sticamente isolati dal resto della struttura, con l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna. Si tratta di misure non compiutamente contemplate dalla legge, ma strategicamente definite dall'Amministrazione penitenziaria: "*strumenti di particolare rigore mediante il quale fronteggiare la pericolosità di ben determinate categorie di detenuti*" (Sentenza della Corte Costituzionale, n. 410 del 23 novembre 1993).

65) Sentenza 7 febbraio 2023, n. 5363. Al riguardo la dottrina ha precisato che "*sulla scorta di tali presupposti e del rilievo secondo il quale il regime detentivo differenziato non viene imposto in via automatica a tutti i detenuti che abbiano riportato condanna per determinati titoli di reato, ma selettivamente a coloro di essi che presentino caratteristiche personali e specifiche di pericolosità, legate alla loro appartenenza ad organizzazioni criminali strutturate, distinguendoli dai comuni soggetti sottoposti a pena detentiva. Va escluso che la norma di cui all'art. 41-bis, l. 26 luglio 1975, n. 354 (ord. pen.) si ponga in contrasto con i principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost. e che sussista una riconoscibile e censurabile disparità di trattamento, rispetto al sistema delle misure di prevenzione, sotto il profilo dell'adozione del provvedimento impositivo di tale regime o della sua proroga da parte dell'autorità amministrativa, anziché per decisione giudiziale come, invece, previsto per le misure di prevenzione*", V. Gioia, *La legittimità costituzionale del regime carcerario del regime detentivo differenziato (meglio noto come "41-bis")*, su *www.njus.it/news/4631/la-legittimita-costituzionale-del-regime-carcerario-del-regime-detentivo-differenziato-meglio-noto-come-41-bis.*

66) L. Cattelan, *La Cassazione torna a ribadire le differenze tra il regime del 41-bis e le misure di prevenzione personali*, su *www.ilpenalista.it/articoli/giurisprudenza-commentata/la-cassazione-torna-ribadire-le-differenze-tra-il-regime-del-41.*

8. Previsioni del codice di procedura penale

L'articolo 282 c.p.p. disciplina l'"*Obbligo di presentazione alla polizia giudiziaria*", prescrivendo all'imputato di "*presentarsi a un determinato Ufficio di polizia giudiziaria*", in giorni ed ore prestabiliti, che tengano conto dell'attività lavorativa e del luogo di abitazione dell'imputato.

L'articolo 282-*quater* c.p.p. espressamente prevede che dei provvedimenti di cui agli articoli 282-*bis* c.p.p. (*Allontanamento dalla casa familiare*) e 282-*ter* c.p.p. (*Divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa*) debba essere data comunicazione all'Autorità di Pubblica Sicurezza "*ai fini dell'eventuale adozione dei provvedimenti in materia di armi e munizioni*", oltre che alla parte offesa ed ai servizi socio-assistenziali del territorio.

L'art. 283 c.p.p., rubricato "Divieto e obbligo di dimora", prevede che, quando il giudice dispone l'obbligo di dimora, "*indica l'Autorità di polizia alla quale l'imputato deve presentarsi senza ritardo e dichiarare il luogo dove fisserà la propria abitazione*".

Il giudice può, inoltre, prescrivere all'imputato di dichiarare all'"*Autorità di polizia gli orari e i luoghi in cui sarà quotidianamente reperibile per i necessari controlli, con obbligo di comunicare preventivamente alla stessa Autorità le eventuali variazioni dei luoghi e degli orari predetti*".

Il provvedimento con cui il giudice dispone il "divieto di dimora", contiene prescrizioni per l'imputato di "*non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede*"; mentre con il provvedimento che dispone "l'obbligo di dimora", il giudice prescrive all'imputato di "*non allontanarsi, senza l'autorizzazione del giudice che procede, dal territorio del comune di dimora abituale ovvero, al fine di assicurare un più efficace controllo o quando il comune di dimora abituale non è sede di ufficio di polizia, dal territorio di una frazione del predetto comune o dal territorio di un comune viciniore ovvero di una frazione di quest'ultimo*".

Di tali provvedimenti viene data "*immediata comunicazione all'Autorità di polizia competente*", che vigilerà sull'osservanza delle prescrizioni impartite, rapportando al pubblico ministero ogni *infrazione*.

L'articolo 284 c.p.p., in tema di "Arresti domiciliari", prevede che, con il provvedimento che dispone tale misura, il giudice "*prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una* casa *famiglia protetta*", stabilendo che "*il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento l'osservanza delle prescrizioni imposte all'imputato*".

9. Servizi di traduzioni e piantonamento di detenuti ed internati

Infine, sempre con riguardo alle misure che interessano le persone in regime di esecuzione penale, ulteriori prerogative dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, e in generale delle Forze di Polizia deputate al controllo del territorio, si rinvengono nel "*Nuovo modello operativo del servizio delle traduzioni e dei piantonamenti*" del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria[67].

In particolare, al paragrafo 34 rubricato "Comunicazioni", è previsto che, per finalità di assistenza, in adesione a quanto disciplinato dall'art. 6 del decreto interministeriale 9 luglio 1991[68] e dall'art. 3, comma 2, del decreto interministeriale 11 aprile 1997[69], i Nuclei traduzioni e piantonamenti del Corpo di Polizia Penitenziaria "*comunicano alle Questure ed ai Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri territorialmente competenti il servizio di traduzione di detenuti classificati "alta sicurezza" o di detenuti e internati che per la loro particolare posizione giuridica o penitenziaria possano pregiudicare l'ordine e la sicurezza pubblica. Nel caso in cui si tratti di traduzione di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis o.p. o di detenuti collaboratori di giustizia le comunicazioni di cui sopra vengono effettuate con modalità riservata. Nei casi in cui le predette traduzioni siano svolte su tratti autostradali della rete nazionale, analoga comunicazione è curata anche ai Centri Operativi Autostradali della Polizia Stradale (C.O.A.). Limitatamente ai movimenti dei detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41 bis o.p. e per i collaboratori di giustizia, informativa riservata è fatta anche al Prefetto delle sedi interessate, in quanto presidente del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*".

Nello specifico, ai sensi dell'articolo 3 del decreto interministeriale del 9 luglio 1991, prevede che "*per particolari esigenze di sicurezza derivanti dal ricovero di detenuti e internati di particolare pericolosità, la vigilanza esterna del luogo di ricovero è effettuata dalle competenti Forze di Polizia*" e

67) Le nuove disposizioni concernenti gli spostamenti coattivi delle persone detenute e internate, ovvero le modalità di custodia delle stesse in costanza di ricovero in strutture sanitarie esterne, sono contenute nella nota circolare del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 3643/6093 del 14 marzo 2013 (prot. 94125), con la quale viene emanato il "*Nuovo modello operativo del servizio delle traduzioni e dei piantonamenti*".

68) Decreto interministeriale 9 luglio 1991, rubricato "*Gradualità, modalità e criteri per l'assunzione, da parte del Corpo di Polizia Penitenziaria, del servizio di piantonamento dei detenuti e degli internati ricoverati in luoghi esterni di cura*".

69) Decreto interministeriale 11 aprile 1997, rubricato "*Norme dirette a disciplinare le modalità per la progressiva cessione del servizio di traduzione dei detenuti e degli internati dall'Arma dei Carabinieri e dalla Polizia di Stato al Corpo di Polizia Penitenziaria*".

che la "*motivata richiesta di vigilanza è avanzata dalla direzione dell'Istituto penitenziario alla competente Prefettura*".

L'articolo 6 del predetto decreto stabilisce, inoltre, che "*in caso di esigenze operative attinenti alla sicurezza o alla necessità di soccorso segnalate dai provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, dalle direzioni degli Istituti penitenziari o dal personale del Corpo di Polizia Penitenziaria impegnato nei servizi di traduzione e di piantonamento, le Questure, i Commissariati o i Posti di polizia dell'Amministrazione della pubblica sicurezza ovvero i comandi dell'Arma dei Carabinieri interessati effettueranno tempestivamente gli opportuni interventi di sostegno*".

Infine, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto interministeriale 11 aprile 1997, è previsto che, fatti salvi i "*provvedimenti dell'Autorità di Pubblica Sicurezza, per particolari esigenze di ordine e sicurezza pubblica, anche su segnalazione dei provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria, i responsabili, a vario livello, del servizio di traduzione possono chiedere, in situazioni di emergenza attinenti la sicurezza, l'intervento della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri del presidio competente per territorio"*.

Osservazioni conclusive

Il presente elaborato rappresenta il tentativo di intercettare il filo sottile che lega la sicurezza pubblica allo spaccato dell'esecuzione penale che contempla misure limitative della libertà personale. Lo sforzo profuso richiama alla mente il pensiero espresso in passato dal compianto David Sassoli: "*nessuno è sicuro da solo*".

Le prerogative assegnate alle Autorità di Pubblica Sicurezza e il ruolo sempre più pregnante ricoperto dai Dipartimenti dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile e di comunità, nell'attuale fase storica di riforme tesa a rimarcare il principio della "pluralità delle pene" da scontare anche nel contesto tipicamente comunitario, invitano a riflettere sull'intima connessione tra i compiti istituzionali che investono i nostri apparati di sicurezza, nell'ottica della prevenzione e repressione dei reati.

L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, le Forze di Polizia, nello spirito di coordinamento consacrato nella legge 1° aprile 1981, n. 121, si affermano quali Istituzioni insostituibili di garanzia per l'ordinato e pacifico vivere sociale, *ante* e *post delictum*.

Bibliografia

Cattelan L., *La Cassazione torna a ribadire le differenze tra il regime del 41-bis e le misure di prevenzione personali*, su *www.ilpenalista.it/articoli/giurisprudenza–commentata/la-cassazione-torna-ribadire-le-differenze-tra-il-regime-del-41*

Canepa M. - Marcheselli A. - Merlo S., *Lezioni di diritto penitenziario*, Milano, 2002

Del Giudice S., *Le pene sostitutive delle pene detentive brevi alla luce della Riforma Cartabia*, su *www.avvocatodelgiudice.com*

Gioia V., *La legittimità costituzionale del regime carcerario del regime detentivo differenziato (meglio noto come "41-bis")*, su *www.njus.it/news/4631/la-legittimita-costituzionale-del-regime-carcerario-del-regime-detentivo-differenziato-meglio-noto-come-41-bis*

Lucchini L., *I pieni poteri della giustizia penale*, in *Rivista penale*, vol. XCVII, 1923

Maugeri D.P., *Braccialetto elettronico, un alieno nel nostro ordinamento?*, su *www.diritto.it/braccialetto-elettronico-un-alieno-nel-nostro-ordinamento*

Perotti R., *Il regime di semilibertà*, su *www.adir.unifi.it/odv/sportello/semilib.htm*

Picozzi F., *Un centenario da non dimenticare: 15 gennaio 1923 gli Agenti di Custodia dal Ministero dell'Interno alla Giustizia*, su *www.poliziapenitenziaria.it/un-centenario-da-non-dimenticare-15-gennaio-1923-gli-agenti-di-custodia-dal-ministero-dellinterno-alla-giustizia.it*, 16 gennaio 2023

Giurisprudenza

Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 1614 del 23 febbraio 1983

Cass. Pen., sez. V, sentenza n. 3640 del 25 gennaio 2018

Cass. Pen., sez. I, sentenza n. 1032 del 10 gennaio 2019

Cass. Pen., sez. I, sentenza n. 5363 del 7 febbraio 2023

Corte Costituzionale, sentenza n. 72 del 24 maggio 1963

Corte Costituzionale, sentenza n. 410 del 23 novembre 1993

Fonti normative

Regio decreto 31 dicembre 1922, n. 1718

Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773
Decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508
Legge 30 aprile 1962, n. 283
D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43
Legge 26 luglio 1975, n. 354
Legge 24 novembre 1981, n. 689
Legge 10 ottobre 1986, n. 663
D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309
Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286
Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274
Legge 11 giugno 2004, n. 145
Legge 20 aprile 2014, n. 67
Decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119
Legge 23 giugno 2017, n. 103
Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123
Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 11
Legge 8 agosto 2019, n. 77
Legge 27 settembre 2021, n. 134
Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150

Parte III
Voci dall'Aula

La valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo. Analisi in ambito europeo e possibili azioni di prevenzione e contrasto in ambito nazionale

di Natale Giordano, Gabriele Mattioli,
Maria Francesca Bruschi, Tahir Suzeth Rivera Suescun*

Abstract

La cornice normativa internazionale in materia di antiriciclaggio è costituita da un'articolazione di fonti rappresentata da standard internazionali, norme europee e convenzioni internazionali.

Gli International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, elaborati dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e compendiati in quaranta Raccomandazioni, rappresentano i principi fondamentali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che i Paesi sono chiamati a recepire nel contesto dei rispettivi ordinamenti giuridici, amministrativi e finanziari.

Nelle Raccomandazioni viene adottato un approccio basato sul rischio (risk-based approach): la considerazione del rischio informa infatti l'assetto regolamentare, l'azione delle Autorità, la compliance dei soggetti obbligati.

Fondamento di tale approccio è lo svolgimento di una accurata valutazione del rischio (risk assessment) nazionale su base periodica.

Nel contesto internazionale, il presente lavoro tratterà anche l'esperienza colombiana.

Le regole dell'Unione europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo hanno recepito, nel tempo, l'evoluzione dei principi internazionali, con l'obiettivo di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

L'impegno antiriciclaggio europeo risale ai primi anni '90 e si è riflesso, nel corso del tempo, in cinque direttive e diversi altri provvedimenti.

La quarta Direttiva antiriciclaggio (UE/2015/849) e la quinta (UE/2018/843) potenziano il sistema di prevenzione degli Stati membri in

(*) Colonnello della Guardia di Finanza Natale Giordano, Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Gabriele Mattioli, Vice Questore della Polizia di Stato Maria Francesca Bruschi, Colonnello della Polizia di Colombia Tahir Suzeth Rivera Suescun, già frequentatori del XXXVIII Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

coerenza con le linee tracciate dalle Raccomandazioni del GAFI del 2012 e valorizzano l'approccio basato sul rischio (risk-based approach), criterio fondamentale per la gradazione delle misure preventive e dei controlli.

Nella quarta Direttiva antiriciclaggio viene confermata la centralità del ruolo delle Financial Intelligence Unit (FIU) attraverso una disciplina più articolata che ne rafforza le prerogative e ne amplia le funzioni, con riferimento anche ai reati presupposto del riciclaggio.

La quinta Direttiva amplia l'ambito dei soggetti obbligati, includendovi operatori in valute virtuali; prevede regole più dettagliate per l'adeguata verifica, a fronte soprattutto dei rischi connessi all'uso di carte prepagate e a controparti di Paesi ad alto rischio; estende le misure di trasparenza della titolarità effettiva di società e trust prevedendo l'istituzione di registri nazionali ampiamente accessibili e interconnessi; rafforza i poteri delle FIU per l'analisi domestica e la collaborazione.

È allora evidente come le norme europee vigenti, finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni dei singoli Stati membri, necessitino di attualizzazione continua, alla luce della crescente integrazione dei flussi finanziari nel mercato interno, degli sviluppi tecnologici e dell'ingegno dei criminali, che tentano di sfruttare ogni lacuna o falla nel sistema.

In questo senso il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno emanato:

– la direttiva 2018/1673/UE – recepita in Italia con il d.lgs. 195/2021 – sulla "lotta al riciclaggio mediante il diritto penale", introducendo norme comuni relative alla definizione dei reati e alle sanzioni in materia di riciclaggio;

– la direttiva n. 2019/1153/UE – recepita con il d.lgs. 186/2021 – recante "Disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati", che introduce nuove misure finalizzate ad accelerare lo scambio di dati ed informazioni finanziarie tra gli Stati membri.

Per far fronte alle citate carenze sistemiche a livello unionale, la Commissione ha delineato nel 2020 un piano d'azione (Action Plan), per la definizione di un quadro antiriciclaggio dell'Unione coerente e direttamente applicabile, che consenta il raggiungimento di più omogenei livelli di armonizzazione, mediante l'adozione di norme di rango regolamentare e che preveda l'attribuzione di specifici compiti di vigilanza antiriciclaggio ad un organismo dell'Unione, anche nella prospettiva di implementare lo scambio di informazioni tra Autorità nazionali.

Tornando agli aspetti generali, l'approccio basato sul rischio per la definizione dei presidi di prevenzione e contrasto prevede lo svolgimento di valutazioni su diversi livelli tra loro complementari.

L'analisi effettuata in ciascuno degli Stati membri attraverso appositi national risk assessment viene affiancata da un esercizio a livello sovranazionale, coordinato dalla Commissione europea.

Il Supra-national risk assesment (SNRA) mira a individuare e valutare i rischi determinati dalle interrelazioni di minacce e vulnerabilità presenti in diversi Stati membri e da questi singolarmente non osservabili.

Di fatto, le valutazioni dei rischi nazionale e sovranazionale sono fondamentali per comprendere le tendenze e gli schemi di riciclaggio più attuali e rappresentano degli strumenti di ausilio alle decisioni del legislatore nazionale ed europeo per l'individuazione delle criticità e delle inefficienze del sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le relazioni si concentrano sulle vulnerabilità individuate a livello europeo e nazionale, in termini tanto di quadro giuridico quanto di effettiva applicazione e formulano raccomandazioni per affrontarle

Questo importante esercizio, che tiene conto della sempre più rapida evoluzione di alcuni strumenti (tipo i crypto-asset, gli NFT, ecc.), consente di direzionare in modo puntuale gli sforzi per l'individuazione di norme adeguate che possano ridurre i rischi in parola e rendere sempre più efficace ed efficiente il complessivo sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La prima relazione della Commissione europea sulla valutazione sovranazionale dei rischi è stata pubblicata nel giugno del 2017 e la seconda nel 2019. In esse è stata delineata una vasta mappatura dei rischi per campo di attività e un elenco dei metodi di riciclaggio maggiormente utilizzati.

Nell'ottobre del 2022, la Commissione europea ha presentato la nuova "relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere" (COM(2022) 554 final). Essa fornisce una estesa mappatura dei rischi in tutti i settori pertinenti, nonché le raccomandazioni necessarie per contrastarli.

Per redigere la relazione, la Commissione ha tenuto conto delle valutazioni nazionali dei rischi prodotte dagli Stati membri e le più recenti pubblicazioni specialistiche in materia di AML/CFT.

La Commissione ha inoltre consultato altre autorità nazionali e agenzie dell'UE, quali Europol, l'Autorità bancaria europea (ABE) e le Unità di informazione finanziaria (FIU) attraverso la piattaforma delle FIU dell'Unione.

Dopo aver valutato i rischi alla luce del quadro giuridico vigente, la

Commissione, nella sua valutazione, ha suggerito delle raccomandazioni (sia di carattere generale che specifiche per ogni settore esaminato) per adottare una serie di misure di mitigazione dei rischi a livello dell'UE e degli Stati membri, anche tenendo conto delle proposte presentate nel pacchetto legislativo del 2021.

Nel luglio 2021, la Commissione europea ha, infatti, presentato un ambizioso pacchetto di proposte legislative per rafforzare le norme dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo (AML/CFT).

Il pacchetto include anche una proposta per la creazione di una nuova autorità dell'UE per la lotta al riciclaggio. Esso fa parte dell'impegno della Commissione a proteggere i cittadini dell'UE e il sistema finanziario dell'UE dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo.

L'obiettivo è migliorare l'individuazione di transazioni e attività sospette e colmare le lacune utilizzate dai criminali per riciclare proventi illeciti o finanziare attività terroristiche attraverso il sistema finanziario.

Il pacchetto è ritenuto la struttura portante delle misure di mitigazione proposte e la modalità per affrontare i problemi di natura strutturale che non è possibile risolvere solamente con i precedenti riesami delle norme dell'UE in materia di AML/CFT.

Le iniziative sopra descritte non costituiranno di certo un traguardo definitivo, quanto piuttosto una tappa di un percorso che modifica la sua ampiezza di continuo, ma serviranno, di sicuro, a rendere più efficace il sistema complessivo di contrasto alle attuali forme di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

* * *

The international Anti-Money Laundering regulatory framework consists of a set of sources represented by international standards, European laws and international agreements.

The International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, worked out by the International Financial Action Task Force - FATF (GAFI according to the Italian acronym) and summarized in forty Recommendations, represent the fundamental principles in the field of prevention and fight against money laundering and terrorist financing, which countries are required to incorporate in their respective legal, administrative and financial systems.

The Recommendations are based on a risk-based approach: as a matter of fact, the risk assessment affects the regulatory framework, the actions of authorities, the compliance of obliged entities.

The essential part of this approach consists in conducting an accurate risk assessment at national level on a regular basis.

In the international context, this dissertation takes into account also the Colombia experience.

Over the years, the European Union Regulations in the field of prevention and fight against money laundering and terrorist financing have incorporated the evolution of international standards, with the aim of achieving an harmonized regulatory framework among Member States.

European anti-money laundering commitment dates back to the early 1990s and has contributed, over time, to the adoption of five Directives and several other measures.

The fourth anti-money laundering Directive (UE/2015/849) and the fifth Directive (UE/2018/843) strengthen the prevention system of Member States in line with the content of the 2012 FATS Recommendations and enhance the risk-based approach, which is a fundamental principle for the evolution of prevention measures and controls.

In the fourth anti-money laundering Directive, the main role of Financial Intelligence Units (FIUs) is underlined by means of a more articulated discipline that strengthens their powers and expands their functions with reference also to money laundering predicate offences.

The fifth Directive expands the range of obliged entities including also dealers in virtual currencies. It provides for more detailed regulations for an appropriate ascertainment, taking into account, above all, the risks associated with the use of prepaid cards and counterparties from high-risk countries. It expands measures of transparency of beneficial ownership of companies and trusts by providing for the establishment of widely accessible and interconnected national registers. Moreover, it strengthens the powers of FIUs for domestic analysis and cooperation.

It is then evident how the existing European rules, aimed at harmonizing the laws of individual Member States, need ongoing updating, in light of the increasing integration of financial flows in the internal market, technological developments and the wits of criminals, who attempt to exploit every gap or flaw in the system.

In this regard, the European Parliament and the Council issued the following:

– Directive (EU) 2018/1673, implemented in Italy by Decree Law 195 of 2021 on "combating money laundering by criminal law". It introduced a common regulatory framework related to offences and sanctions in the field of money laundering;

– Directive (EU) 2019/1153 – implemented by Decree Law 186 of 2021 – laying down "Rules facilitating the use of financial and other information for the prevention, detection, investigation or prosecution of certain criminal offences. It introduced new measures aimed at easing the exchange of data and financial information among Member States.

In order to address the aforementioned systemic deficiencies at EU level, in 2020 the Commission outlined an Action Plan for the establishment of a coherent and directly applicable EU anti-money laundering legislative framework, which would allow the achievement of more homogeneous levels of harmonization, through the adoption of rules of regulatory rank and which would provide for the assignment of specific anti-money laundering supervisory tasks to a EU body, also with a view to implementing the exchange of information among national authorities.

Taking into account all the general aspects, the risk-based approach for the adoption of prevention and countering measures involves complementary assessments to be conducted on different levels.

The analysis carried out in the individual Member States through specific national risk assessments is complemented by an activity carried out at supranational level, coordinated by the European Commission.

The Supra–National Risk Assessment (SNRA) is aimed at identifying and evaluating the risks deriving from the interrelationships of threats and vulnerabilities affecting Member States which, sometimes, are not able to detect them.

As a matter of fact, the assessments of national and supranational risks are essential to understand the trends and the patterns of the current money laundering methods and represent the tools to assist European and national legislator's decision–making activity in identifying critical issues and deficiencies of the prevention and repression system related to money laundering and terrorist financing.

The reports are focused on the vulnerabilities detected at European and national level, both in terms of regulatory framework and its effective implementation, and provides for some Recommendations to address them.

This important activity, which takes into account the rapid evolution of some instruments (such as the crypto-assets, the NFT, etc.) allows to timely address the efforts aimed at identifying appropriate regulations that can reduce the risks involved and make the overall anti-money laundering and anti–terrorist financing systems increasingly effective and efficient.

The first European Commission's report on the supranational assessment of the risks was published in June 2017 and the second one in 2019. They outlined an extensive risk mapping which took into account different areas of activities and a list of the most commonly used money laundering methods.

In October 2022, the European Commission submitted the new "report to the European Parliament and the Council on the risk assessment related to money laundering and terrorist financing affecting the internal market and the associated cross-border activities" (COM(2022) 554 final). It provides for a comprehensive risk mapping of all the sectors involved as well as the Recommendations which are necessary to face them.

The Commission, with the aim of drawing up the report, took into account the national risk assessments submitted by Member States as well as the most recent specialized publications on anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT).

In addition, the Commission consulted other national authorities and EU agencies, such as Europol, the European Banking Authority - EBA (ABE according to the Italian acronym) and the Financial Information Units - FIUs through the FIU platform of the European Union.

After assessing the risks in the light of the current legislative framework, the Commission, in its assessment, suggested some Recommendations (both general and specific recommendations for any individual sector involved) with the aim of adopting a set of measures to reduce the risks at EU and Member States' levels, taking into account also the proposals submitted in the 2021 legislative package.

As a matter of fact, in July 2021, the European Commission presented an ambitious package of legislative proposals to strengthen the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) rules.

The package also includes a proposal for the creation of a new EU authority to fight money laundering. It is part of the Commission's commitment to protect EU citizens and the EU's financial system from money laundering and terrorist financing.

The aim is to improve the detection of suspicious transactions and activities, and close loopholes used by criminals to launder illicit proceeds or finance terrorist activities through the financial system.

This legislative package is considered to be the backbone of the proposed mitigation measures and the way to address structural problems that cannot be solved by previous reviews of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) rules.

The above–mentioned initiatives do not surely represent an ultimate goal although they are a step of a process that is constantly changing, but they will certainly be useful to make the overall system of combating current forms of money laundering and terrorist financing more effective.

* * *

1. Il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nel contesto internazionale*

1.1. Il concetto di riciclaggio

L'esigenza di fronteggiare più efficacemente il duplice fenomeno del riciclaggio e del reimpiego del c.d. denaro sporco, e cioè di provenienza delittuosa, è diventata di recente una delle priorità assolute degli ordinamenti statuali, a seguito della definitiva presa di coscienza delle sue strettissime connessioni con la criminalità organizzata e delle sue gravissime ripercussioni sull'organizzazione del mercato e sul libero sviluppo dell'economia[1].

Ma cosa si intende, oggigiorno, con il termine riciclaggio? Con tale vocabolo si suole indicare il riutilizzo, il reimpiego dei proventi di attività illecite nel circuito economico legale, con lo scopo di occultare la provenienza indebita della ricchezza, ponendo in essere una o più operazioni volte ad ostacolarne l'identificazione[2].

Al riguardo, si osserva che, sotto il profilo:

– penale, l'immissione di detti proventi di origine illegale in attività lecite è sanzionabile in ragione della loro connessione con i reati precedentemente commessi;

– economico, un'operazione di riciclaggio consente di trasformare un potere d'acquisto potenziale – basato su somme non direttamente utilizzabili in consumi e investimenti in quanto risultante da un'indebita accumulazione derivante da attività illegali – in potere d'acquisto effettivo.

In altri termini, le condotte riciclative sono finalizzate a trasformare il denaro "*sporco*" in liquidità "*pulita*", cioè legale, essendone state coperte o cancellate le tracce che possano collegare tale denaro alle condotte criminose da cui effettivamente deriva.

Il riciclaggio dei capitali illegali è, dunque, diretto alla separazione del bene dalla sua origine delittuosa. Con l'espansione e la diversificazione delle attività illegali, il riciclaggio è divenuto un fenomeno molto complesso che interessa enormi capitali. Infatti, al fine di rendere sempre più difficile

(*) A cura del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Gabriele Mattioli e del Colonnello della Polizia di Colombia Tahir Suzeth Rivera Suescun.

1) Sul punto vedasi G. Fiandaca - E. Musco, *Diritto penale – Parte Speciale*, Volume II - Tomo secondo, *I delitti contro il patrimonio*, Zanichelli editore S.p.A., 2015.

2) Per approfondimenti, vgs. la monografia redatta dal 49° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, dal titolo "*Legislazione a tutela del mercato dei capitali. Il riciclaggio dei capitali illeciti e le sue interrelazioni con il fenomeno dell'evasione fiscale*", AA.VV., Lido di Ostia, luglio 2021.

il collegamento dei proventi illeciti con i reati dai quali sono scaturiti, col tempo sono state attuate modalità di ripulitura del denaro molto sofisticate, caratterizzate da un numero di operazioni elevato, attraverso cui raggiungere il citato scopo di far perdere le tracce del denaro, separandolo dal momento della produzione criminale.

Il fenomeno del riciclaggio risulta particolarmente pernicioso poiché, oltre a beni e altre utilità, ha ad oggetto anche il denaro, altamente fungibile, per l'appunto utilizzato nel quotidiano quale unità di misura negli scambi di beni e servizi. Peraltro, la sua intrinseca fungibilità, che rende già in principio estremamente difficoltoso identificarne la sua provenienza, è sottolineata anche dalla locuzione latina "*pecunia non olet*".

Ciò posto, risultano particolarmente importanti idonee politiche antiriciclaggio che riducano, quanto più possibile, il fenomeno in rassegna e gli effetti distorsivi ad esso correlati quali la concorrenza falsata e l'inquinamento dell'economia legale.

1.2. Il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nel contesto internazionale

Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo sono fenomeni transnazionali che non possono essere contrastati con successo solo sul territorio del singolo Stato. La reazione a tali fenomeni criminali richiede perciò uniformità di comportamenti da parte delle autorità governative nell'adozione delle misure da introdurre nei rispettivi ordinamenti, sulla base delle prescrizioni e delle linee di intervento desumibili dalla normativa comunitaria, dalle raccomandazioni del GAFI e dalle convenzioni e risoluzioni delle Nazioni Unite[3].

Gli organismi internazionali, coinvolti in misura marginale o esclusivamente dedicati alla lotta al riciclaggio, sono infatti numerosi[4]. I loro compiti

3) Per approfondimenti, vgs. la monografia redatta dal 48° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza, dal titolo "*La cooperazione internazionale antiriciclaggio: principi FATF, il gruppo Egmont e utilizzabilità in ambito domestico delle informazioni acquisite*", AA.VV., Lido di Ostia, novembre 2020.

4) Le principali istituzioni sono: – *Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale* (FMI): collaborano con il GAFI per quanto riguarda la valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei Paesi; – *Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine* (UNODC): ha lo scopo di coordinare una risposta globale ai problemi di traffico illegale di droghe, abuso di stupefacenti, prevenzione della criminalità, eccetera; – *Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria*: organizzazione internazionale il cui scopo è rafforzare la stabilità del sistema finanziario; – *Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale* (GAFI): organismo intergovernativo i cui obiettivi sono l'applicazione di standard e la promozione, a livello globale, di disposizioni di legge ed esecutive nella lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo; – *Gruppo Egmont*: network costituito volontariamente dalle *Financial Intelligence Unit* (FIUs) di ogni Paese per favorire la

vanno dall'emanazione di regole e il monitoraggio delle stesse, all'esecuzione di studi e statistiche sul fenomeno del riciclaggio.

1.2.1. Gli Organismi coinvolti, a livello internazionale, nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (GAFI, Gruppo Egmont, Moneyval, Organismi dell'Unione europea)

Il più rilevante tra tali organismi, soprattutto per quanto riguarda la regolamentazione degli intermediari finanziari, è il *Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale*, meglio noto come GAFI, organismo intergovernativo creato nel 1989 in ambito OCSE[5] la cui finalità principale è, innanzitutto, quella di fissare degli *standard* internazionali, in modo tale da promuovere l'implementazione di misure normative ed operative per combattere il riciclaggio, il finanziamento del terrorismo e tutte quelle minacce alla stabilità e all'integrità del sistema economico-finanziario.

In occasione del trentesimo anniversario, nel 2019, il GAFI è stato reso un organismo permanente e ne è stato approvato un mandato aggiornato che conferma il ruolo centrale nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Gli *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, compendiati in quaranta Raccomandazioni e aggiornati interamente nel 2012, costituiscono principi di riferimento che i Paesi sono chiamati a recepire nel contesto dei rispettivi ordinamenti giuridici, amministrativi e finanziari. Le Raccomandazioni sono accompagnate da "*Note Interpretative*" e da un Glossario di definizioni che formano parte integrante degli *standard*.

Il GAFI svolge un'intensa attività volta a promuovere e verificare l'applicazione dei principi internazionali, al fine di rafforzare l'impegno degli Stati e accrescere l'efficacia delle misure nazionali per la prevenzione e il

collaborazione internazionale; – *Wolfsberg Group*: associazione fondata nel 2000 e che comprende 13 istituti finanziari a livello globale, tra cui UBS e *Credit Suisse*, e che mira a sviluppare orientamenti quadro per la gestione dei rischi legati alla criminalità finanziaria da parte degli istituti bancari.

5) L'*Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico* (OCSE) è un'organizzazione internazionale di studi economici per i Paesi membri, Paesi sviluppati aventi in comune un'economia di mercato. L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei Paesi membri. Ha sede a Parigi nello *Château de la Muette*.

contrasto del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Il GAFI ha utilizzato, sin dai primi momenti in cui è stato formalizzato, due tipologie di valutazione:

– il *self assessment*, ovvero un procedimento di autovalutazione su aspetti finanziari e legali che compiono gli Stati membri;

– la *mutual evaluation*, ossia una procedura di valutazione reciproca, più analitica e approfondita.

Il *self assessment* permette di aggiornare di anno in anno la condizione dei Paesi membri, assicurando altresì un sistema comparativo velocemente interpretabile.

Per quanto riguarda la seconda modalità, ritenuta più importante per la valutazione del livello di *compliance* dei membri, il GAFI, coadiuvato dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, ha definito una metodologia di valutazione applicabile uniformemente a tutti i soggetti obbligati.

Nello specifico, il GAFI ha cercato di utilizzare il più possibile *standard* oggettivi, tentando di determinare un automatismo nel monitoraggio che preveda l'individuazione di quelle politiche virtuose di ispirazione per gli altri Stati.

La metodologia in questione comprende due componenti: 1) la valutazione della conformità tecnica (c.d. *technical compliance*) per la corrispondenza ai requisiti specifici delle Raccomandazioni, principalmente per quanto riguarda il sistema giuridico e istituzionale del Paese; 2) la valutazione dell'efficacia (c.d. *effectiveness*), che differisce dal primo punto poiché essa mira a stabilire l'adeguatezza dell'attuazione delle Raccomandazioni, individuando quanto il sistema giuridico-istituzionale stia producendo risultati, cioè il livello di efficacia raggiunto.

Prese insieme, la valutazione dell'efficacia e di conformità tecnica forniscono un'analisi integrata della misura in cui un Paese sia adeguato rispetto alle norme GAFI.

Tale metodologia riflette inoltre i requisiti stabiliti nelle Raccomandazioni e nelle note interpretative, che, a loro volta, costituiscono lo standard internazionale per il contrasto al riciclaggio. Il punto di partenza per ogni valutazione è la comprensione iniziale dei rischi e del contesto del Paese, nel senso più ampio, e degli elementi che contribuiscono a formarlo.

L'Italia, in quanto Paese soggetto alle Raccomandazioni del GAFI, rientra nel sistema di valutazione in parola.

Nella procedura di *mutual evaluation* (giunta al quarto *round*) svolta dal GAFI nel 2015 e nel successivo *follow up* del 2019 il sistema antiriciclaggio

vigente nel nostro Paese ha ottenuto un'ottima valutazione, nonostante gli elevati rischi criminali che deve fronteggiare[6].

Le attività del GAFI, al pari di altri organismi internazionali ed europei, sono rivolte anche al rafforzamento dei presidi per la prevenzione e il contrasto del finanziamento del terrorismo. L'impegno in questo ambito è aumentato per tenere conto delle persistenti, elevate minacce poste dal terrorismo internazionale.

Nel 2016 il GAFI ha approvato una nuova Strategia per contrastare il finanziamento del terrorismo. La Strategia è stata seguita da un *Operational Plan* che delinea in dettaglio le attività da sviluppare. Il piano operativo sottolinea la necessità di rafforzare la collaborazione tra le autorità nazionali; anche la collaborazione internazionale deve essere estesa rimuovendo gli ostacoli che limitano lo scambio di informazioni tra *Financial Intelligence Unit* (FIU)[7]. L'attuazione delle misure viene monitorata; il Piano viene periodicamente aggiornato con l'indicazione di nuove iniziative che si adattino al contesto in evoluzione.

Il GAFI promuove inoltre la diffusione delle misure antiriciclaggio al di fuori dell'ambito dei Paesi membri collaborando con gli organismi regionali creati su suo modello (*FATF - Style Regional Bodies, FSRBs*) e con altri organismi internazionali. Elabora, in collaborazione con gli organismi regionali, linee guida e *best practice*, approfondisce le tipologie di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, segue le nuove tendenze e i nuovi rischi, diffondendo specifiche analisi su determinati settori o fattori di rischio.

Il GAFI svolge la propria attività attraverso cinque gruppi di lavoro, differenziati per aree tematiche. Inoltre, un "*Forum of FATF Heads of FIU*" si riunisce per l'approfondimento di temi attinenti all'attività e alla collaborazione delle FIU. I risultati dei lavori dei gruppi vengono discussi nella Plenaria, unico organo decisionale. Nella Plenaria vengono in particolare discussi e approvati i rapporti di *Mutual Evaluation*. La delegazione italiana al GAFI, di

6) Cfr. C. Clemente, *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, UIF, Banca d'Italia, maggio 2017.

7) L'*Unità di Informazione Finanziaria* per l'Italia (UIF) è stata istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. La UIF, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; di dette informazioni effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

cui fa parte la UIF, è coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nella strategia internazionale di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, le FIU si avvalgono di due principale reti di cooperazione e scambio informativo, rispettivamente in ambito:

– internazionale del Gruppo Egmont;
– comunitario del canale denominato FIU.NET.

Secondo la Banca d'Italia, il Gruppo Egmont è l'"*organismo deputato allo sviluppo dell'attività di collaborazione tra le autorità specializzate nella lotta al riciclaggio*". In particolare, la sua nascita si deve all'iniziativa delle FIU del Belgio e degli Stati Uniti d'America che, nel giugno del 1995, riunirono i rappresentanti di 24 Paesi, allo scopo di studiare forme stabili di collaborazione. Fu così deciso di affidare ad un'organizzazione informale, che prese il nome di Gruppo Egmont – dal luogo del primo incontro, tenutosi nel Palazzo *Egmont-Arenberg di Bruxelles* – il compito di promuovere e favorire la cooperazione tra FIU, che sono rapidamente aumentate nel tempo, superando nel corso degli anni le 150 unità.

Il Gruppo Egmont:

– gestisce e sviluppa la rete protetta denominata *Egmont Secure Web* (*ESW*) che viene utilizzata dalle FIU per lo scambio di informazioni operative;
– promuove lo sviluppo delle FIU, ne stimola la collaborazione e il reciproco scambio di informazioni e conoscenze relative a casi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo;
– elabora *standard* e pratiche comuni;
– favorisce la creazione di nuove FIU in Paesi che ne sono privi, fornendo anche il necessario supporto di natura tecnica.

Nel corso del 2015, per fronteggiare la minaccia terroristica globale, il Gruppo ha avviato lo sviluppo di un progetto finalizzato all'approfondimento delle modalità di finanziamento dell'autoproclamato Stato Islamico (ISIL) e dei comportamenti finanziari associati ai *foreign terrorist fighters*. Il progetto si basa su modalità di condivisione delle informazioni attraverso la piattaforma *ESW* su base multilaterale, idonee a coinvolgere contestualmente tutte le FIU potenzialmente interessate. Attraverso tali prassi di collaborazione è stato possibile tracciare profili dell'attività finanziaria dei *foreign terrorist fighters* e individuare reti di supporto ad attività riconducibili all'ISIL.

È articolato in diversi organi: la Plenaria, i Capi delle FIU, un comitato direttivo con funzioni di impulso e coordinamento, quattro gruppi di lavoro permanenti.

La FIU italiana è membro del Gruppo Egmont dal 1996 (fino al 1° gen-

naio 2008 come Ufficio Italiano dei Cambi, successivamente come Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia).

Andando ora ad esaminare la rete FIU-NET, questa è l'infrastruttura di comunicazione tra le *Financial intelligence Unit* dell'Unione europea. Essa consente uno scambio strutturato di informazioni su base multilaterale, garantisce standardizzazione applicativa, immediatezza e sicurezza degli scambi.

La rete, nata come progetto co-finanziato dalla Commissione europea, dal 1° gennaio 2016 è collocata presso l'Agenzia di polizia europea EUROPOL, in base a un *Common Understanding* con le FIU nel quale è sancito l'impegno di EUROPOL ad assicurare la "*piena equivalenza funzionale*" della rete, cioè la salvaguardia delle funzionalità che supportano gli scambi tra le FIU e lo sviluppo di forme evolute di collaborazione.

Le FIU europee partecipano alla *governance* e ai processi decisionali relativi al funzionamento e alla gestione della rete attraverso un *Advisory Group*, nominato dalla Piattaforma delle FIU europee e chiamato a formulare pareri e proposte nei confronti dei competenti organi decisionali di EUROPOL.

Ciò che caratterizza la rete delle FIU e la *Egmont Secure Web* sono i tempi rapidi per lo scambio delle informazioni, che si misurano in termini di pochi giorni.

Altri organismi dell'Unione europea impegnati nella produzione di regole per il contrasto del riciclaggio, al coordinamento tra gli Stati membri nell'applicazione delle stesse e alla collaborazione tra le singole autorità nazionali a livello tecnico-operativo sono l'"*Expert Group on Money Laundering and terrorist financing*" (Comitato europeo "antiriciclaggio") e la "*Piattaforma delle Financial Intelligence Unit dell'Unione europea*".

Il Comitato europeo "*antiriciclaggio*" è presieduto dalla Commissione europea e composto da delegazioni degli Stati membri. Esso, come previsto dalla "*Quinta direttiva*" (Vgs. al riguardo il paragrafo 2.1.5.), assiste la Commissione nella predisposizione di regole attuative e di iniziative per l'applicazione delle regole comuni. Nel Comitato si svolge inoltre il coordinamento tra gli Stati membri per la partecipazione ai lavori del GAFI. La UIF vi partecipa nell'ambito della delegazione italiana, coordinata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La *Piattaforma delle Financial Intelligence Unit dell'Unione europea*, presieduta dalla Commissione europea e composta da esponenti delle FIU degli Stati membri, è attiva dal 2006 quale gruppo informale di confronto e coordinamento tra le FIU; essa ha trovato esplicito riconoscimento nella "*Quarta Direttiva*" (Vgs. al riguardo il paragrafo 2.1.4.) che le ha conferito

un esteso mandato per il recepimento e l'attuazione delle regole europee di interesse delle FIU.

La Piattaforma è impegnata in particolare nello sviluppo delle forme e degli strumenti della collaborazione tra le FIU, nella definizione di criteri per l'individuazione di operazioni sospette *cross-border* e nella promozione e nel coordinamento di analisi congiunte. Essa inoltre è coinvolta nella *governance* di *FIU.net.*

La Piattaforma ha completato un ampio *mapping exercise*, coordinato dalla UIF, nel quale si svolge una ricognizione delle caratteristiche e delle criticità attinenti alle attività delle FIU (*Mapping Exercise and Gap Analysis on FIU's Powers and Obstacles for Obtaining and Exchanging Information*)[8]. Nel documento l'analisi delle criticità è accompagnata dall'approfondimento delle relative cause ed è completata dalla formulazione di proposte per il loro superamento. Un dettagliato *workplan*, ispirato dai risultati del *Mapping Exercise* e costantemente aggiornato, individua le aree di intervento prioritario della Piattaforma. Sulla base delle analisi e delle proposte formulate, la Commissione europea ha definito e pubblicato il 24 luglio 2019 un *Rapporto*[9] sulle caratteristiche delle attività e della collaborazione delle FIU e sul ruolo del "*Meccanismo europeo di supporto e coordinamento*", come previsto dalla "*Quinta Direttiva*" antiriciclaggio.

Soprattutto attraverso la valorizzazione delle segnalazioni di rilievo *cross-border* e lo sviluppo di analisi congiunte, la Piattaforma prefigura forme avanzate di collaborazione e integrazione operativa tra le FIU a livello europeo.

Altro organismo europeo degno di menzione in questo elaborato è il "*Moneyval*" (*Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures*). Istituito nel 1997 nell'ambito dello *European Committee on Crime Problems* del Consiglio d'Europa, è l'organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio e agisce anche quale organo regionale del GAFI. Il *Moneyval* svolge attività di *mutual evaluation* dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, applicando gli standard e la Metodologia del GAFI. La UIF partecipa alle attività di *Moneyval* nell'ambito della delegazione italiana.

---

8) Il documento "*Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information*" della piattaforma delle FIU dell'UE, è stato approvato dalle FIU di tutti gli Stati membri l'11 dicembre 2016

9) Bruxelles, 24 luglio 2019 com (2019) 371 final, "*Relazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio sulla valutazione del quadro per la cooperazione tra le unità di informazione finanziaria*".

1.2.2. Le raccomandazioni del GAFI e il Gruppo Egmont

Gli *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, elaborati dal GAFI e compendiati in quaranta Raccomandazioni, come detto sopra, rappresentano gli *standard* internazionali in materia di sistemi antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo.

Le Raccomandazioni, in altre parole, hanno lo scopo di armonizzare la *governance* internazionale dell'antiriciclaggio, creando le basi per sistemi omogenei in Paesi con tradizioni giuridiche, amministrative e culturali completamente diverse.

Le Raccomandazioni, interamente riviste nel 2012 e regolarmente aggiornate, sono accompagnate da "*Note Interpretative*" e da un "*Glossario*" di definizioni che ne formano parte integrante (questo poiché i Paesi hanno diversi quadri giuridici, amministrativi e operativi nonché diversi sistemi finanziari, dovrebbero adattare le Raccomandazioni alle loro circostanze particolari). Esse forniscono un quadro completo di misure per aiutare i Paesi a contrastare i flussi finanziari illeciti. Queste includono un solido quadro di leggi, regolamenti e misure operative per garantire che le autorità nazionali possano intraprendere azioni efficaci per individuare e interrompere i flussi finanziari che alimentano la criminalità e il terrorismo e punire i responsabili di attività illegali. Le 40 Raccomandazioni sono suddivise in sette aree distinte:

– politiche e coordinamento AML/CFT (*Anti Money Laundering/ Combating the Financing of Terrorism*);
– riciclaggio e confisca;
– finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione;
– misure preventive;
– trasparenza e titolarità effettiva delle persone giuridiche e degli istituti;
– poteri e responsabilità delle autorità competenti e altri provvedimenti istituzionali;
– cooperazione internazionale.

Esse tengono conto dell'esperienza maturata nell'applicazione degli *standard* nel corso degli anni, delle criticità riscontrate nelle valutazioni dei sistemi antiriciclaggio nazionali e dell'evoluzione dei rischi. In particolare, nelle Raccomandazioni viene adottato un approccio basato sul rischio (*risk-based approach*): la considerazione del rischio informa infatti l'assetto regolamentare, l'azione delle Autorità, la *compliance* dei soggetti obbligati. Fondamento di tale approccio è lo svolgimento di una accurata valutazione del rischio (*risk assessment*) nazionale su base periodica. Tra gli elementi de-

gni di nota introdotti con la revisione del 2012 rilevano anche l'ampliamento dell'ambito dei presupposti del riciclaggio, che include anche le violazioni fiscali, e l'affinamento degli obblighi preventivi di adeguata verifica della clientela, volto a chiarirne le modalità di adattamento alle caratteristiche del rischio e a rafforzarne l'intensità nei casi di maggiore esposizione.

Nel corpo delle Raccomandazioni sono compendiati anche gli *standard* per il contrasto al finanziamento del terrorismo, introdotti nel 2001, oltre a misure specifiche per fronteggiare il finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, in conformità alle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Tra i temi fondamentali delle Raccomandazioni figura anche il ruolo delle *Financial Intelligence Unit* (FIU) a livello nazionale e l'importanza dei meccanismi della collaborazione internazionale tra queste. Le regole, ispirate agli *standard* del Gruppo Egmont, e alla definizione di (FIU) elaborata in tale ambito, precisano alcuni aspetti dell'attività di analisi finanziaria e del perimetro delle informazioni ("finanziarie", "amministrative" e "investigative") che devono essere disponibili. Viene previsto, tra l'altro, un obbligo generale per le FIU di prestare la più ampia collaborazione possibile nei confronti delle controparti estere, limitando la possibilità di rifiuto a pochi casi tassativi. Vengono precisati i requisiti delle richieste e le modalità possibili per l'utilizzo delle informazioni scambiate, subordinando al previo consenso della controparte ogni eventuale uso ulteriore.

Tra le altre funzioni fondamentali, il GAFI individua i Paesi con problemi strategici sia per la prevenzione sia per il contrasto del riciclaggio e del terrorismo.

In questo modo i soggetti interessati, in primis gli intermediari finanziari, sono in grado di valutare il rischio di determinate operazioni che hanno a che fare con Paesi cosiddetti *non cooperative*.

Dunque, oltre alle Raccomandazioni, il GAFI produce anche una lista di "*Non-Cooperative Countries or Territories*" (NCCTs), meglio conosciuta come *blacklist*[10]. I Paesi ad alto rischio sono determinati sulla base della Raccomandazione n. 21 "*Paesi con deficienze regolamentari gravi*"[11].

---

10) Cfr. Fatf, *Jurisdictions under Increased Monitoring*, Parigi, 23 ottobre 2020. Nel documento sono riportate le giurisdizioni con carenze strategiche: Albania, Bahamas, Barbados, Botswana, Cambogia, Ghana, Giamaica, Mauritius, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Panama, Syria, Uganda, Yemen e Zimbabwe.

11) I criteri riguardano la prevenzione finanziaria messa in atto, il monitoraggio degli aspetti legali e finanziari e le disposizioni di carattere penale. In particolare, si fa riferimento: alle lacune nella regolamentazione finanziaria; alle debolezze negli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle transazioni; eccessiva protezione del segreto bancario; carenza nei sistemi di SOS; criticità nell'identificazione del titolare effettivo.

La non-cooperazione degli Stati si sostanzia in quattro aree disciplinari di giudizio: la legislazione bancaria, il diritto societario, la cooperazione internazionale e le risorse destinate al riciclaggio.

Generalmente, le differenze tra gli Stati negli approcci e nelle pratiche di adeguata verifica possono portare a criticità nella gestione delle relazioni di *business* che vedono coinvolti Paesi ad alto rischio, consentendo a criminali e terroristi di sfruttare scappatoie e avvantaggiarsi di legislazioni più indulgenti e tolleranti.

I Paesi non cooperativi, infatti, si impegnano in una vera e propria attività concorrenziale volta a rendere il proprio ordinamento meno rigoroso di quello di altri, divenendo quindi attrattivi per la criminalità finanziaria facilitata dalla crescente globalizzazione e dai nuovi strumenti offerti dalla tecnologia informatica[12].

Se da un lato, quindi, si crea concorrenza al ribasso per attrarre capitali illeciti, dall'altro i principi GAFI cercano di contrastare questa tendenza, affinché i Paesi siano indotti al loro recepimento, per dimostrare di avere un sistema economico evoluto e affidabile, idoneo per attirare capitali internazionali leciti[13].

Il tratto comune che può rilevarsi tra i NCCTs inseriti nella *blacklist* è individuabile nella carenza sistemica delle discipline AML, come l'assenza del reato di riciclaggio nei vari codici penali oppure la mancanza dell'utilizzo delle segnalazioni di operazioni sospette.

La *blacklist*, pur non comportando sanzioni formali nei confronti dei Paesi che in essa sono inseriti, costituisce tuttavia uno strumento efficace per spronare tali giurisdizioni a modificare i propri assetti normativi al fine di una successiva cancellazione dalla lista, anche a seguito delle forti pressioni finanziarie esercitate dagli Stati collaborativi.

1.3. Il sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in Colombia

Nell'approfondire l'analisi dei fenomeni transnazionali legati al riciclaggio proveniente da attività illecite e al finanziamento del terrorismo, si è inteso procedere allo studio di tale contesto in Colombia, attesa la presenza

12) Cfr. M. Draghi, *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009.

13) C. Clemente, *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, Convegno tenutosi presso la LUISS Guido Carli, Roma, 2 marzo 2016.

nel gruppo di frequentatori del corso di Alta Formazione che ha predisposto questo elaborato di un Colonnello della Polizia di quel Paese dell'America latina.

Tale ricerca, in continuo con gli incontri avuti con le polizie dell'Argentina, dell'Uruguay e del Paraguay durante il mese di marzo scorso, ci ha permesso di acquisire ulteriori spunti sicuramente utili per la nostra formazione professionale. Non ci dimentichiamo che l'11 maggio 2022, in Colombia, due sicari hanno ucciso in piena luce del giorno, su una spiaggia caraibica, davanti a testimoni e alla giovane moglie incinta con cui era in viaggio di nozze, il magistrato paraguaiano di origini italiane Marcelo Pecci, il Giovanni Falcone sudamericano che, con le sue indagini sul riciclaggio, aveva cominciato a colpire non solo gli interessi dei grandi cartelli della droga, ma a illuminarne le complicità con uomini delle istituzioni dei Paesi che si dividono la Tripla Frontera.

1.3.1. Contesto e quadro giuridico

Il fenomeno del riciclaggio in Colombia ha avuto inizio con il traffico di droga alla fine degli anni Sessanta, quando sulla costa caraibica del Paese si è assistito alla coltivazione della marijuana e al primo *boom* chiamato "*boom della marimba*".

Nel 1970, poi, la cocaina ha iniziato a essere esportata dai contrabbandieri della regione di Antioquia ed, in seguito, anche quelli della regione di Valle del Cauca, hanno iniziato a dedicarsi a tale attività.

Nel 1974 i cosiddetti cartelli della droga hanno cominciato a organizzarsi nelle diverse aree del Paese, assumendo i nomi di *Cartello di Medellín*, *Cartello di Cali*, *Cartello del Norte del Valle* e *Cartello della Costa*.

È negli anni '80 che le Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia[14] (FARC) e l'Esercito di Liberazione Nazionale (ELN) hanno cominciato a svolgere un ruolo fondamentale in questi cartelli della droga, al fine di trarre profitto da queste attività criminali. In questo caso, si facevano pagare una *quota* (in spagnolo "*vacuna revolucionaria*") per ogni laboratorio costruito nel territorio in cui operavano, somma che oscillava tra i 40.000 e i 20.000 dollari per laboratorio e 20 dollari per ogni chilogrammo prodotto negli stessi, che veniva poi distribuito via terra o via fiume.

I gruppi di autodifesa contadina di Córdoba e Urabá hanno iniziato a

14) *Https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6617/LA%20PREVENCIO%20DEL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS%20%20EN%20COLOMBIA.pdf;jsessionid=B2448882B8F422A17B8AB126937954CD?sequence=1.*

confrontarsi con i guerriglieri delle FARC e dell'ELN, a causa della caduta dei principali *boss* dei cartelli della droga: ne è nata una lotta per acquisire territorio e influenza e generare pressione sul Governo, dato che tali organizzazioni criminali erano sostenute da narcotrafficanti, grandi imprenditori, politici e gruppi di allevatori.

Il governo colombiano tra il 1998 e il 1999, in seguito alla caduta dei principali capi dei cartelli della droga, ha cercato di stringere alleanze sulla scena internazionale per contrastare la produzione, la distribuzione e il consumo di cocaina e per eliminare questi cartelli estradando i *capos* di questi gruppi criminali.

Nel 1999 la Colombia ha firmato un accordo bilaterale con gli Stati Uniti chiamato *Plan Colombia*, che mirava a riabilitare gli aspetti economici e sociali del Paese e a creare una strategia contro il traffico di sostanze stupefacenti, nel tentativo di sradicare il riciclaggio nel Paese.

Nell'ultimo decennio, il riciclaggio in Colombia ha avuto come reati presupposto il traffico di droga, il terrorismo, il traffico di esseri umani, il traffico di armi, il contrabbando, le estorsioni, l'estrazione mineraria illegale.

Il fenomeno è stato favorito dalla presenza di gruppi illegali come guerriglieri, gruppi di autodifesa, gruppi armati residui, bande criminali con connessioni internazionali che hanno portato ad un incremento di crimini in grado di generare enormi introiti economici, diversamente da quanto accadeva in precedenza: tale aumento esponenziale del denaro in ingresso ha costretto le organizzazioni criminali a cercare sempre nuovi metodi per ripulire e legalizzare le loro fortune.

La definizione di riciclaggio di beni è la modalità con cui le organizzazioni criminali cercano di dare un'apparenza di legalità alle risorse ottenute dalle loro attività illecite, incorporandole nel circuito economico legale[15]. Attraverso questa attività, le bande criminali riescono a utilizzare questi beni senza mettere a rischio il loro reinvestimento in nuove attività illecite o lecite.

Quando un'attività criminale genera profitti significativi, l'individuo o il gruppo coinvolto cerca un modo per controllare le risorse senza attirare l'attenzione sulla reale origine o sulle persone coinvolte. I criminali lo fanno nascondendo le fonti dei beni, cambiandone la denominazione o spostando il denaro in un luogo dove non desta sospetto.

Una persona che commette un reato a scopo di lucro cercherà inizialmente di evitare l'individuazione da parte delle autorità come la polizia o

15) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

quelle coinvolte nei sistemi di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo (ALA/CFT). Se l'individuo viene arrestato o perseguito, cercherà di eludere l'individuazione dell'origine dei proventi del reato per eludere la confisca di tali beni.

A loro volta, quando i criminali vogliono spendere i proventi del loro crimine, si trovano di fronte a un dilemma: come utilizzare o investire grandi somme di denaro senza lasciare tracce di una fonte di reddito illecita e senza attirare l'attenzione delle autorità?

Per far circolare il denaro apertamente, i criminali cercano di assicurarsi che non ci sia un legame diretto tra i proventi del loro crimine e le loro attività illegali. Possono anche cercare di dare una spiegazione plausibile per un'apparente origine legale del denaro in loro possesso. In questo modo, cercano di "*riciclare*" i proventi degli atti criminali, per utilizzarli tranquillamente come se fossero stati ottenuti da attività legali.

Le norme che regolano e controllano il riciclaggio in Colombia[16] sono state create sulla base di questo problema che ha colpito l'economia del Paese nel corso degli anni e che sono elencate in ordine cronologico, come segue:

– *Il 20 novembre 1992 è stato emanato il decreto 1872*, con il quale il Governo nazionale, esercitando il potere conferitogli dall'articolo 50 della nuova Carta politica, interviene nelle attività finanziarie, borsistiche e assicurative e, in generale, in ogni attività legata alla gestione, all'utilizzo e all'investimento delle risorse raccolte dal pubblico. Queste attività, soggette al segreto bancario, non possono essere utilizzate per proteggere comportamenti criminali abusivi o contrari alla buona fede che deve regolare le transazioni commerciali, né possono essere utilizzate per nascondere informazioni che potrebbero facilitare il lavoro dell'amministrazione della giustizia. Questo decreto obbliga gli istituti soggetti al controllo e alla vigilanza della Sovrintendenza bancaria ad adottare misure di controllo adeguate e sufficienti per evitare che le loro operazioni siano utilizzate come strumento per l'occultamento, la gestione, l'investimento o l'utilizzo in qualsiasi modo di denaro o altri beni provenienti da attività criminali.

– Successivamente, con lo *Statuto Organico del Sistema Finanziario (Decreto 663 del 1993)*[17], le norme contenute nel decreto 1872 del 1992 e le disposizioni complementari sono state inserite in questo statuto organico, nel

16) *Https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6617/LA%20PREVENCION%20DEL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS%20%20EN%20COLOMBIA.pdf;jsessionid=B2448882B8F422A17B8AB126937954CD?sequence=1.*

17) Colombia. Congreso de la Republica, Decreto 663 (2 de abril de 1993) "Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración", Diario Oficial, Bogotá.

Capitolo XVI sulla prevenzione delle attività criminali agli articoli da 102 a 106. Questo articolo stabilisce una serie di misure che le istituzioni soggette a controllo e sorveglianza devono adottare per evitare che vengano utilizzate per il riciclaggio, oltre a vietare alle istituzioni e ai funzionari di rivelare le persone che hanno effettuato operazioni sospette.

– Con il *decreto 1964 del 1998*, del Ministero delle Finanze e del Credito Pubblico, si è iniziato a ricevere, controllare ed analizzare le segnalazioni di transazioni sospette provenienti dai settori finanziario, borsistico, delle lotterie e del gioco d'azzardo[18]. Il 15 novembre 1998 è stata avviata, inoltre, una consulenza della Banca Mondiale per la creazione di una vera e propria Unità di Informazione Finanziaria, secondo i dettami delle 40 Raccomandazioni del GAFI e le linee guida del Gruppo EGMONT, che sono gli organismi internazionali che regolano la tematica. Tale Unità di Informazione e Analisi Finanziaria (*UIAF*) per la prevenzione del riciclaggio, del finanziamento del terrorismo, del traffico di droga e dell'estorsione[19] è stata effettivamente creata con la *legge 526 del 1999*. L'obiettivo di questa istituzione è quello di individuare le operazioni legate al riciclaggio, basandosi sull'analisi delle segnalazioni di transazioni sospette provenienti dal settore finanziario, dal settore borsistico e dal gioco d'azzardo. L'UIAF è l'ente statale incaricato di centralizzare, sistematizzare e analizzare i dati relativi alle operazioni di riciclaggio, ovvero l'Unità è un filtro informativo che si affida alla tecnologia per consolidare e aggiungere valore ai dati raccolti, il che consente di individuare le operazioni che possono essere collegate al reato di riciclaggio. L'Unità è stata creata in risposta alla piaga del riciclaggio in Colombia, legato a reati come il traffico di droga, il rapimento a scopo di riscatto, la ribellione, l'estorsione e in generale contro ogni arricchimento illecito. Il Governo, però, consapevole dei limiti di questa Unità, creata per decreto, ne ha promosso l'istituzionalizzazione giuridica presentando al Congresso il progetto di legge 004 del 1998, che ha dato vita giuridica all'attuale Unità Amministrativa Speciale di Informazione e Analisi Finanziaria, attraverso la legge 526 del 1999, approvata il 12 agosto dello stesso anno. L'articolo 9 della legge 526, modificato dal comma dell'articolo 34 della legge 1621 del 2013, ha espressamente stabilito che l'unica autorità competente a conoscere le informazioni riservate dell'UIAF è la Procura Generale della Nazione, attraverso le sue procure con funzioni espresse in materia di riciclaggio.

18) Colombia. Congreso de la Republica, Decreto 1964 (22 de Septiembre de 1998) por el cual se reglamenta el Parágrafo Primero del artículo 40 de la Ley 190 de 1995, Diario Oficial, Bogotá D.C.
19) Colombia. Congreso de la Republica, Ley 526 (12 de agosto de 1999) por medio de la cual se crea la unidad de información y análisis financiero, Diario Oficial, Bogotá D.C.

– Il *Codice Penale Colombiano* (approvato con la legge 599 del 2000) criminalizza i comportamenti legati al riciclaggio negli articoli dal 323 al 327. In particolare, oltre al reato di riciclaggio (previsto all'art. 323, con le circostanze aggravanti indicate nell'art. 324), costituiscono reato:

- l'omissione di controllo e l'omissione di segnalazione di operazioni in contanti, mobilitazione o deposito di contanti (art. 325A, come modificato dall'art. 2 del decreto nazionale 4449 del 2008);
- l'omissione di controllo nel settore sanitario (art. 325B, aggiunto dall'art. 22 della legge 1474 del 2011);
- l'intestazione fittizia di beni (art. 326, aggiunto dall'art. 7 della legge 733 del 2002);
- l'arricchimento illecito di persone (art. 327).

Le pene detentive vanno da 10 a 30 anni di reclusione e le multe da 133 a 50.000 mila stipendi minimi mensili legali in vigore.

– Merita, inoltre, menzione *la circolare esterna 100-004 del 2009* della Sovrintendenza alle Societá[20]. Tale norma introduce una politica di supervisione e detta raccomandazioni per prevenire i rischi legati al riciclaggio come effetto distorsivo dell'ordine pubblico economico e quindi influenzare lo sviluppo operativo delle imprese. La stessa circolare ribadisce alle imprese le linee guida fornite dall'Unitá di Informazione e Analisi Finanziaria (UIAF).

Andando ora ad analizzare il finanziamanto del Terrorismo, vediamo che nell'ordinamento colombiano tale condotta illecita è contemplata nell'articolo 345 del Codice Penale[21], così come modificato dalla legge 1121 del 2006 e dall'art 16 della legge 1453 del 2011[22]. La norma punisce «*chiunque direttamente o indirettamente fornisca, raccolga, consegni, riceva, amministri, contribuisca, custodisca o immagazzini fondi, beni o risorse, o compia qualsiasi altro atto che promuova, organizzi, sostenga, mantenga, finanzi o sostenga economicamente gruppi di criminalità organizzata, gruppi armati illegali o i loro membri, o gruppi terroristici nazionali, o compie qualsiasi altro atto che promuova, organizzi, sostenga, mantenga, finanzi o sostenga economicamente gruppi di criminalità organizzata, gruppi armati illegali o loro membri, o gruppi terroristici nazionali o stranieri, o terroristi nazionali o stranieri, o attività terroristiche, incorre in una pena detentiva da tredici (13) a ventidue (22) anni e in una multa da milletrecento (1.300) a quindicimila (15.300) stipendi minimi mensili legali in vigore*».

20) C.M. Orozco, *ABC del lavado de activos y la Financiación del Terrorismo, presentación Superintendencia de Sociedades*, 2013.
21) *Https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388.*
22) *Http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1453_2011.html.*

Per *finanziamento del terrorismo* si intende il sostegno finanziario, in qualsiasi forma, al terrorismo o a coloro che lo incoraggiano, lo pianificano o ne sono coinvolti[23]. Va notato che è complicato definire il terrorismo di per sé, perché il termine può avere connotazioni politiche, religiose e nazionali, a seconda del Paese. Il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo hanno generalmente caratteristiche operative simili, soprattutto in relazione all'occultamento, ma chi finanzia il terrorismo trasferisce fondi che possono avere un'origine legale o illecita, occultandone la fonte e la destinazione finale.

Il denaro destinato al finanziamento del terrorismo viene solitamente investito, tra l'altro, nell'acquisto di armi e attrezzature, nel pagamento degli stipendi o nel sostegno alle cellule terroristiche, nei costi logistici per le azioni terroristiche, negli investimenti in formazione e tecnologia, nel pagamento di tangenti e nel mantenimento della complicità. Allo stesso modo, il finanziamento del terrorismo ha anche l'obiettivo di raccogliere fondi, senza che questi vengano necessariamente utilizzati.

Il terrorismo di oggi non è concepito come negli anni '60 o '70, ma si è evoluto in forme più complesse che sfruttano la convergenza criminale (cooperazione tra diversi tipi di attori illegali e l'esecuzione di diversi crimini nell'ambito di tale cooperazione) e le moderne forme di cooperazione tra gruppi. In questo modo, è comune per le organizzazioni terroristiche mescolare risorse provenienti da una varietà di fonti, da imprese commerciali a enti di beneficenza, approfittando del fatto che molti di coloro che contribuiscono a queste organizzazioni o imprese non sono consapevoli della vera destinazione del loro denaro.

1.3.2. Obiettivi, similitudini e differenze tra riciclaggio e finanziamento del terrorismo

L'obiettivo di un'organizzazione criminale o terroristica nel riciclaggio è quello di nascondere denaro, beni o altre utilità di origine illecita[24], di svolgere attività commerciali attraverso un intermediario per beneficiare dei proventi del crimine dando un'apparenza di legalità, di far circolare il proprio denaro attraverso il circuito economico legale e di utilizzarlo in altre attività criminali, avere accesso a risorse nazionali e internazionali, avere accesso al sistema finanziario, cercare nuove fonti di reddito, mescolare denaro lecito e

23) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*
24) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

illecito, avere attività di facciata per dare un'apparenza di legalità alle risorse illecite ed evitare la confisca o il sequestro dei propri beni.

Le similitudini tra il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo consistono nel fatto che possono utilizzare le stesse tecniche, gli stessi canali e gli stessi strumenti per muovere denaro o beni, così come lo schema di collocazione, occultamento e integrazione delle risorse è lo stesso nel riciclaggio e nel finanziamento del terrorismo.

Differenze tra riciclaggio e finanziamento del terrorismo:

Riciclaggio	**Finanziamento del terrorismo**
Si tratta sempre di denaro o beni derivanti da attività illecite rappresentate nei reati di origine.	Possono riguardare denaro, beni o supporto logistico per attività legali o illegali.
L'unico interesse dell'organizzazione criminale è quello di legalizzare i propri profitti.	L'obiettivo è sostenere l'organizzazione terroristica.
Gli importi delle transazioni sono elevati e spesso strutturati in modo da evitare gli obblighi di segnalazione.	Gli importi delle transazioni sono piccoli, generalmente inferiori agli importi dichiarabili.
Le organizzazioni criminali operano tipicamente attraverso una complessa rete di transazioni che spesso coinvolgono compagnie fantasma (società di comodo).	Non esiste un profilo finanziario applicabile ai terroristi operativi.
Di solito il denaro torna all'organizzazione, ha cioè una tracciabilità circolare.	Il denaro generato viene utilizzato per finanziare attività e gruppi terroristici, ha cioè una tracciabilità lineare.

1.3.3. Le fasi del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Sia il riciclaggio che il finanziamento del terrorismo comportano una serie complessa di transazioni difficili da separare[25]. Tuttavia, secondo il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), si possono distinguere tre fasi:

– collocamento: durante questa fase iniziale, i fondi illegali vengono introdotti nell'economia mettendoli in circolazione attraverso istituzioni finanziarie, casinò, imprese, uffici di cambio e altre attività, sia nazionali che internazionali;

– occultamento: comporta la conversione dei fondi provenienti da attività illecite attraverso strati di transazioni finanziarie, cercando di nascondere la traccia documentata, la fonte e la proprietà dei fondi;

25) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

– integrazione: comporta il reinserimento dei fondi nell'economia per creare un'apparenza di legittimità. Durante la fase di integrazione, è estremamente difficile distinguere la ricchezza legale da quella illegale. Il criminale può scegliere di investire i fondi in immobili, beni di lusso o progetti commerciali.

1.3.4. L'organizzazione di contrasto

La strategia di contrasto deve tenere conto dei seguenti aspetti:

– gli Stati si trovano ad affrontare minacce associate al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo;

– le dinamiche criminali stanno cambiando;

– esiste una convergenza criminale e una motivazione fondamentale per la cooperazione e il crimine, il profitto;

– i criminali intendono utilizzare non solo il settore finanziario ma qualsiasi attività del settore reale dell'economia.

Per questi motivi e considerando che le entità coinvolte in questa lotta hanno operato in modo isolato, con una copertura insufficiente e un impatto limitato, è stato necessario rafforzare il sistema AML/CFT. A tal fine, verso la fine del 2010, l'UIAF ha concettualizzato e implementato un nuovo approccio proattivo concretizzato nel modello di gestione: *Sistemico*, *Ampio e Bidirezionale* (SAB)[26], con l'obiettivo di rafforzare e potenziare la sua capacità di unità di intelligence economica, cercando così di raggiungere una maggiore efficacia nella prevenzione e nell'individuazione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, secondo i poteri ad essa concessi dalla Legge 526 del 1999, modificata dalla Legge 1121 del 2006.

Un asse centrale di questo nuovo approccio è stato il contributo attivo alla generazione di conoscenze sul problema ML/FT, un obiettivo basato sui tre elementi essenziali del modello di gestione:

– fonti di informazione aggiuntive e meccanismi di analisi complementari;

– aumento dei settori protetti;

– feedback.

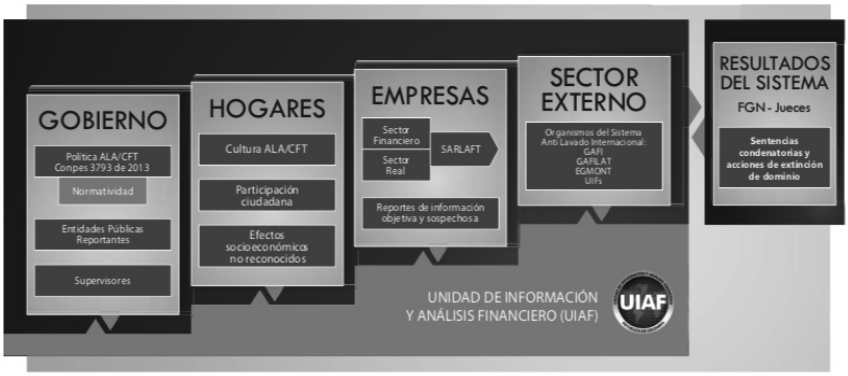
Inoltre, a partire dalla progettazione, dall'approvazione e dall'attuazione del piano d'azione della politica pubblica AML/CFT, approvato e consegnato nel documento Conpes[27] 3793 del 18 dicembre 2013, il sistema tiene

26) L.E. Suarez, *El nuevo enfoque de la UIAF: modelo sistémico, ampliado y bidireccional SAP*, 2011. L.E. Suarez, *Unidades de inteligencia financiera y contra financiación del terrorismo*, 2014.

27) *Https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3793.pdf.*

conto delle interazioni e dei contributi dei suoi vari attori, in modo simile a come funziona un modello economico e l'economia stessa, cioè con il governo, le famiglie, le imprese e il settore esterno. Inoltre, prevede la valutazione dei suoi risultati (condanne e azioni di confisca), attraverso la Procuratore Generale e i Giudici.

Actores del sistema ALA/CFT en Colombia



Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

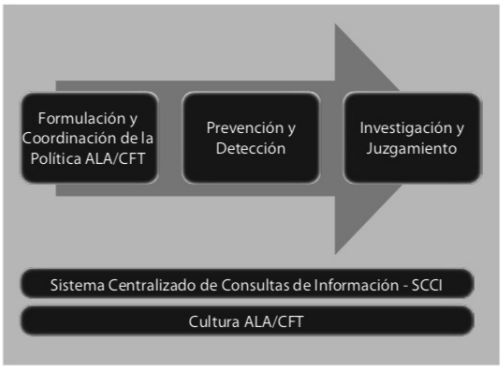
Di seguito si procede ad un esame dei cinque attori del sistema AML/CFT.

Attore governativo

Il quadro istituzionale colombiano in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo è concepito secondo i seguenti assi:

- formulazione e coordinamento delle politiche AML/CFT;
- prevenzione e rilevamento;
- indagini e procedimenti giudiziari.

Ejes de Intervención que integran el sistema ALA/CFT



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia

L'UIAF è, come già detto sopra, un'agenzia di intelligence dello Stato colombiano, creata dalla Legge 526 del 1999 e regolata dal decreto 1497 del 2002, il cui fine è prevenire, rilevare e combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo[28]. In quanto tale, l'Unità fa parte del sistema integrale che combatte questi crimini ed è l'organo responsabile dell'intelligence finanziaria del Paese, in conformità con gli standard internazionali in materia, in particolare con la raccomandazione 29 delle 40 raccomandazioni del GAFI, che porta a disporre di un organo di intelligence con capacità operative, tecnologiche e umane per identificare e prevenire le minacce di natura criminale in materia di finanziamento del terrorismo e riciclaggio.

Il sistema viene alimentato con informazioni oggettive e segnalazioni di operazioni sospette (SOS) come input fondamentale affinché, in base alla loro specializzazione, gli attori possano affrontare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo. Il settore privato e gli enti governativi devono comunicare queste informazioni all'UIAF.

Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

Le linee guida della politica pubblica AML/CFT sono nelle mani della Commissione Interistituzionale di Coordinamento per il Controllo del Rici-

28) Questa legge è stata modificata in alcune sue sezioni dalla legge 1121 del 2006 "con la quale sono emanate norme per la prevenzione, l'individuazione, l'investigazione e la repressione del finanziamento del terrorismo e altre disposizioni".

claggio di Denaro (Ccicla), collegata al Ministero della Giustizia e del Diritto, in quanto massimo organo consultivo del Governo Nazionale e organo di coordinamento delle azioni sviluppate dallo Stato per affrontare il riciclaggio.

Attore Famiglie

Le famiglie mostrano notevoli[29] carenze nella conoscenza del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, aggravate in relazione ai loro effetti sull'economia, sull'occupazione e sul benessere. Di conseguenza, la loro partecipazione al sistema AML/CFT del Paese è minima o inesistente. Quanto sopra porta al fatto che non c'è una cultura dell'antiriciclaggio e del finanziamento del terrorismo, né una partecipazione rilevante dei cittadini per contrastare il fenomeno associato a questi crimini.

Attore imprese

Nel caso delle imprese, il settore finanziario ha sviluppato e implementato il Sistema di Gestione del Rischio di Riciclaggio e Finanziamento del Terrorismo (SARLAFT)[30]. Per contro, il settore reale dell'economia, in forma parziale e ridotta, dispone di alcuni strumenti per prevenire e individuare le operazioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ma non ha sviluppato sistemi di prevenzione solidi come il settore finanziario. Per questo motivo, l'UIAF ha lavorato, insieme alle rispettive autorità di vigilanza, su nuove normative, sulla formazione e sull'implementazione di sistemi di gestione del rischio nel settore reale, oltre che sulle necessarie segnalazioni da parte di questo settore dell'economia. In questo modo, l'obiettivo è quello di avere un quadro completo dell'economia colombiana, con informazioni pertinenti e di qualità, al fine di affrontare il riciclaggio nei sottosettori e nelle attività economiche del settore reale dell'economia.

Attore settore esterno

Vengono presi in considerazione gli organismi internazionali del sistema AML/CFT, a causa delle connotazioni transnazionali di questo tipo di crimine. Qui troviamo quelli che propongono gli standard internazionali, come il GAFI[31] e i suoi gruppi regionali come il Gruppo di Azione Finanziaria Latino-americano (GAFILAT), il Comitato di Basilea, le Nazioni Unite (ONU),

29)*Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

30) *Https://www.redjurista.com/Documents/circular_26_de_2008_superfinanciera_-_superintendencia_financiera.aspx#.*

31) *Https://www-fatf--gafi-org.translate.goog/en/home.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sc.*

tra gli altri, e le Unità di Informazione Finanziaria (UIF), come agenzie centrali nazionali incaricate di ricevere, analizzare e diffondere le informazioni finanziarie alle autorità competenti.

Inoltre, al fine di verificare l'attuazione e l'adattamento degli standard internazionali, il GAFI e i gruppi regionali effettuano valutazioni reciproche, che sono il processo attraverso il quale viene esaminato il livello di conformità ai criteri e alle raccomandazioni formulate dal GAFI in materia di AML/CFT in ciascuno dei Paesi.

Attore Procuratore Generale e Giudici

Sono coloro che esercitano l'azione penale ed elaborano ed eseguono la politica criminale dello Stato; garantiscono l'effettiva tutela giudiziaria dei diritti delle persone coinvolte nel processo penale; generano fiducia e sicurezza giuridica nella società attraverso la ricerca della verità, della giustizia e della riparazione[32]. Allo stesso modo, analizzano e valutano le prove presentate dalle autorità giudiziarie, che cercano di ottenere condanne e confische.

Il grafico seguente mostra l'interazione tra gli attori del sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo in Colombia.

Interacción de los componentes del sistema ALA/CFT

Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

32) *Https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-viii/capitulo6/#:~:text=Art%C3%ADculo%20250.,ART.&text=%E2%80%94Corresponde%20a%20la%20Fiscal%C3%ADa%20General,los%20juzgados%20y%20tribunales%20competentes.*

Per realizzare efficacemente questa interazione, il 18 dicembre 2013 il Consiglio Nazionale per la politica economica e sociale (CONPES) ha approvato la Politica nazionale antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

La Politica Nazionale antiriciclaggio e contro il Finanziamento del Terrorismo prevede sei obiettivi specifici per l'attuazione di azioni volte a combattere il riciclaggio e i reati di finanziamento del terrorismo nel Paese:

– generare un'articolazione tra gli attori del sistema AML/CFT;

– disponibilità di risorse tecnologiche e informative;

– sviluppare risorse umane qualificate negli enti che si occupano di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, promuovendo una formazione tecnica adeguata;

– modificare i regolamenti e apportare adeguamenti per risolvere le lacune normative esistenti in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo;

– rafforzare i sistemi di vigilanza dei diversi settori dell'economia e dotarli di poteri normativi efficaci;

– promuovere valori culturali e pratiche sociali contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

1.3.5. Le Segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS)

I segnali di allarme sono quelle situazioni che analizzate vanno oltre il particolare comportamento dei clienti o del mercato[33], essendo considerate atipiche e richiedendo quindi un'ulteriore analisi per determinare se vi sia una possibile operazione di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Una bandiera rossa facilita il riconoscimento di una possibile operazione di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La particolarità del fatto o della circostanza analizzata deve essere notoria e le sue caratteristiche devono andare oltre la normalità, l'abitualità e la consuetudine. Le situazioni rilevate devono essere sottoposte a validazione, uno studio attento e dettagliato per stabilire il loro livello di sospetto.

I segnali di allarme sono utili per:

– identificare i comportamenti insoliti dei clienti e le situazioni atipiche;

– attirare l'attenzione su un cliente, un evento o una situazione che richiede maggiore analisi;

33) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

– riconoscimento di una transazione che corrisponde a una tipologia di ML/TF.

Le operazioni insolite e sospette sono quelle il cui importo o le cui caratteristiche non sono correlate all'attività economica dei clienti o che, per numero, importi transati o caratteristiche particolari, escono dai normali parametri stabiliti per una fascia di mercato di un determinato gruppo di utenti.

Fuente: Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

Le Operazioni Sospette,[34] sono quelle effettuate da una persona fisica o giuridica che, per numero, quantità o caratteristiche, non rientrano nei normali sistemi e pratiche commerciali di una determinata industria o settore e che, secondo gli usi e le pratiche dell'attività in questione, non possono essere ragionevolmente giustificate.

Una volta determinata la transazione sospetta, le informazioni devono

34) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

essere inviate direttamente e immediatamente all'UIAF attraverso il Sistema di segnalazione online (SIREL).

Il rapporto di transazioni sospette (SOS) hanno quattro caratteristiche principali:

– sono riservate;
– non sono denunce penali;
– non devono avere la certezza del reato;
– non generano nessun tipo di responsabilità per l'ente segnalante.

Ci sono elementi che devono essere presi in considerazione quando si elabora una Rapporto de Transazioni Sospette (SOS), che sono chiamati *Elementi di interesse per le Autorità* (EDIPA). Questi sono:

– presunto aumento ingiustificato del patrimonio;
– presunte false dichiarazioni (identità, documenti, dati);
– presunto prestanome;
– possibile impersonificazione;
– simulazione di transazioni;
– rapporti con persone che hanno precedenti penali a causa di condanne esecutive inflitte dal sistema giudiziario;
– collegamenti con beni di presunta origine illecita;
– frazionamento e/o uso improprio del contante.

1.3.6. Buone pratiche contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo

Lo Stato colombiano combatte la criminalità su cinque fronti[35]:

– *cultura*: fare in modo che le persone rifiutino i crimini e non prendano parte alla loro commissione, essendo consapevoli dei rischi e dei danni personali e sociali che essi generano;
– *prevenzione*: cerca di evitare che si verifichino le fasi precedenti del reato;
– *individuazione*: quando si determina il verificarsi di possibili operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo;
– *indagine*: insieme di azioni intraprese dalle autorità di polizia giudiziaria, sotto la direzione della Procura Generale, che cercano di dimostrare il verificarsi dei reati e i responsabili;
– *azione penale*: in generale, corrisponde all'analisi e alla valutazione delle prove presentate dalle autorità giudiziarie e mira a ottenere le sanzioni rappresentate da condanne e confische di proprietà.

35) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

Si rende inoltre noto a persone o aziende di qualsiasi tipo, natura o dimensione, che se vengono utilizzate per riciclare beni o finanziare attività terroristiche[36], devono affrontare situazioni di questo tipo:

– *rischio legale e di contagio*: se l'azienda viene coinvolta in indagini giudiziarie o viene giudicata, i suoi beni possono essere soggetti a confisca;

– *rischio reputazionale*: poiché circolano voci sul coinvolgimento dell'azienda in operazioni illegali, diventa difficile per l'azienda stabilire relazioni commerciali con persone o aziende di altri Paesi, perdendo investimenti e futuri acquirenti;

– *rischio operativo*: poiché l'entità o la persona può incorrere in perdite o danni a causa di carenze, mancanze o inadeguatezze nelle risorse umane, nei processi, nella tecnologia, nelle infrastrutture o a causa del verificarsi di eventi esterni.

È per questo motivo che l'imprenditore deve effettuare controlli o buone pratiche per proteggere il proprio settore e mettersi al riparo dalla penetrazione di risorse illecite nel proprio settore economico.

In conclusione, è importante sottolineare che negli ultimi anni la legislazione colombiana si è dotata di migliori strumenti giudiziari come leggi, decreti, statuti e circolari, che hanno portato a una migliore struttura legale e finanziaria del Paese.

Dal punto di vista della prevenzione attraverso la formazione e la dissuasione, si stanno compiendo grandi sforzi sia nella sfera pubblica che in quella privata, con le autorità competenti, per evitare che le aziende nazionali e multinazionali si lascino utilizzare per il riciclaggio o il finanziamento del terrorismo.

In termini di repressione, le azioni legali intraprese contro le aziende che non rispettano le varie raccomandazioni emesse dagli organi di controllo vengono portate avanti in modo efficace ed efficiente.

A causa della natura tecnica di questo tipo di indagini, è necessario generare un piano per trovare nelle diverse università colombiane giovani con grandi principi e valori etici, che si distinguano nelle carriere professionali legate a questo settore dell'investigazione criminale nel Paese.

36) *Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf.*

2. L'attuale sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo nel contesto europeo e italiano*

2.1. Il fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nel contesto europeo

Sotto un profilo multilaterale, la prima significativa iniziativa giuridica in materia di antiriciclaggio può farsi risalire al 1961, quando a New York venne siglata la *Convenzione Unica per il contrasto al traffico di sostanze stupefacenti*[37].

Partendo da tale presupposto, parallelamente allo sviluppo economico e al progresso in campo tecnologico, nella comunità mondiale è andata negli anni maturando la consapevolezza della rilevanza e sempre più marcata *transnazionalità della minaccia criminale* e della conseguente necessità di adottare, a più livelli, iniziative di prevenzione coordinate e incisive[38].

Sul solco delle Raccomandazioni del GAFI, l'Europa è intervenuta nell'arco di un trentennio con un solido quadro normativo che ha posto le basi per la creazione nei Paesi membri di apparati antiriciclaggio via via più armonici e collaborativi con il coinvolgimento di un numero crescente di operatori appartenenti a un più ampio spettro di settori[39].

Nel presente capitolo si procederà a effettuare una sintetica panoramica dell'evoluzione normativa, passando in rassegna i tratti essenziali delle norme nel tempo varate dal legislatore unionale e il loro recepimento in ambito domestico. Come evidenziato da ultimo dal Direttore dell'UIF[40],

---

37) (*) A cura del Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Gabriele Mattioli i paragrafi da 2.1. a 2.2.3.; a cura del Colonnello della Guardia di Finanza Natale Giordano il paragrafo 2.3.
La *Convenzione unica sugli stupefacenti*, siglata a New York il 30 marzo 1961 – successivamente integrata dal protocollo di emendamenti di Ginevra del 25 marzo 1972 – fu ratificata in Italia con Legge 5 giugno 1974, n. 412. Questo importante strumento pattizio vincolava i Paesi sottoscrittori ad una duplice azione sul piano giuridico e delle misure di "*law enforcement*". Oltre alla repressione delle condotte di produzione e commercio di stupefacenti introdusse, per la prima volta, la punibilità delle "*operazioni finanziarie*" intenzionalmente compiute in relazione a tali traffici illeciti.

38) Iniziative orientate alla costituzione di un assetto preventivo tale da impedire o quantomeno scoraggiare la commissione di condotte di inquinamento criminale dell'economia e della finanza raccordato ad un sistema repressivo basato su un'univoca definizione delle fattispecie criminali e degli strumenti per il loro perseguimento, nonché, al contempo, sull'implementazione di un'effettiva cooperazione tra Stati.

39) La solidità del quadro normativo unionale nello specifico comparto è stata confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE la quale ha riconosciuto che l'obiettivo della lotta contro il riciclaggio è una questione di protezione dell'ordine pubblico e può giustificare una restrizione alle libertà fondamentali garantite dal trattato, tra cui la libera circolazione dei capitali. Le restrizioni devono essere proporzionate (cfr. J*yske Bank Gibilterra*, C 212/11 e *LHU Zeng*, C- 190/17).

40) Cfr. audizione del Direttore dell'UIF del 13.10.2020 presso le Commissioni riunite Giustizia

«*episodi recenti hanno reso ancor più evidente come in Europa le direttive antiriciclaggio che prevedono un'armonizzazione minima hanno consentito approcci nazionali diversificati e frammentati, prassi differenti e lacune nella collaborazione domestica e internazionale. La differenza tra gli ordinamenti nazionali alimenta forme di competizione al ribasso tra Paesi e tra operatori, soprattutto attraverso lo stabilimento di comodo in giurisdizioni meno rigorose al fine di beneficiare dei vantaggi del "passaporto" europeo*».

A tali criticità ha inteso porre rimedio la Commissione europea con la attraverso la *Comunicazione UE C (2020) 2800 final* relativa a un *Piano di azione* per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo[41], cui verrà dedicato un focus specifico nella parte finale di questo lavoro.

2.1.1. La I Direttiva antiriciclaggio

L'intervento dell'Unione europea è stato affidato agli strumenti tipici della propria produzione normativa. In tale ambito, particolare importanza assumono le c.d. "*direttive antiriciclaggio*" (si sono succedute, nel tempo, cinque direttive) le quali, tra le primarie fonti di diritto unionale, sono quelle il cui recepimento nell'ordinamento domestico ha formato l'attuale impianto normativo di prevenzione e di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La direttiva n. 91/308/CE del 10 giugno 1991[42] (I Direttiva antiriciclaggio)[43] ha posto le fondamenta della disciplina in esame, costituendo un iniziale esempio di armonizzazione delle legislazioni al riguardo vigenti nei vari Stati membri. Tale direttiva aveva però un campo di applicazione limitato, essendo rivolta ai soli enti creditizi, finanziari e assicurativi, con l'esclusione dei professionisti.

Essa, non di meno, contemplava la possibilità per gli Stati di estendere i relativi obblighi anche a soggetti non operanti in ambito finanziario. Il primario obiettivo era quello di proteggere i soggetti sopra indicati da un eventuale coinvolgimento nel riciclaggio dei proventi di reati attraverso l'imposizione

(II) e Finanze (VI), il cui testo è disponibile al link *https://www.antiriciclaggiocompliance.it/alle-commissioni-riunite-giustizia-II-e-finanze-VI-le-audizioni-sul-nuovo-piano-dazione-aml-europeo*.

41) Cfr. la Comunicazione della Commissione europea C (2020) 2800 final del 7.5.2020.

42) Direttiva 1991/308/CE del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, del 10 giugno 1991, in GUUE L 166 del 28 giugno 1991, pp. 1-6.

43) Recepita nel nostro ordinamento con la l. 5 luglio 1991, n. 197.

di obblighi di collaborazione con le autorità, aventi ad oggetto la identificazione della clientela, la conservazione di documentazione e la segnalazione di eventuali operazioni sospette (SOS); veniva inoltre fornita una definizione di "*riciclaggio*" a livello comunitario.

2.1.2. La II Direttiva antiriciclaggio

L'esigenza di aumentare il novero dei soggetti destinatari della normativa in materia si è tradotta nell'emanazione della seconda II direttiva[44], la quale ricomprendeva nel proprio alveo di operatività anche revisori, contabili esterni, consulenti tributari, agenti immobiliari, notai e altri professionisti legali, commercianti di beni di valore elevato, laddove il pagamento avvenisse in contanti e per un importo pari o superiore a Euro 15.000, e case da gioco.

La seconda direttiva, inoltre, aveva esteso il numero dei reati presupposto del riciclaggio attraverso la ridefinizione del concetto di attività criminosa, che fu ampliato rispetto a quanto previsto dalla prima direttiva, facendo riferimento a "*un qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella perpetrazione di un reato grave*", ricomprendendovi, oltre al terrorismo, la frode e la corruzione, qualsiasi "*reato che possa fruttare consistenti proventi e sia punibile con una severa pena detentiva in base al diritto penale dello Stato membro*".

2.1.3. La III Direttiva antiriciclaggio

Un'ulteriore messa a punto della disciplina in esame è stata realizzata con la terza direttiva[45]. Questa, abrogando le due precedenti e riassumendone i contenuti, aveva come obiettivo la prevenzione del riciclaggio di proventi di attività criminose, con specifico riguardo al fenomeno del finanziamento al terrorismo: a tal fine, infatti, la norma stabiliva misure che permettessero di accertare la reale identità dei clienti, rafforzando la tutela rispetto a situazioni

44) Direttiva 2001/97/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *recante modifica della direttiva 91/308/CEE del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*, del 4 dicembre 2001, in GUUE L 344 del 28 dicembre 2001, pp. 1-6, recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 20 febbraio 2004, n. 56.

45) Direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 26 ottobre 2005, in GUUE L 309 del 25 novembre 2005, pp. 1-18, recepita nel nostro ordinamento, unitamente alla direttiva 2005/70/CE del 1° agosto 2006 della Commissione (recante misure di esecuzione della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la definizione di "*persone politicamente esposte*" e i criteri tecnici per le procedure semplificate di adeguata verifica della clientela e per l'esenzione nel caso di un'attività finanziaria esercitata in modo occasionale o su scala molto limitata), con l'emanazione del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

che comportassero un rischio più elevato di illecito investimento di denaro, nonché l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette e l'istituzione di sistemi preventivi nell'ambito delle organizzazioni.

Nello specifico, furono introdotti obblighi di verifica della clientela più stringenti[46], alla luce del principio del "*know your customer*", che impone controlli formali e sostanziali da parte dell'operatore durante tutta la durata del rapporto, e del "*risk based approach*"[47], sulla base del quale il rischio fu calibrato secondo la diversa tipologia di clienti, guardando alle qualità soggettive e oggettive degli stessi.

La III Direttiva ha inoltre:

– assicurato maggiore protezione per i soggetti che effettuano le SOS;

– esteso le sanzioni anche alle persone giuridiche, con pene effettive, proporzionate e dissuasive;

– invitato gli Stati Membri ad istituire, ciascuno al proprio interno, una *Financial Intelligence Unit* (Unità di Informazione Finanziaria), unica Autorità competente per combattere efficacemente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo.

2.1.4. La IV Direttiva antiriciclaggio

La quarta direttiva[48], relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, adottata dall'Unione europea nel giugno del 2015 e trasposta in Italia con il d.lgs. 90/2017[49], modi-

46) C.d. "*Customer due diligence*" consistente nei doveri di: identificare, oltre al cliente, anche il beneficiario effettivo dell'operazione; ottenere informazioni sullo scopo e sulla natura di questa; eseguire un controllo costante del rapporto o della prestazione.

47) L'adozione di tale metodo obbliga gli istituti di credito, gli intermediari, i professionisti e tutti coloro cui si applica la normativa antiriciclaggio a dotarsi di sistemi idonei a valutare il profilo oggettivo delle operazioni e soggettivo del cliente e ad isolare i fattori di anomalia, applicando di conseguenza, in ragione proprio del rischio, misure appropriate (semplificate o rafforzate) per l'adeguata verifica della clientela. Per effetto della direttiva 2005/60/CE la disciplina antiriciclaggio si evolve da un sistema basato su specifici obblighi di identificazione della clientela ad uno più articolato che prende in considerazione gli effettivi profili di rischio ML/TF, sulla base di più ampie informazioni e di un monitoraggio continuo del rapporto con i clienti.

48) Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 20 maggio 2015, in GUUE L 141 del 5 giugno 2015, pp. 1-41.

49) Recante "*attuazione della direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE e attuazione del regolamento (UE) n. 2015/847 riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) n. 1781/2006*".

ficativo del d.lgs. n. 231/2007, ha introdotto importanti novità, anche in attuazione delle nuove raccomandazioni G.A.F.I. del 2012, e ha abrogato la direttiva 2005/60/CE (III Direttiva antiriciclaggio), a decorrere dal 26 giugno 2017.

La direttiva del 2015 sottolinea espressamente l'importanza del coordinamento tra gli Stati membri e la particolare considerazione che l'Unione europea deve avere delle raccomandazioni del G.A.F.I. in materia di finanziamento al terrorismo e di riciclaggio[50], indicando, inoltre, l'esigenza che le misure previste "*affrontino il mascheramento di fondi provenienti da forme gravi di criminalità e la raccolta di beni o di denaro a scopo di finanziamento del terrorismo*"[51].

La IV Direttiva, inoltre, tiene conto, al contempo, delle innovazioni che negli ultimi anni hanno interessato l'assetto della vigilanza del sistema bancario e finanziario europeo e delle esigenze di un più omogeneo raccordo tra i presìdi di tipo preventivo con i dispositivi unionali e nazionali di "*law enforcement*"[52].

Le principali modifiche apportate dalla IV Direttiva antiriciclaggio ai contenuti della precedente norma riguardano, in sintesi:

– l'applicazione della normativa ai "*prestatori di servizi di gioco d'azzardo*";

– l'implementazione ulteriore dell'obbligo di adeguata verifica della clientela[53];

– l'acquisizione di maggiori informazioni sull'effettivo beneficiario di una operazione, transazione o rapporto;

– l'obbligo, nell'ambito dei gruppi di imprese finanziarie o bancarie nonché dei grandi studi professionali internazionali, di adottare procedure comuni per scambiarsi informazioni in modo rapido ed efficace;

– l'inserimento dei reati tributari tra i reati presupposto[54];

– l'allineamento, a livello europeo, delle sanzioni amministrative in caso di violazione sistematica dei principi cardine della direttiva[55];

---

50) Considerando 4 direttiva (UE) 2015/849.

51) Considerando 5 direttiva (UE) 2015/849.

52) Con riferimento al primo profilo, la IV Direttiva ha previsto un raccordo tra il sistema antiriciclaggio e le misure di rafforzamento della supervisione e della vigilanza bancaria in ambito europeo. Dall'altro lato, invece, le esigenze di raccordo tra "*prevenzione*" e "*repressione*" sono ben espresse dall'accresciuto coordinamento esistente tra autorità di polizia e giudiziarie nell'ambito di EUROPOL ed EUROJUST nonché del Pubblico ministero europeo (EPPO).

53) Imponendo l'adozione di misure proporzionate al rischio, senza consentire esenzioni o verifiche eccessivamente permissive, come invece previsto nella III Direttiva, per talune categorie di clienti od operazioni.

54) Al riguardo, la IV Direttiva ha affrontato per la prima volta in modo strutturale i rapporti tra riciclaggio ed evasione fiscale, in linea sia con i principi medio tempore formulati in sede OCSE per la lotta all'evasione ed ai reati fiscali che con gli standard del GAFI.

55) In particolare dell'obbligo di adeguata verifica della clientela e della segnalazione di operazioni sospette.

– l'obbligo per tutti i soggetti economici di individuare espressamente il beneficiario effettivo[56] degli stessi o delle operazioni effettuate[57]. In questo modo, si è passati ad un sistema in cui la collaborazione attiva viene realizzata, prima che dagli intermediari e/o dai professionisti, dagli stessi clienti che diventano anche detentori delle informazioni raccolte e comunicate;

– l'ampliamento e il rafforzamento del ruolo delle FIU anche per quanto riguarda lo scambio di informazioni, attraverso il sistema telematico dedicato FIU.NET;

– il compito, demandato alla Commissione europea, di elaborare una valutazione "sovranazionale" dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo presenti nel mercato interno, tenendo conto dei pareri delle Autorità europee di supervisione[58].

Il d.lgs. n. 90/2017 ha completamente rivisitato gli obblighi di conservazione ora disciplinati dagli articoli da 31 a 34 del d.lgs. n. 231/2007, in ossequio alla iniziativa di deregolamentazione voluta dal legislatore unionale. Difatti, in seguito all'eliminazione degli obblighi di registrazione, l'art. 34 ha demandato alle Autorità di vigilanza di settore il compito di emanare specifiche disposizioni per la conservazione delle informazioni relative ai clienti, già contenute in archivi informatizzati come il vecchio A.U.I. (Archivio Unico Informatico).

Giova rammentare, da ultimo, come il legislatore nazionale, con specifico riguardo al settore delle criptovalute, abbia addirittura anticipato quello europeo, annoverando gli *exchanger* tra i soggetti obbligati alla normativa AML, inserendoli tra gli operatori non finanziari[59].

---

56) Il "*beneficiario effettivo*" è colui che trae diretto vantaggio finale da una singola operazione o dall'operatività di un altro soggetto economico, direttamente visibile nella transazione. Il sistema antiriciclaggio ha da sempre annesso rilevanza centrale alla individuazione di tale figura, al fine di poter scoprire possibili schermi societari o prestanomi. Tale esigenza, nonostante le diverse previsioni normative, ha spesso dovuto fare i conti con la scarsa trasparenza di taluni soggetti giuridici e/o la frammentarietà delle informazioni da questi detenute.

57) La IV Direttiva ha richiesto, da un lato, che siano i clienti stessi a indicare il beneficiario effettivo di singole operazioni o di intere operatività; dall'altro, essa ha previsto che queste informazioni siano raccolte in un apposito registro, tenuto a livello nazionale. A quest'ultimo, possono avere accesso esclusivamente le F.I.U. e le Autorità di vigilanza (senza restrizioni), gli stessi soggetti tenuti alla identificazione della clientela e segnalazione di operazioni sospette (ma solo per adempiere ai relativi obblighi), nonché ogni altra persona che dimostri di avere un interesse concreto e attuale alle informazioni compendiate.

58) Tra le quali l'Autorità Bancaria Europea (EBA), l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (ESMA) e l'Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali (EIOPA).

59) Si tratta dei prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di valute virtuali da ovvero in valute aventi corso forzoso di cui all'art. 1, comma 2, lett. ff) del d.lgs. 231/2007, come modificato dal d.lgs. n. 90/2017.

2.1.5. La V Direttiva antiriciclaggio

La direttiva (UE) 2018/843 del 30 maggio 2018 (V Direttiva antiriciclaggio)[60], che modifica – solo su alcuni aspetti specifici – la direttiva (UE) 2015/849 è stata recepita nell'ordinamento domestico con il d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125[61].

La V Direttiva presenta una caratteristica peculiare atteso che, rispetto alle precedenti, non è stata preceduta da una nuova versione delle Raccomandazioni del GAFI[62].

Essa ha innanzi tutto esteso i presìdi antiriciclaggio ai soggetti operanti nel settore delle criptovalute, sottolineando come sia "*di fondamentale importanza* (…) *includere i prestatori di servizi la cui attività consiste nella fornitura di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale*"[63].

La V Direttiva è inoltre intervenuta, tra l'altro, sul rafforzamento della cooperazione internazionale e sull'accesso ai registri nazionali dei titolari effettivi di società e *trust*. Con riguardo al primo aspetto, è stato ulteriormente valorizzato il ruolo delle FIU, cui viene consentito di potersi avvalere di tutte le informazioni disponibili e scambiarle con rapidità, come evidenziato nel capitolo II. Ciò impone sia alle autorità degli Stati membri, con riferimento al

---

60) Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE (Testo rilevante ai fini del SEE)*, del 30 maggio 2018, in GUUE L 156 del 19 giugno 2018, pp. 1-32.

61) Recante "*modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE*".

62) Le ragioni che hanno spinto il legislatore unionale ad accelerare le tempistiche di approvazione di ulteriori disposizioni di settore possono essere ricondotte al fatto che, pochi mesi dopo l'emanazione della IV Direttiva, aveva avuto inizio in Europa una *escalation* di episodi terroristici, a partire da Parigi. Nel contempo, irrompeva sullo scenario mondiale lo scandalo noto come "*Panama Papers*", a seguito del furto di 11,5 milioni di documenti confidenziali contenuti in un fascicolo riservato digitalizzato dello Studio legale panamense *Mossack & Fonseca*.

63) Cfr. il *considerando* n. 8 della V Direttiva. Il d.lgs. n. 125/2019 ha quindi incluso, tra i soggetti obbligati, i "*prestatori di servizi di portafoglio digitale*" (i c.d. "*wallet providers*"), che – analogamente agli *exchangers* – rientrano nella competenza esclusiva della Guardia di Finanza ai fini antiriciclaggio e ha esteso l'attività degli *exchangers* anche ai servizi di conversione di valute virtuali in altre "*rappresentazioni digitali di valore, ivi comprese quelle convertibili in altre valute virtuali*". Sotto il profilo sanzionatorio, occorre evidenziare che l'inclusione di *exchangers* e *wallet providers* tra i soggetti obbligati implica il loro inserimento nel perimetro dei soggetti attivi delle fattispecie criminose previste dall'art. 55 del d.lgs. n. 231/2007, ovvero quelle amministrative indicate negli articoli 56 e ss., che sanzionano le gravi violazioni degli obblighi di adeguata verifica, di conservazione delle informazioni raccolte e degli obblighi di fornire informazioni veritiere ovvero la rivelazione al cliente interessato della segnalazione di operazione sospetta.

materiale investigativo e giudiziario in loro possesso, sia ai soggetti obbligati, di dover fornire alle FIU nazionali "*accesso incondizionato*" ai dati da loro detenuti, anche in assenza di una SOS da parte dell'obbligato e perfino nei casi di sospetto nato "*sulla scorta di analisi svolte dalle FIU stesse o di informazioni fornite dalle autorità competenti o detenute da altra FIU*"[64].

Per quanto concerne la seconda tematica, la V Direttiva ha fissato regole *ad hoc* che garantiscono l'interconnessione e il pubblico accesso – ora esteso anche a qualunque persona fisica e giuridica che possa dimostrare un legittimo interesse – ai registri nazionali dei titolari effettivi di società e *trust*[65].

2.2. Il riciclaggio in ambito domestico: disciplina penale e amministrativa

2.2.1. Genesi della norma incriminatrice ed evoluzione normativa

Il testo attuale dell'art. 648-*bis*[66] è il risultato di una *graduale dilatazione della fattispecie*, stimolata da alcuni atti normativi di fonte internazionale; dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, fatta a Vienna il 19.12.1988, a cui è stata data piena esecuzione con la l. 5.11.1990, n. 328, alla «*Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato*», approvata dal Consiglio d'Europa nel novembre del 1990[67], a cui è stata data esecuzione con la l. 9.8.1993, n. 328; da ultimo, dalla direttiva 23.10.2018, n. 2018/1673/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla lotta al riciclaggio mediante

64) Cfr. il *considerando* n. 17 della V Direttiva. Peraltro, sono esclusi condizioni e casi di rifiuto motivati dal collegamento con vicende fiscali o dall'esistenza di indagini o procedimenti penali mentre si è puntualizzato che lo scambio di informazioni deve svolgersi a prescindere dalla conoscenza e dalla tipologia dell'eventuale reato presupposto.

65) Cfr. il *considerando* n. 42 della V Direttiva. Nel recepimento delle norme, il d.lgs. n. 125/2019 ha riformulato l'art. 21 "*Comunicazione e accesso alle informazioni sulla titolarità effettiva di persone giuridiche e trust*" del precedente d.lgs. 90/2017.

66) Art. 648-*bis* c.p. "Riciclaggio": «*Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000.*
La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.
La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.
La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

67) Vgs. al riguardo l'art. 6 della Convenzione che obbliga gli Stati firmatari a prevedere come reato le condotte di conversione, trasferimento, occultamento, dissimulazione e acquisizione del possesso dei beni di provenienza illecita.

il diritto penale, che è stata attuata con d.lgs. 8.11.2021, n. 195. Si tratta di modifiche assai significative che riguardano per un verso il cosiddetto presupposto del reato di riciclaggio; e per altro verso la stessa descrizione della condotta tipica del delitto.

In relazione al primo profilo, il legislatore ha infatti provveduto ad eliminare la pregressa tassativa indicazione dei reati che potevano costituire il presupposto del riciclaggio, e a sostituirla con un ampio e generale presupposto rappresentato da un qualsiasi delitto, anche colposo, e le contravvenzioni punite con l'arresto superiore nel massimo ad un anno e nel minimo a sei mesi.

In ordine al secondo aspetto, esso ha introdotto una parimenti ampia e omnicomprensiva clausola generale descritta con la formula: «*altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa*».

Queste modifiche normative, mirate a rafforzare l'attività di contrasto dei comportamenti illeciti della criminalità organizzata, appaiono comunque in linea con la più moderna concezione del riciclaggio (anche se rischiano per altro verso di creare sovrapposizioni e confusioni sul piano dei rapporti con la figura della ricettazione e con quella del favoreggiamento).

Il delitto di riciclaggio è stato introdotto per la prima volta nel nostro sistema penale nel 1978[68] allo scopo di fronteggiare, in un periodo di particolare emergenza, l'allarmante sviluppo dell'«industria dei rapimenti e dei ricatti»: esso mirava proprio ad impedire il rientro nella legalità dei proventi illeciti specificamente derivanti dai sequestri estorsivi e dalle rapine.

La formulazione originaria non era risultata particolarmente felice, sia a causa dei difetti tecnici messi subito in evidenza dalla dottrina, sia soprattutto per la timidezza della sua ispirazione politico-criminale di fondo.

Da un lato, il legislatore del '78 aveva subordinato la punibilità all'intervento materiale sul denaro o sui valori, e cioè alla loro sostituzione quando di provenienza illecita[69].

---

68) Con l'art. 3 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 "*Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati*" rubricato "*Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione*".
Formulazione del 1978 – art. 648-*bis* ("Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione"):
"*Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque compie fatti o atti diretti a sostituire denaro o valori provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata o di sequestro di persona a scopo di estorsione, con altro denaro o altri valori, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di aiutare gli autori dei delitti suddetti ad assicurarsi il profitto del reato, è punito con la reclusione da quattro a dieci anni e con la multa da lire un milione a venti milioni.*
Si applica l'ultimo comma dell'articolo precedente".

69) Per tale motivo continuavano ad essere sottratte al controllo penale forme di riciclaggio realizzate mediante un intervento giuridico, come ad esempio nei casi di estinzione di un debito o di accensione di un credito.

Dall'altro, la limitata selezione dei reati-presupposto, circoscritti appunto ai sequestri estorsivi e alle rapine, lasciava fuori tutta una serie di reati ancora più idonei a produrre su larga scala proventi illeciti, come il traffico di stupefacenti, le corruzioni, le concussioni ecc. In presenza di questi gravi limiti, non può certo sorprendere che la fattispecie incriminatrice avesse finito con l'avere rarissime applicazioni pratiche, rivelandosi così di scarsa utilità.

Nell'evoluzione storica della fattispecie, la riforma derivante dall'articolo 23 della legge n. 55/1990[70], ha introdotto per la prima volta la rubrica "*Riciclaggio*", eliminando la precedente ed ormai desueta formula "*sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata o sequestro di persona a scopo di estorsione*". Il delitto è stato configurato come reato-ostacolo basato su una condotta finalizzata a *sostituire o ostacolare* l'identificazione dell'origine delittuosa del denaro, beni o altre utilità.

La stessa novella del 1990 ha introdotto nel codice penale anche l'articolo 648-*ter*[71], rubricato "*Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*", volto a sanzionare le condotte che, al di fuori dei casi previsti dall'articolo 648-*bis*, fossero dirette al "*reimpiego*" di denaro, beni o altre utilità. In tal modo, si eliminavano eventuali vuoti normativi tra i delitti di riciclaggio (articolo 648-*bis* c.p.) e ricettazione (articolo 648 c.p.).

Nel '93 sono state introdotte due ulteriori novità normative[72]. La prima

---

70) Formulazione del 1990 – Art. 648-*bis*. ("Riciclaggio"):
"*Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce denaro, beni o altre utilità provenienti dai delitti di rapina aggravata, di estorsione aggravata, di sequestro di persona a scopo di estorsione o dai delitti concernenti la produzione o il traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, con altro denaro, altri beni o altre utilità, ovvero ostacola l'identificazione della loro provenienza dai delitti suddetti, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni.*
La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.
Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648".

71) Art. 648-*ter* c.p. "Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita":
«*Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000.*
La pena è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.
La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.
La pena è diminuita nell'ipotesi di cui al quarto comma dell'articolo 648.
Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

72) Formulazione del 1993 – Art. 648-*bis* ("Riciclaggio"):
«*Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da lire due milioni a lire trenta milioni.*
La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale.
La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è sta-

consiste nella previsione del «*trasferimento*» dei capitali illeciti; la seconda nella trasformazione della precedente formula «*ostacola l'identificazione*» in quella indubbiamente più ampia ed omnicomprensiva «*compie altre operazioni in modo da ostacolare l'identificazione*». Le ragioni di questa riscrittura della condotta vanno ricercate nella esigenza – emersa nella prassi applicativa ma avvertita già da tempo dalla migliore dottrina – di approntare un tessuto repressivo tendenzialmente privo di lacune.

Attualmente, quindi, alla luce della descritta evoluzione giuridica, il compito di reprimere i fatti di riciclaggio, nei quali è particolarmente coinvolta la criminalità organizzata, è affidato principalmente alle suddette norme, che minacciano un'eguale pena edittale: l'articolo 648-*bis* (riciclaggio) e l'articolo 648-*ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), collocati entrambi all'interno del titolo codicistico dedicato ai delitti contro il patrimonio[73].

In altri termini, sotto il profilo penalistico assumono rilevanza:

– la sostituzione o il trasferimento di denaro, beni o altre utilità provenienti da qualsiasi delitto o da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo ad un anno o nel minimo a sei mesi;

– il compimento di altre operazioni, in modo tale da ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa del denaro e dei beni;

– l'impiego di denaro o delle diverse utilità derivanti dal delitto in attività economiche e finanziarie.

Più recentemente, il legislatore si è spinto ancora oltre con la previsione del delitto di autoriciclaggio (articolo 648-*ter*.1 c.p.)[74], così superando la tra-

---

bilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.
Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

73) Con la riforma del 1993 si è ulteriormente accentuato lo scopo dell'incriminazione, che è, in modo ancora più evidente di prima, quello di impedire che gli autori dei fatti di reato possano far fruttare i capitali illegalmente acquisiti, rimettendoli in circolazione come capitali ormai depurati e perciò investibili anche in attività economico-produttive legali. In tale modo la norma incriminatrice finisce col perseguire anche un ulteriore obiettivo di carattere finale, e cioè quello di scoraggiare la stessa commissione dei reati principali, mediante appunto le barriere frapposte alla possibilità di sfruttarne i proventi. Questa polivalenza di scopi politico-criminali induce a riflettere sulla correttezza della collocazione del reato in esame tra i delitti contro il patrimonio: occorrerà in futuro vagliare l'opportunità di inserirlo tra quelli contro l'amministrazione della giustizia, ovvero – forse più correttamente – tra quelli contro l'economia.

74) Fattispecie introdotta con la legge 15 dicembre 2014, n. 186. L'art. 648-*ter*.1 c.p. "Autoriciclaggio" prevede che: «*Si applica la pena della reclusione da due a otto anni e della multa da euro 5.000 a euro 25.000 a chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.*
La pena è della reclusione da uno a quattro anni e della multa da euro 2.500 a euro 12.500 quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore

dizionale barriera soggettiva esistente, ai fini della punibilità del riciclaggio, tra l'autore del delitto presupposto e il riciclatore dei relativi proventi illeciti. La scelta di attribuire rilievo penale all'autoriciclaggio riflette in effetti il progressivo affermarsi, in anni recenti, di un orientamento politico-criminale di segno contrario rispetto a quello che ha predominato in passato. Alla stregua cioè di questo nuovo orientamento, la tradizionale non punibilità dell'autoriciclaggio appare un ingiustificato privilegio residuo di concezioni ormai obsolete, stante la duplice presa d'atto: per un verso, che gli effetti negativi del fenomeno del riciclaggio sul sistema economico dipendono in non piccola misura proprio dall'autoriciclaggio; e, per altro verso, che quest'ultimo – non a caso – assume già da tempo rilevanza penale in ordinamenti diversi dal nostro[75]. Non sono tuttavia punibili le condotte in cui il denaro, i beni o le altre utilità vengano destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.

2.2.2. La struttura del reato di riciclaggio

Soggetto attivo può essere «chiunque»: fatta eccezione ovviamente per quanti abbiano partecipato, in qualità di concorrenti, alla commissione del reato presupposto («fuori dai casi di concorso nel reato»). Non è sempre facile distinguere, nella varietà delle situazioni concrete, se l'autore del riciclaggio rivesta, nel contempo, il ruolo di compartecipe nel delitto principale. In linea di massima, dovrebbe in proposito soccorrere un criterio distintivo di ordine temporale: se l'accordo avente ad oggetto la ripulitura del denaro sporco interviene prima della consumazione del reato principale, si configura il concorso; se interviene successivamente, v'è riciclaggio. Ma si tratta di un criterio che non può essere applicato automaticamente: occorre piuttosto, per affermare l'esistenza del concorso, verificare caso per caso se la preventiva

nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.
La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.
Si applicano comunque le pene previste dal primo comma se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da un delitto commesso con le condizioni o le finalità di cui all'articolo 416-bis.1.
Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale.
La pena è aumentata quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale.
La pena è diminuita fino alla metà per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto.
Si applica l'ultimo comma dell'articolo 648».

75) Per un – sia pur sintetico – quadro comparativo cfr. L. Troyer - S. Cavallini, *La «clessidra» del riciclaggio*, in rivista trimestrale online *Diritto penale contemporaneo*, n. 2/2014, pag. 59 e ss.

assicurazione di «*lavare*» il denaro abbia realmente influenzato o rafforzato, negli autori dei reati principali, la decisione di delinquere.

La novella del ’93 e da ultimo quella del 2021 hanno significativamente modificato la descrizione del fatto di reato sia con riferimento ai *reati–presupposto*, sia in relazione alle modalità della *condotta incriminata*.

La nuova norma incriminatrice ha esteso i *reati-presupposto* a tutti i delitti, anche quelli colposi (differenziando il trattamento sanzionatorio a seconda della pena per essi prevista, con la previsione di una circostanza attenuante qualora il delitto principale sia punibile con la reclusione inferiore, nel massimo, a cinque anni) e alle contravvenzioni punite con l’arresto superiore nel massimo a un anno e nel minimo a sei mesi (in questo caso la pena è la reclusione da due a sei anni e una multa da euro 2.500 a euro 12.500).

Con riferimento alla *condotta incriminata*, essa si articola in due forme: «*sostituire*» o «*trasferire*» denaro, beni o altre utilità di provenienza illecita; ovvero «*compiere altre operazioni, in modo da ostacolare l’identificazione della provenienza illecita*».

Il *dolo* è generico. La formula «*in modo da ostacolare*» non può essere interpretata come indicatrice di una specifica finalità. Il dolo pertanto ricomprende, oltra alla volontà di compiere l’attività di sostituzione, trasferimento o di ostacolo, la consapevolezza che i capitali da riciclare provengono da un delitto non colposo.

Ai fini della *consumazione* è necessario, rispetto alla prima forma di condotta, che l’agente realizzi l’attività di sostituzione o di trasferimento dei capitali illeciti: la realizzazione di atti idonei diretti a sostituire o a trasferire potrà, nei congrui casi, integrare gli estremi del tentativo. La seconda forma di condotta si consuma non appena l’agente compia una qualsivoglia operazione che risulti di ostacolo alla identificazione delle tracce criminose dei beni frutto dell’attività illecita.

È prevista una *circostanza aggravante* per l’ipotesi che il fatto sia commesso nell’«*esercizio di un’attività professionale*». Evidente la *ratio* di questo aggravamento di pena: scoraggiare il ricorso ad esperti per attuare il «*lavaggio*» del denaro sporco.

È anche prevista una *circostanza attenuante* per l’ipotesi che il denaro, i beni o le altre utilità provengano da delitto per il quale è stabilita la pena della reclusione nel massimo a cinque anni. Si tratta di una attenuante fondata, evidentemente, sulla presunzione di minore gravità del riciclaggio che proviene da un delitto punito con una pena non particolarmente elevata: ma questa *ratio* appare poco giustificabile dal punto di vista criminologico.

2.2.3. La disciplina "amministrativa" recata dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231

La disciplina penalistica non rappresenta l'unico strumento per contrastare il fenomeno del riciclaggio. Il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231[76] (Vgs. *infra* paragrafo 2.1.3.) ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico la definizione di riciclaggio a fini amministrativi, applicabile esclusivamente nell'ambito della disciplina volta alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale provvedimento è affiancato dal decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109[77], recante ulteriori misure in materia di terrorismo internazionale.

In particolare, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del d.lgs. 231/2007 possono concretizzare un'attività di riciclaggio, se commesse intenzionalmente, le seguenti azioni:

– la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

– l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti reali sugli stessi effettuati, essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

– l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

– la partecipazione ad uno dei predetti atti, l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

Al riguardo, viene precisato che:

– il riciclaggio si configura anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare si sono svolte nel territorio di un altro Stato comunitario o di un Paese terzo;

---

76) "*Attuazione della direttiva 2005/60/CE (III Direttiva antiriciclaggio) concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione*".

77) "*Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*".

– la conoscenza, l'intenzione o la finalità, che debbono costituire un elemento degli atti di riciclaggio, possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive.

Le categorie di soggetti destinatari delle disposizioni contenute nel decreto in disamina (alla luce delle modifiche normative nel tempo intervenute, da ultimo con il d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, che ne hanno ampliato notevolmente la platea) sono individuate nell'art. 3 della norma, siano esse persone fisiche o giuridiche. Sono, pertanto, destinatari della disciplina antiriciclaggio le categorie:

– *degli intermediari bancari e finanziari* (le banche, Poste italiane S.p.a., gli istituti di moneta elettronica (IMEL), gli istituti di pagamento (IP), le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), le società di investimento a capitale fisso, mobiliare e immobiliare (SICAF), gli agenti di cambio, gli intermediari iscritti nell'albo previsto dall'articolo 106 TUB, Cassa depositi e prestiti S.p.a., le imprese di assicurazione, gli intermediari assicurativi, i soggetti eroganti micro-credito, i confidi, le società fiduciarie, le succursali insediate di intermediari bancari e finanziari aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro o in uno Stato terzo, gli intermediari bancari e finanziari aventi sede legale e amministrazione centrale in un altro Stato membro, stabiliti senza succursale sul territorio della Repubblica italiana, i consulenti finanziari e le società di consulenza finanziaria);

– *degli altri operatori finanziari* (le società fiduciarie, diverse da quelle iscritte nell'albo previsto ai sensi dell'articolo 106 TUB, i mediatori creditizi, gli agenti in attività finanziaria, i soggetti che esercitano professionalmente l'attività di cambio valuta, consistente nella negoziazione a pronti di mezzi di pagamento in valuta);

– *dei professionisti* nell'esercizio della professione in forma individuale, associata o societaria (dottori commercialisti, esperti contabili, consulenti del lavoro, ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale attività in materia di contabilità e tributi, ivi compresi associazioni di categoria di imprenditori e commercianti, CAF e patronati, i notai e gli avvocati[78], i revisori legali e le

78) Quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: 1) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche; 2) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; 3) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; 4) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; 5) la, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi.

società di revisione legale con incarichi di revisione legale su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regimi intermedio, i revisori legali e le società di revisione senza incarichi di revisione su enti di interesse pubblico o su enti sottoposti a regimi intermedio);

– *degli altri operatori non finanziari* (i prestatori di servizi relativi a società e trust, i soggetti che esercitano attività di commercio di cose antiche, i soggetti che esercitano il commercio di opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle medesime opere, anche quando tale attività è effettuata da gallerie d'arte o case d'asta di cui all'articolo 115 TULPS qualora il valore dell'operazione, anche se frazionata o di operazioni collegate sia pari o superiore a 10.000 euro, i soggetti che conservano o commerciano opere d'arte ovvero che agiscono da intermediari nel commercio delle stesse, qualora tale attività è effettuata all'interno di porti franchi e il valore dell'operazione, anche se frazionata, o di operazioni collegate sia pari o superiore a 10.000 euro, gli operatori professionali in oro, gli agenti in affari che svolgono attività in mediazione immobiliare in presenza dell'iscrizione al Registro delle imprese, anche quando agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile e, in tal caso, limitatamente alle sole operazioni per le quali il canone mensile è pari o superiore a 10.000 euro, i soggetti che esercitano l'attività di custodia e trasporto di denaro contante e di titoli o valori a mezzo di guardie particolari giurate, i soggetti che esercitano attività di mediazione civile, i soggetti che svolgono attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi, i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, i prestatori di servizi di portafoglio digitale);

– *dei prestatori di servizi di gioco* (gli operatori di gioco *on line*, gli operatori di gioco su rete fisica, i soggetti che gestiscono case da gioco).

In generale, il sistema di prevenzione del riciclaggio si fonda sulla collaborazione tra operatori, autorità amministrative, organi investigativi e autorità giudiziaria.

L'intensità dei presìdi adottati dagli operatori è commisurata ai rischi individuati nell'analisi nazionale e rilevata in concreto nell'esercizio della propria attività. In tale quadro, gli operatori adempiono a specifici obblighi: l'adeguata verifica della clientela, attuata attraverso un complesso di misure (identificazione e verifica dell'identità del cliente e del titolare effettivo, acquisizione di informazioni sullo scopo e natura del rapporto, controllo costante del rapporto con il cliente); la conservazione dei documenti e delle informazioni acquisite volta a consentire la ricostruibilità dei flussi finanziari; l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette all'Unità d'Informazione Finanziaria per l'Italia.

In linea con gli standard internazionali e con le disposizioni comunitarie, nell'ordinamento italiano sono state introdotte disposizioni tese a rafforzare la trasparenza della titolarità effettiva di persone giuridiche e trust, attraverso la creazione di un sistema centralizzato di registrazione dei titolari effettivi in apposite sezioni del Registro delle imprese. Ulteriori misure di prevenzione tipiche dell'ordinamento italiano, finalizzate a ostacolare condotte a elevato rischio di riciclaggio, sono le limitazioni all'utilizzo del denaro contante e dei titoli al portatore e gli obblighi di canalizzazione delle relative operazioni per il tramite degli intermediari vigilati.

I soggetti obbligati sopra indicati, collocati ai varchi dei circuiti legali e in posizioni chiave per intercettare possibili fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, sono chiamati a collaborare con le Autorità, svolgendo un'azione di tempestiva individuazione e segnalazione di possibili operazioni riconducibili ad attività criminose.

Il d.lgs. 231/2007 delinea l'architettura istituzionale in materia antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, salvaguardando la separazione tra funzione politica e autorità tecniche e valorizzando la cooperazione istituzionale sia a livello domestico, sia internazionale.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze è responsabile delle politiche di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. Al fine di dare attuazione a tali politiche, il Ministero promuove la collaborazione tra la UIF, le Autorità di vigilanza di settore, gli ordini professionali e le forze di polizia, nonché tra soggetti pubblici e settore privato. Lo stesso Ministero cura i rapporti con le istituzioni europee e gli organismi internazionali, segue la materia delle limitazioni all'utilizzo del contante, esercita i poteri sanzionatori, acquisendo elementi utili presso i soggetti obbligati, anche attraverso proprie ispezioni. Il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF), presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la cui disciplina è contenuta nel d.lgs. n. 109/2007, elabora l'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo e delle strategie per contrastarlo; esercita poteri specifici in tema di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale.

Tra le autorità tecniche un ruolo centrale è assegnato all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), collocata presso la Banca d'Italia in posizione di autonomia e indipendenza (art. 6 del d.lgs. 231/2007). La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari, professionisti e operatori non finanziari; effettua l'analisi finanziaria di dette informazioni, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di

cui dispone e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) e alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), organi competenti per gli accertamenti investigativi.

Nell'ambito degli approfondimenti finanziari condotti sulle segnalazioni ricevute, l'UIF acquisisce informazioni presso i destinatari degli obblighi; utilizza i dati in suo possesso; si avvale di fonti gestite dalla Banca d'Italia e di quelle di altre amministrazioni, accessibili in virtù di disposizioni di legge e sulla base di specifici accordi; scambia informazioni con FIU estere. Ai fini dello svolgimento delle analisi di competenza la UIF può altresì acquisire dati investigativi al ricorrere di determinate condizioni. L'analisi finanziaria svolta dalla UIF, distinta dagli approfondimenti investigativi, consiste in una serie di attività volte ad arricchire il patrimonio informativo di ciascuna segnalazione, identificando soggetti e legami oggettivi, ricostruendo i flussi finanziari, anche transnazionali, selezionando i casi connotati da maggiore rischio.

L'Unità riceve, altresì, il flusso mensile di segnalazioni aggregate da parte degli intermediari finanziari e, in seguito alle nuove disposizioni introdotte nel 2017, comunicazioni concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, individuate sulla base di criteri oggettivi. L'introduzione di tali flussi informativi di tipo automatico e basati su soglie, analoghi a quelli già previsti in numerosi altri Stati europei ed extra europei, rappresenta un nuovo importante strumento di approfondimento e orientamento delle analisi a fini di prevenzione.

Oltre all'analisi operativa volta all'approfondimento dei singoli casi di sospetto riciclaggio o finanziamento del terrorismo, la UIF effettua l'analisi strategica, individuando fenomeni e tendenze, nonché vulnerabilità sistemiche e, a tal fine, utilizza le informazioni derivanti dall'approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette, dall'analisi dei dati aggregati e da ogni altro elemento conoscitivo di rilievo a disposizione dell'Unità.

La UIF emana istruzioni sui dati e sulle informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette e nelle comunicazioni, sulla relativa tempistica e sulle modalità di tutela di riservatezza del segnalante. Inoltre, al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette da parte dei soggetti obbligati, la UIF emana, ora direttamente, indicatori di anomalia e diffonde specifici modelli o schemi rappresentativi di comportamenti anomali.

L'Unità costituisce il perno degli scambi informativi internazionali in materia di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo mediante l'attivazione della rete delle corrispondenti Autorità estere, le *Financial Intelligence Unit* (FIU) avvalendosi di canali dedicati e, ove necessario, stipulando appositi protocolli.

All'UIF è riconosciuto il potere di sospendere, anche su richiesta del NSPV, della DIA, dell'Autorità Giudiziaria o di un'altra FIU, per un massimo di cinque giorni lavorativi, operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, dandone immediata notizia a tali organi.

La procedura di sospensione, nella maggior parte dei casi, prende avvio con la comunicazione in via d'urgenza, da parte di un soggetto obbligato, di un'operazione sospetta richiesta dal cliente ma non ancora eseguita, che viene sottoposta alla UIF affinché valuti l'opportunità di disporne la sospensione.

Nell'ambito della propria attività istruttoria la UIF prende contatto con gli organi investigativi allo scopo di verificare che – come previsto dalla legge – l'eventuale sospensione non pregiudichi il corso di indagini; la verifica è anche volta ad acquisire elementi in merito all'eventuale successiva adozione di misure cautelari giudiziarie e a fornire informazioni utili per la migliore efficacia delle stesse. La UIF provvede a dare immediata notizia della sospensione all'autorità che ne ha fatto richiesta.

Alla UIF spettano anche poteri di controllo ispettivo, tesi ad accertare il rispetto degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette e di comunicazione alla UIF o di acquisire specifici dati e informazioni.

Le Autorità di vigilanza di settore (Banca d'Italia, Ivass, Consob) provvedono all'emanazione della regolamentazione di rispettiva competenza sui diversi aspetti della materia (adeguata verifica della clientela, conservazione dei dati, organizzazione, procedure e controlli interni) e sovraintendono al rispetto degli obblighi sanciti dalla normativa da parte dei soggetti vigilati, esercitando i connessi poteri sanzionatori. Le amministrazioni e gli organismi interessati presiedono alla verifica sul rispetto degli obblighi da parte dei soggetti non sottoposti al controllo delle autorità di vigilanza di settore.

L'attuale contesto normativo valorizza il ruolo degli organismi di autoregolamentazione che, in quanto enti esponenziali di categorie professionali, promuovono e controllano l'osservanza degli obblighi antiriciclaggio da parte dei professionisti iscritti nei propri albi ed elenchi; elaborano regole tecniche in determinate materie; sono responsabili della formazione dei propri iscritti; applicano sanzioni disciplinari a fronte di violazioni gravi e ripetute.

La Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV), nell'ambito delle proprie competenze, svolgono gli approfondimenti investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette analizzate e trasmesse dalla UIF. La UIF può altresì disseminare le analisi svolte agli organismi di informazione per la sicurezza della Repubblica, laddove ricorrano casi di specifico interesse, informandone tempestivamente il NSPV e la DIA.

Il NSPV effettua altresì i controlli sull'osservanza delle disposizioni antiriciclaggio da parte dei soggetti obbligati non vigilati; previa intesa con le autorità di vigilanza di settore, esegue controlli su determinate categorie di soggetti e può collaborare con la UIF, quando l'Unità ne richieda l'intervento.

La normativa disciplina la collaborazione in ambito nazionale, sancendo il principio dello sviluppo di sinergie informative tra le autorità operanti nel sistema di prevenzione e contrasto per agevolare l'individuazione di fatti e situazioni la cui conoscenza può essere utilizzata per prevenire l'uso di sistemi finanziari e di quello economico a scopo di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (art. 12, comma 1). Le disposizioni in tema di collaborazione nazionale sono state da ultimo modificate dal d.lgs. n. 125/2019.

Sono altresì previste modalità di comunicazione, per il tramite degli Organi investigativi, a favore della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (art. 8), alla quale sono tempestivamente trasmessi i dati dei soggetti segnalati e collegati per la verifica della loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso. La DNA può chiedere alla UIF ogni elemento informativo e di analisi che ritenga d'interesse e fornisce riscontro all'Unità sull'utilità delle informazioni ricevute. Appositi Protocolli d'Intesa, firmati con la DNA, disciplinano le modalità di attuazione di tali forme di collaborazione.

Intensi sono gli scambi informativi tra la UIF e gli organi investigativi e giudiziari funzionali alle indagini per riciclaggio, per i relativi reati presupposto e per il contrasto al terrorismo.

Al fine di rafforzare l'efficacia e la tempestività della collaborazione, la UIF ha attivato dal 20 novembre 2017 un *Portale* dedicato agli scambi informativi con l'Autorità Giudiziaria e gli Organi investigativi, nel rispetto dei vincoli di riservatezza e sicurezza. Il *Portale* garantisce la completa dematerializzazione delle richieste avanzate alla UIF e delle risposte fornite. La UIF può utilizzare il *Portale* per chiedere informazioni a NSPV e DIA ai sensi dell'art. 12, comma 1, del decreto antiriciclaggio.

La collocazione istituzionale della UIF nell'ambito della Banca d'Italia favorisce la collaborazione con le Autorità di Vigilanza, che si sviluppa attraverso continui scambi informativi, anche nell'ambito delle attività ispettive, e la condivisione di analisi e studi; specifiche disposizioni stabiliscono obblighi informativi espliciti a vantaggio della UIF in capo alle medesime Autorità di vigilanza.

Gli scambi informativi tra la UIF e le FIU estere, sviluppati attraverso canali dedicati e protetti, consentono la tracciabilità dei flussi finanziari di provenienza illecita a carattere transnazionale e agevolano il fruttuoso svolgimento della cooperazione giudiziaria internazionale.

L'osservanza degli obblighi è presidiata da un articolato sistema di sanzioni, penali e amministrative. Il sistema sanzionatorio è stato integralmente modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90 e ulteriormente corretto dal decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125, in coerenza con le previsioni comunitarie che stabiliscono l'adozione di sistemi sanzionatori basati su misure effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti delle persone fisiche, delle persone giuridiche direttamente responsabili della violazione e degli organi di direzione, amministrazione e controllo che, con condotte negligenti o omissive, abbiano agevolato o reso possibile la violazione. Le sanzioni penali sono ora previste limitatamente ai casi di gravi condotte perpetrate attraverso frode o falsificazione e ai casi di violazione del divieto di comunicazione dell'avvenuta segnalazione di operazioni sospette. Sono stabilite sanzioni amministrative sia per violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime sia per quelle prive di tali requisiti. Per le prime sono sanciti importi più consistenti, compresi fra un minimo e un massimo edittale; per le seconde sono indicate somme contenute, in misura fissa. La gravità delle violazioni è determinata sulla base di criteri specificamente indicati. Previsioni particolari riguardano le violazioni degli obblighi segnaletici da cui siano derivati vantaggi economici al soggetto responsabile.

Il nuovo sistema contiene alcune disposizioni riferite alla generalità dei soggetti obbligati e altre, improntate a maggiore severità, che riguardano i soggetti vigilati. In coerenza con la disciplina bancaria e finanziaria è prevista, oltre alla responsabilità della persona giuridica, in casi specifici anche quella degli esponenti aziendali, nonché la possibilità di applicare nei confronti dei medesimi la sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione dallo svolgimento della funzione o dell'incarico. La responsabilità per le omesse segnalazioni di operazioni sospette nel caso di intermediari bancari e finanziari e società fiduciarie può essere attribuita anche al relativo personale.

In materia di omesse segnalazioni di operazioni sospette, sono stabilite competenze sanzionatorie parallele del Ministero dell'Economia e Finanze e delle Autorità di vigilanza di settore, a seconda che la violazione sia contestata a una persona fisica o a una persona giuridica. Nel caso di violazioni gravi, ripetute o sistematiche ovvero plurime può essere disposta la pubblicazione del decreto sanzionatorio.

2.3. L'individuazione delle criticità: la valutazione sovranazionale e nazionale dei rischi quale supporto all'evoluzione normativa a contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

La cornice normativa internazionale in materia di antiriciclaggio, come visto, è costituita da una pluralità di fonti e, più in dettaglio, da *standard internazionali*, da *norme europee* e da *convenzioni internazionali*.

Gli *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, elaborati dal *Gruppo di azione finanziaria internazionale*[79] (GAFI o FATF - *Financial action task force*) e compendiati in quaranta Raccomandazioni, rappresentano i principi fondamentali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che i Paesi sono chiamati a recepire nel contesto dei rispettivi ordinamenti giuridici, amministrativi e finanziari.

Nelle Raccomandazioni viene adottato un approccio basato sul rischio (*risk based approach*): la considerazione del rischio informa infatti l'assetto regolamentare, l'azione delle Autorità, la *compliance* dei soggetti obbligati.

Fondamento di tale approccio è lo svolgimento di una accurata valutazione del rischio (*risk assessment*) nazionale su base periodica.

Gli standard internazionali del GAFI obbligano, infatti, i Paesi a dotarsi di sistemi e procedure strutturate di valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, in particolare, la *Raccomandazione n. 1* impone agli Stati di "*identificare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a cui sono esposti e adottare misure (tra cui la designazione di un 'autorità o di un meccanismo per coordinare le azioni volte alla valutazione dei rischi) e dedicare risorse, al fine di assicurare che tali rischi siano efficacemente mitigati*".

I Paesi devono procedere all'*individuazione di rischi specifici*, in rela-

79) Il GAFI (*Financial action task force* - FATF), è un organismo intergovernativo creato nel 1989 in ambito OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) con lo scopo di definire e promuovere strategie di contrasto del riciclaggio, a livello nazionale e internazionale. In occasione del trentesimo anniversario, nel 2019, il GAFI è stato reso un organismo permanente e ne è stato approvato un mandato aggiornato che conferma il ruolo centrale nel contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.
Gli *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, compendiati in quaranta raccomandazioni, costituiscono principi di riferimento che i Paesi sono chiamati a recepire nel contesto dei rispettivi ordinamenti giuridici, amministrativi e finanziari.
Il GAFI svolge un'intensa attività volta a promuovere e verificare l'applicazione dei principi internazionali, al fine di rafforzare l'impegno degli Stati e accrescere l'efficacia delle misure nazionali per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio di denaro di provenienza illecita, del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

zione a soggetti, attività e operatività e alla conseguente adozione di misure in grado di contrastare il rischio rilevato rendendo, in tal modo, efficace l'intero sistema nazionale di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La scelta, nel settore del contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, è stata quella di dare la possibilità ai destinatari degli obblighi di graduare l'intensità dei presidi adottati, concentrandosi sulle aree, sull'operatività e sui soggetti a maggior rischio, rilevati attraverso l'elaborazione dell'analisi nazionale e individuati, in concreto, nel corso della propria specifica attività.

Le disposizioni ribadiscono, pertanto, la rilevanza del c.d. "*approccio basato sul rischio*" che non rappresenta una scelta metodologica rimessa esclusivamente alla volontà dei soggetti obbligati, bensì lo strumento ritenuto fondamentale per consentire, attraverso il processo di valutazione, l'adozione di procedure e strumenti in grado di riconoscere e mitigare il rischio stesso.

Le regole dell'Unione europea in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo hanno recepito, nel tempo, l'evoluzione dei principi internazionali[80], con l'obiettivo di realizzare un ambiente normativo armonizzato tra gli Stati membri.

L'impegno antiriciclaggio europeo risale ai primi anni '90 e si è riflesso, nel corso del tempo, in *cinque direttive* e diversi altri provvedimenti.

La quarta Direttiva antiriciclaggio (UE/2015/849) e *la quinta* (UE/2018/843) potenziano il sistema di prevenzione degli Stati membri in coerenza con le linee tracciate dalle Raccomandazioni del GAFI del 2012 e valorizzano l'approccio basato sul rischio (*risk-based approach*), criterio fondamentale per la gradazione delle misure preventive e dei controlli.

Nella quarta Direttiva l'approccio basato sul rischio per la definizione dei presidi di prevenzione e contrasto prevede lo svolgimento di *valutazioni su diversi livelli* tra loro complementari.

L'analisi effettuata in ciascuno degli Stati membri attraverso appositi *national risk assessment* viene affiancata da un esercizio a livello sovranazionale, coordinato dalla Commissione europea.

Il *Supra-national risk assesment* (SNRA) mira a individuare e valutare i rischi determinati dalle interrelazioni di minacce e vulnerabilità presenti in diversi Stati membri e da questi singolarmente non osservabili.

Di fatto, le valutazioni dei rischi nazionale e sovranazionale rappresen-

80) Come già visto, il GAFI raccomanda ai Paesi di effettuare valutazioni del rischio in ciascun settore soggetto agli obblighi in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo (*National money laundering and terrorist financing risk assessment – www.fatf-gafi.org*).

tano anche degli strumenti di ausilio alle decisioni del legislatore nazionale ed europeo per l'individuazione delle criticità e delle inefficienze del sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Le relazioni si concentrano sulle vulnerabilità individuate a livello europeo e nazionale, in termini tanto di quadro giuridico quanto di effettiva applicazione e formulano raccomandazioni per affrontarle

Questo importante esercizio, che tiene conto della sempre più rapida evoluzione di alcuni strumenti (*crypto-asset*, NFT, ecc.), consente di direzionare in modo puntuale gli sforzi per l'individuazione di norme adeguate che possano ridurre i rischi in parola e rendere sempre più efficace ed efficiente il complessivo sistema di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

A ciò si deve aggiungere la crisi economica prodotta dalla pandemia da Covid-19 (a cui i governi e la stessa Unione europea hanno cercato di far fronte anche attraverso fondi statali, programmi di finanziamento, assistenza sociale e sgravi fiscali) e i conseguenti effetti che questa ha prodotto anche nei comportamenti criminali che si sono rivolti, con rapidità, a intercettare e fruire di tali benefici.

Questo ha notevolmente aumentato anche il rischio di riciclaggio in molti settori economici e attività.

Tali rischi comprendono[81]: l'appropriazione indebita e la frode sui fondi concessi a titolo di misure finanziarie per proteggere le economie nazionali dall'impatto della pandemia, o su altri fondi pubblici concessi nel contesto della pandemia; l'acquisizione di imprese in difficoltà finanziaria da parte di soggetti malintenzionati e organizzazioni criminali; maggiori opportunità per le organizzazioni criminali di generare entrate con la vendita di dispositivi medici non autorizzati e farmaci e vaccini illegali, anche ai governi; reati informatici commessi approfittando del volume crescente di vendite online, anche attraverso l'utilizzo di identità fraudolente; la corruzione di dipendenti pubblici nel contesto dell'adozione di misure urgenti, ad esempio l'ordinazione di forniture mediche specifiche, e la relativa semplificazione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici[82].

Dopo quasi tre anni dalla diffusione della pandemia tali fenomeni sono ancora presenti, benché il loro impatto sia ora più limitato grazie a una mag-

81) La relazione della Commissione europea sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (COM (2022) 554 final) dell'ottobre 2022.

82) Come descritto nel documento di Europol, "Approfittando della pandemia: come i criminali sfruttano la crisi Covid-19", in *https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf.*

giore conoscenza di queste minacce criminali e al fatto che i cittadini sono tornati in gran parte ai comportamenti pre-pandemia.

Tuttavia, i criminali sono in grado di adattare il loro *modus operandi*.

Il rischio potenziale che le organizzazioni criminali possano ancora beneficiare dei cambiamenti causati dalla pandemia e rafforzare le proprie capacità di delinquere deve mantenere alto il livello di attenzione.

Anche le misure adottate dall'Europa a seguito dell'aggressione della Russia ai danni dell'Ucraina, hanno profili di rischio sotto il profilo del riciclaggio.

Dal 24 febbraio 2022, infatti, l'Unione europea ha ampliato le sanzioni[83] già adottate nel 2014 in occasione dell'annessione illegale della Crimea e di Sebastopoli da parte della Russia.

Sono state così adottate misure volte a indebolire in modo significativo la base economica della Russia, privandola di tecnologie e mercati fondamentali e riducendo sensibilmente la sua capacità di finanziare la guerra.

Le misure consistono nel congelamento dei beni nei confronti di persone fisiche e giuridiche connesse all'aggressione russa. È stata anche istituita una *task force* "*Freeze and Seize*" per garantire l'attuazione di tali misure.

Il rischio è che alcuni "*oligarchi*" possano celare la propria titolarità o il loro controllo delle imprese dietro società intermediarie registrate in Paesi terzi o azionisti fiduciari locali.

È in tale ambito che interviene il quadro dell'UE in materia di AML/CFT.

Un'adeguata attuazione delle misure restrittive dell'UE in materia di congelamento dei beni richiede l'applicazione efficace delle norme in materia di titolarità effettiva (vale a dire la trasparenza dei registri delle imprese e del dominio societario); l'ulteriore sviluppo di interconnessioni tra i diversi registri (registri dei titolari effettivi, registri delle società/imprese, registri catastali); una cooperazione e uno scambio di informazioni più agevoli tra agenzie, nonché un rilevamento e una vigilanza adeguati dei beni nascosti alle autorità fiscali.

Poiché è relativamente facile creare società di comodo, queste continuano a essere utilizzate per trasferire centinaia di milioni di euro mediante operazioni opache.

Servendosi di società di comodo, i criminali sono in grado di celare l'origine e la destinazione dei fondi, oltre a mantenere segreto il vero beneficiario dell'operazione.

---

83) Testo consolidato: regolamento (UE) n. 833/2014 del Consiglio, del 31 luglio 2014, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20231001.*

Tali fondi possono essere utilizzati per mero guadagno personale o per la destabilizzazione di interi Paesi.

Pertanto, fare luce sui flussi di denaro sporco non contribuisce soltanto a difendere la democrazia e la sicurezza dei cittadini dell'UE, ma anche a contrastare l'influenza delle autocrazie

Nel successivo capitolo saranno esaminate la valutazione sovranazionale della Commissione europea e nazionale del Comitato di sicurezza finanziaria dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

3. La valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e le iniziative a livello europeo e nazionale*

3.1. La relazione della Commissione europea sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (COM (2022) 554 *final*): i principali settori di rischio

Nell'ottobre del 2022, la Commissione europea ha presentato la nuova relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere[84].

La relazione fornisce una estesa mappatura dei rischi in tutti i settori pertinenti, nonché le raccomandazioni necessarie per contrastarli.

Per redigere la relazione, la Commissione ha consultato molteplici portatori di interessi e si è rivolta a diversi settori mediante un dialogo bilaterale e settoriale con le organizzazioni rappresentative e, a livello dell'UE, con gli esperti designati a livello nazionale e il mondo accademico.

Ha tenuto, inoltre, conto delle valutazioni nazionali dei rischi prodotte dagli Stati membri e le più recenti pubblicazioni specialistiche in materia di AML/CFT.

84) (*) A cura del Colonnello della Guardia di Finanza Natale Giordano e del Colonnello della Polizia di Colombia Tahir Suzeth Rivera Suescun i paragrafi da 3.1. a 3.4.; a cura del Vice Questore della Polizia di Stato Maria Francesca Bruschi i paragrafi da 3.5. a 3.7.2.
Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere del 27 ottobre 2022 – COM(2022) 554 *final* (*Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554&from=EN*) e relativo annesso (*Commission staff working document accompanying the document report from the Commission to the european Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities* – SWD(2022) 344 *final* (*Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344*).

La Commissione ha inoltre consultato altre autorità nazionali e agenzie dell'UE, quali *Europol*, l'Autorità bancaria europea (ABE) e le Unità di informazione finanziaria (FIU) attraverso la piattaforma delle FIU dell'Unione.

L'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2015/849 (c.d. quarta direttiva antiriciclaggio), modificata dalla direttiva (UE) 2018/843 (c.d. quinta direttiva antiriciclaggio) prevede che la Commissione aggiorni la sua relazione ogni due anni (o, se del caso, più frequentemente).

La recente relazione dell'ottobre 2022, in leggero ritardo per gli effetti della pandemia di Covid-19, valuta nuovamente tutti i settori trattati dagli esercizi precedenti e, laddove le circostanze non siano mutate, aggiorna e perfeziona le informazioni contenute nella relazione del 2019[85].

Analogamente alle relazioni precedenti, la terza edizione in parola analizza gli attuali rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, classificandoli secondo un ordine di priorità, e propone un'azione globale per affrontarli.

In essa, la Commissione europea analizza i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo di *43 prodotti e servizi*, suddivisi in *8 categorie*.

Tali prodotti e servizi sono quelli individuati dalla direttiva antiriciclaggio[86] insieme a numerosi altri pertinenti per la valutazione del rischio alla luce del loro rischio intrinseco percepito[87].

Questi 43 prodotti e attività erano già stati valutati nella seconda edizione della valutazione sovranazionale del rischio del 2019, che a sua volta rappresentava una versione aggiornata e migliorata della prima relazione della Commissione del 2017.

Essi sono suddivisi come segue:

1. *prodotti e servizi connessi al denaro contante* (corrieri di denaro contante, attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante, banconote di valore elevato, pagamenti in contanti e sportelli automatici di proprietà privata);

85) La prima relazione sulla valutazione sovranazionale dei rischi è stata pubblicata nel giugno del 2017. Essa delinea una vasta mappatura dei rischi per campo di attività e un elenco dei metodi di riciclaggio maggiormente utilizzati. La seconda relazione risale invece al luglio 2019 (COM(2019) 370 *final*).

86) Enti creditizi ed istituti finanziari, soggetti che effettuano rimesse di denaro, uffici dei cambiavalute, commercianti di beni e oggetti di alto valore, agenti immobiliari, prestatori di servizi relativi a società e trust, revisori dei conti, consulenti tributari e contabili esterni, notai e altri liberi professionisti legali e prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

87) Tali altri prodotti e servizi sono trattati in genere nelle valutazioni nazionali dei rischi in tutto il mondo. Essi comprendono la categoria dei prodotti connessi al denaro contante e anche le valute virtuali, il finanziamento collettivo (*crowdfunding*) e le organizzazioni senza scopo di lucro. Come nella precedente valutazione sovranazionale del rischio (2019), sono stati valutati anche alcuni mezzi informali come quelli utilizzati da *Hawala* e da altri prestatori di servizi informali di trasferimento di valori, il calcio professionistico, i porti franchi, e i programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori.

2. *settore finanziario*: settore finanziario al dettaglio (*retail banking sector* – ex deposito su conti), settore delle attività di investimento degli investitori istituzionali e al dettaglio, *corporate banking* (servizi bancari forniti alle imprese), *private banking*, *crowdfunding*, cambio di valute, moneta elettronica, trasferimenti di fondi, trasferimenti illeciti di fondi, servizi di pagamento, valute virtuali e altri beni virtuali, prestiti alle imprese, credito al consumo e prestiti di basso valore, crediti ipotecari e crediti di alto valore garantiti da attività, assicurazioni (vita e non vita) e affitto di cassette di sicurezza;

3. *prodotti e servizi non finanziari* (istituti giuridici, beni e oggetti di alto valore, corrieri di metalli e pietre preziosi, settore immobiliare, servizi forniti da contabili e servizi giuridici);

4. *settore del gioco d'azzardo*;

5. *organizzazioni senza scopo di lucro*;

6. *sport professionistici* (calcio professionistico);

7. *zone franche*;

8. *programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori*.

Tali categorie sono state riesaminate alla luce della revisione del quadro giuridico dell'Unione in materia di AML/CFT e, se del caso, degli effetti della pandemia di Covid-19 e delle sanzioni imposte a Russia e Bielorussia.

Nella tabella che segue sono riportati livelli di rischio individuati e un raffronto tra il 2017 (1ª valutazione), 2019 (2ª valutazione) e 2022 (ultima valutazione).

Matrice dei rischi per prodotto/settore – Tabella comparativa 2017-2019-2022

SECTOR/PRODUCT	2017		2019		2022	
	TF residual risk	*ML residual risk*	*TF residual risk (shift)*	*ML residual risk (shift)*	*TF residual risk (shift)*	*ML residual risk (shift)*
Cash-related products						
1. Cash couriers	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
2. Cash intensive business	3,20	3,60	3,20	3,60	3,20	3,60
3. High value banknotes	3,20	4,00	3,20	4,00	3,20	4,00
4. Payments in cash	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
5. Privately owned ATMs			4,00	4,00	4,00	4,00
Financial sector						
1. Retail banking sector (formerly "Deposits on accounts")	2,80	2,80	3,40 (+0,60)	3,40 (+0,60)	3,20 (-0,20)	3,40
2. Retail and Institutional investment sector (formerly "Institutional investment sector — Banking")	2,00	2,00	1,00 (-1)	3,00 (+1)	0,80 (-0,20)	2,70 (-0,30)
Institutional investment sector — Brokers (discontinued *fiche*, now treated within the above one)	2,60	2,60	1,00 (-1,60)	3,00 (+0,40)		
3. Corporate banking sector	2,40	2,40	1,00 (-1,40)	3,00 (+0.60)	1,00	2,70 (-0,30)
4. Private banking sector	0,00	3,00	0,00	4,00 (+1)	0,00	3,50 (-0,50)
5. Crowdfunding	2,60	2,60	2,00 (-0,60)	2,00 (-0,60)	2,00	2,00
6. Currency exchange	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
7. E-money	4,00	3,40	3,00 (-1)	3,00 (-0,40)	3,00	3,00
8. Transfers of funds and money remittance (formerly "Transfers of funds")	4,00	4,00	4,00	3,40 (-0,60)	4,00	3,40
9. Illegal transfers of funds — Hawala	2,00	2,00				
10. Payment services	2,40	2,80	3,00 (+0,60)	3,00 (+0,20)	3,00	3,00
11. Crypto-assets (formerly "Virtual currencies and other virtual assets")	3,20	3,20	3,00 (-0,20)	3,00 (-0,20)	4,00 (+1)	4,00 (+1)
12. Business loans	1,00	1,00	1,00	2,00 (+1)	1,00	2,00
13. Consumer credit and low-value loans	3,00	0,00	3,00	2,00 (+2)	3,00	2,00
14. Mortgage credit and high-value asset-backed credits	1,60	2,40	1,00 (-0,60)	2,40	1,00	2,40
15. Life insurance	2,00	2,00	2,00	2,00	1,70 (-0,30)	1,70 (-0,30)
16. Non-life insurance	2,00	1,00	2,00	1,00	1,60 (-0,40)	1,00
17. Safe custody services	0,00	3,00	0,00	3,00	0,00	2,70 (-0,30)
Non-financial sector						
Creation of legal entities and legal arrangements	3,20	4,00	3,20	4,00		
Business activity of legal entities and legal arrangements	2,60	3,40	2,60	3,40		
Termination of legal entities and legal arrangements	2,00	2,00	2,00	2,00		
The previous 3 *fiches* have been discontinued. The areas covered by them are now treated under the next 3 ones:						
1. Trusts					2,40	4,20

2. Nominees					2,00	4,00
3. Companies					2,50	4,00
4. High value goods – artefacts and antiquities	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20	3,20
5. High value assets – Precious metals and precious stones	3,00	3,40	3,00	3,40	3,00	3,40
6. High value assets – other than precious metals and stones	0,00	3,40	0,00	3,40	0,00	3,40
7. Couriers in precious metals and stones	3,20	3,60	3,20	3,60	3,20	3,60
8. Investment real estate	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
9. Services provided by accountants, auditors, advisors, and tax advisors	3,40	3,40	3,40	3,40	3,40	3,00 (-0,40)
10. Legal services from notaries and other independent legal professionals *(notaries)*	3,40	3,40	3,40	3,40	3,40 *3,10*	3,40 *3,10*
Gambling						
1. Betting	0,00	3,00	0,00	3,00	0,00	3,00
2. Bingo	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00	1,00
3. Casinos	0,00	2,80	0,00	3,00 (+0,20)	0,00	2,00 (-1)
4. Gaming machines (outside casinos)	0,00	2,00	0,00	2,00	0,00	2,00
5. Lotteries	0,00	2,00	0,00	2,00	0,00	2,00
6. Poker	0,00	3,00	0,00	3,00	0,00	3,00
7. Online gambling	0,00	3,00	0,00	2,00	4,00 (+4)	4,00 (+2)
Non-Profit Organisations (NPO)						
1. Collection and transfers of funds through a NPO *(funding by EU or Member States)*	3,00 *2,00*	3,00 *2,00*	2,40 (-0,60) *1,00* (-1)	2,00 (-1) *1,00* (-1)	2,40 *1,00*	2,00 *1,00*
Professional sports						
1. Investments in professional football and transfer agreements			2,30	2,70	2,30	2,70
Free-Trade Zones						
1. Free zones			3,00	3,60	3,00	3,60
Citizenship-Residence						
1. Citizenship investment programmes and investor residence schemes			3,50	3,80	3,50	3,80

Fonte: *Commission staff working document accompanying the document report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities.*

Laddove le circostanze non sono mutate, le descrizioni e le valutazioni dei prodotti e servizi analizzati nella relazione 2019 non sono state modificate sostanzialmente.

Dopo aver valutato i rischi alla luce del quadro giuridico aggiornato e delle proposte presentate nel pacchetto legislativo, la Commissione, nella sua valutazione, ha suggerito delle raccomandazioni (sia di carattere generale che

specifiche per ogni settore esaminato) per adottare una serie di altre misure di mitigazione dei rischi a livello dell'UE e degli Stati membri, tenendo conto dei seguenti aspetti:

– livelli di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo;

– necessità di intervenire a livello dell'UE o di raccomandare agli Stati membri di intervenire (sussidiarietà);

– necessità di misure normative o non normative (proporzionalità);

– impatto sulla vita privata e sui diritti fondamentali.

Di seguito verranno esaminati i principali rischi individuati dalla valutazione sovranazionale, soffermandosi su alcune sottocategorie a cui sono stati assegnati più significativi e/o elevati livelli di pericolo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo

Contante e attivi assimilabili ai contanti

Il settore del contante e dei prodotti assimilati continua a rappresentare uno dei settori esposti a un rischio molto alto principalmente per il riciclaggio ma altresì per il finanziamento del terrorismo.

Sebbene la criminalità stia cambiando volto, l'economia criminale resta prevalentemente basata sul contante, il che espone l'UE a significativi rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo a causa dell'anonimato e della relativa facilità di movimento associata al contante e agli attivi assimilabili al contante[88].

88) Vgs. Report (2015) di EUROPOL "*Why is cash still king?*" (*Https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/europolcik%20%281%29.pdf*).

Perché i criminali usano i contanti? Esistono innumerevoli modalità di riciclaggio dei proventi illeciti, tutte accomunate da alcuni fattori: la necessità di occultare l'origine e la reale titolarità dei proventi; la necessità di mantenere direttamente o indirettamente il controllo sui proventi; la necessità di modificare la forma dei proventi al fine di ridurre gli enormi volumi di denaro generati dall'attività criminale o di eliminare il collegamento con la provenienza criminale. Il denaro contante soddisfa tutte le esigenze sopra delineate in quanto è uno strumento negoziabile al portatore: appartiene a chi lo detiene. A differenza del denaro che viene trasferito tramite bonifici elettronici, è difficile accertare l'origine del contante e impossibile conoscere il beneficiario previsto. Il rapporto tra contante fisico e riciclaggio, così come quello del criminale con il contante, è complesso: il contante di per sé non è un metodo di riciclaggio dei proventi di reato, né è una merce illegale; piuttosto è un facilitatore completamente legale che consente ai criminali di iniettare proventi illegali nell'economia legale con molti meno rischi di essere scoperti rispetto ad altri sistemi. Nel contesto del riciclaggio, i criminali generalmente detengono denaro contante per uno dei due motivi seguenti: 1) le loro attività criminali generano profitti in contanti, ovvero i proventi in contanti devono essere riciclati ad es. il traffico di stupefacenti generalmente genera profitti in contanti (pagamenti multipli in contanti agli spacciatori in banconote di taglio inferiore) che richiedono la raccolta e il riciclaggio, in modo che questi proventi in contanti possano essere collocati su conti e nell'economia legale senza destare sospetti; 2) usano i contanti per mascherare la provenienza criminale dei profitti, ovvero i contanti sono necessari per riciclare (ad

I criminali cercano di trasferire i proventi in contante in luoghi dove l'uso o il collocamento nel sistema finanziario è più semplice, in genere quelli caratterizzati da un uso predominante del contante o da una debole vigilanza del sistema finanziario.

Ecco perché, già nelle precedenti relazioni del *Supra National Risk Assessment* (*SNRA*) era stato evidenziato che nei Paesi dove esiste un limite legale, le vulnerabilità legate alle transazioni caratterizzate da elevato uso del contante sono maggiormente mitigate dal divieto di utilizzo sopra tale limite. In questi Paesi, i controlli mirati e la predisposizione e diffusione di indicatori di anomalia consentono ai soggetti obbligati di inviare segnalazioni di operazioni sospette più chiare e circostanziate alle *Financial Intelligence Unit* (FIU).

In conseguenza di ciò, i presidi di prevenzione sono considerati dalla Commissione più efficaci nel mitigare l'alto rischio legato al contante.

Il *Supra National Risk Assessment Annex* individua, nell'ambito della valutazione dei rischi nell'uso di contante, i seguenti cinque settori sensibili: il "trasporto transfrontaliero di contante[89]", le "attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante", le "banconote di grosso taglio", i "pagamenti in contanti" e gli "sportelli automatici di proprietà privata (ATM)".

Tutte le aree esprimono un rischio residuo molto significativo e molto alto (*score* 4) sia per il riciclaggio che per il terrorismo.

Per quanto attiene ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione, è stato adottato il *regolamento (UE) 2018/1672*[90],

---

es. i crimini informatici come il *phishing* o l'*hacking* non generano proventi in contanti, ma i proventi verranno trasferiti direttamente dall'*account* della vittima all'*account* del "mulo" (Il *money muling* è una pratica finalizzata al riciclaggio proveniente da attività illecite, in particolar modo frodi informatiche e campagne di *phishing*. Per riciclare il denaro sporco ci si serve di persone che sono chiamate *money mules*). Tuttavia, poiché questo lascia chiaramente una traccia che può essere seguita dagli investigatori, i "muli" prelevano quasi immediatamente i fondi in contanti e li inviano al gruppo criminale (spesso tramite bonifico bancario) poiché questi prelievi in contanti rompono il collegamento tra il crimine e i proventi.

89) Si tratta dei casi di contanti in entrata/uscita dall'Unione europea alle frontiere esterne dell'UE.

90) *Regolamento (UE) 2018/1672* del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005.

Il *regolamento (CE) n. 1889/2005* del Parlamento europeo e del Consiglio, che recepiva la Raccomandazione 32 del GAFI sui corrieri di contante a livello dell'UE e che è stato abrogato dal nuovo regolamento 2018/1672, mirava a prevenire e individuare le attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo istituendo un sistema di controlli applicabili alle persone fisiche in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione che recavano con sé denaro contante o strumenti negoziabili al portatore di importo pari o superiore ai 10.000 €, ovvero il controvalore in altre valute. Il regolamento 1889/2005 stabiliva un approccio uniforme dell'UE ai controlli sul denaro contante basato su un sistema di dichiarazione obbligatoria, secondo cui, se una persona fisica entrava o usciva dall'UE (compreso il transito) con contanti di valore pari o superiore a 10.000 €, doveva dichiararli alle autorità doganali competenti.

La soglia di 10.000 € era stata fissata in quanto ritenuta sufficientemente elevata da non gravare sulla

entrato in vigore il 3 giugno 2021.

In linea con gli ultimi sviluppi delle norme internazionali in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo sviluppate dal GAFI, il nuovo regolamento sui controlli sul denaro contante ha notevolmente rafforzato i controlli sia in termini di portata che di poteri delle autorità.

In termini di portata, ai sensi del nuovo regolamento sui controlli sul contante, la definizione di contante è stata estesa per ricomprendere non solo valuta e gli strumenti negoziabili al portatore (ad esempio assegni o vaglia postali), ma anche merci utilizzate come riserve di valore altamente liquide come l'oro. Il suo campo di applicazione è stato esteso anche al denaro contante inviato per posta, merci o corriere.

Ai sensi dell'art. 1 del citato Regolamento, nella definizione di "denaro contante", rientrano anche la valuta[91]; gli strumenti negoziabili al portatore[92]; i beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore[93]; le carte prepagate[94].

Il nuovo regolamento sul controllo del denaro contante prevede inoltre l'obbligo per tutti i viaggiatori che entrano o escono dall'UE di rilasciare una dichiarazione alle autorità doganali se trasportano denaro contante per un valore pari o superiore a € 10.000. La dichiarazione è richiesta indipenden-

---

maggior parte dei viaggiatori e dei professionisti con formalità amministrative sproporzionate. Tuttavia, quando vi erano indicazioni di attività illecite legate a movimenti di denaro contante inferiori a 10.000 €, veniva autorizzata anche la raccolta e la registrazione di informazioni relative a tali movimenti. Tale disposizione è stata introdotta al fine di limitare la pratica dello "*smurfing*" o della "strutturazione", pratica di trasportare deliberatamente importi inferiori alla soglia con l'intento di sottrarsi all'obbligo di dichiarazione (es. dividendo l'ammontare tra differenti persone appartenenti a uno stesso gruppo o famiglia).

91) La *valuta*, comprende banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio, o che lo sono state e possono ancora essere scambiate, tramite istituti finanziari o banche centrali, con banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio.

92) Gli "*strumenti negoziabili al portatore*" comprendono gli strumenti diversi dalla valuta che autorizzano i loro portatori a esigere il pagamento di una somma di denaro dietro presentazione dello stesso, senza dover provare la propria identità o diritto di disporne. Tali strumenti sono: gli assegni turistici (o *traveller's cheque*) e gli assegni, i vaglia cambiari o gli ordini di pagamento emessi al portatore, firmati ma privi del nome del beneficiario, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio ovvero emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi all'atto della consegna.

93) I "*beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore*" sono i beni che presentano un rapporto elevato tra il loro valore e il loro volume e che possono essere facilmente convertiti in valuta nei mercati accessibili, con costi di transazione assolutamente modesti (le monete con un tenore in oro di almeno il 90% e i lingotti sotto forma di barre, pepite o aggregati con un tenore in oro di almeno il 99,5%). Un dato interessante, messo in evidenza nella relazione del 2022 riguarda l'aumento della domanda di banconote in euro, nonostante la diminuzione delle operazioni al dettaglio in contanti. Questa tendenza, nota come "paradosso delle banconote", dimostra che il contante resta una forma diffusa di riserva di valore anche in seguito alla pandemia di Covid-19.

94) La *carta prepagata* è una carta non nominativa che contiene valore in moneta o liquidità, o che vi dà accesso, che può essere usata per operazioni di pagamento, per l'acquisto di beni o servizi o per la restituzione di valuta, qualora non collegata a un conto corrente.

temente dal fatto che i viaggiatori portino il contante di persona, nel proprio bagaglio o mezzo di trasporto e il contante deve essere messo a disposizione per il controllo.

Nel caso, inoltre, in cui il contante sia inviato con altri mezzi ("contanti non accompagnati"), le autorità competenti hanno il potere di richiedere al mittente o al destinatario una dichiarazione informativa. Le autorità possono effettuare controlli su qualsiasi spedizione, pacco o mezzo di trasporto che possa contenere denaro contante non accompagnato.

Il nuovo regolamento sui controlli sul denaro contante consente, infine, alle autorità doganali di agire su importi inferiori alla soglia di € 10.000, laddove vi siano indicazioni che il denaro contante sia correlato ad attività criminali.

Per quanto attiene, invece, al divieto nell'uso del contante, in Europa non vige un divieto uniforme al di sopra di soglie predefinite e la normativa in molti Stati è assente ed in altri è differenziata.

Attualmente 19 Stati membri hanno attuato o stanno introducendo restrizioni sui pagamenti in contanti, ma il sussistere di quadri divergenti distorce la concorrenza e può comportare la delocalizzazione delle imprese in Stati membri con requisiti meno rigidi.

Il *piano d'azione della Commissione* per una politica globale dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (2020)[95] suggerisce l'introduzione di un massimale per i pagamenti in contanti di grossa entità come strumento potenziale per mitigare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo.

A tal fine, la *proposta di regolamento* relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo[96] presentata dalla Commissione comprende un limite ai pagamenti in contanti di importo elevato.

Le segnalazioni di operazioni sospette, in questo settore, sono esigue, probabilmente a causa della difficoltà di rilevare le operazioni in contanti.

95) Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, C(2020) 2800 *final*.

96) COM(2021) 420 *final*. Tra le misure volte a mitigare i rischi di abuso degli strumenti al portatore, la proposta di regolamento contiene una disposizione che impedisce ai soggetti che commerciano beni o servizi di accettare pagamenti in contanti superiori a 10.000 € per un unico acquisto, consentendo nel contempo agli Stati membri di mantenere in vigore massimali inferiori per le operazioni in contanti di importo elevato. Tale massimale non si applica, però, alle operazioni private tra persone fisiche. La Commissione dovrà valutare i vantaggi e gli effetti di un ulteriore abbassamento di tale soglia entro tre anni dall'applicazione del regolamento proposto.

L'emergere degli sportelli automatici di proprietà privata (ATM[97]) offre, infine, alle organizzazioni criminali maggiori opportunità di collocare i loro proventi nel sistema finanziario senza essere rilevati.

L'attuale quadro giuridico dell'UE ha notevolmente ostacolato le opportunità di introdurre nel sistema finanziario somme elevate di contanti generati illecitamente.

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione suggerisce, per il particolare settore, la seguente *raccomandazione specifica*: che, nelle loro valutazioni nazionali dei rischi, gli Stati membri tengano conto dei rischi posti dai pagamenti in contanti di alto valore e dalle attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo di contante e che adottino le opportune misure di mitigazione.

Settore finanziario

In questa categoria sono trattati vari prodotti e settori (16 in totale[98]) che forniscono servizi finanziari a clienti commerciali e al dettaglio.

Tra questi è compresa un'ampia gamma di settori, tra cui quello bancario, gli investimenti, le assicurazioni, il *crowdfunding*[99], la moneta elettronica, il trasferimento di fondi (lecito o meno), i *crypto-asset* e i servizi di pagamento.

I settori a maggiore rischio sono quello delle cripto-attività che raggiunge il livello massimo un rischio molto significativo sia in tema di riciclaggio che di finanziamento del terrorismo (*score* massimo 4) e quello del *retail banking* (depositi sui conti della clientela al dettaglio) e dei trasferimenti di fondi il cui livello di rischio è rispettivamente significativo e molto significativo (*score* 3,40 per riciclaggio e 4 per finanziamento del terrorismo).

All'interno del settore finanziario, la mancanza di norme chiare e coerenti, una vigilanza incoerente in materia di AML/CFT sul mercato interno

97) ATM è l'acronimo di *Automated Teller Machine*, apparecchiatura automatica per l'effettuazione da parte della clientela di operazioni quali prelievo di contante, versamento di contante o assegni, richiesta di informazioni sul conto, bonifici, pagamento di utenze, ricariche telefoniche, ecc.

98) Servizi bancari al dettaglio (*retail banking sector* – prima "deposito su conti"), settore delle attività di investimento degli investitori istituzionali e al dettaglio (*Retail and Institutional investment sector*), *corporate banking* (servizi bancari forniti alle imprese), *private banking*, *crowdfunding*, cambio di valute, moneta elettronica, trasferimenti di fondi, trasferimenti di fondi, servizi di pagamento, valute virtuali e altri beni virtuali, finanziamenti alle imprese, credito al consumo e prestiti di basso valore, crediti ipotecari e crediti di alto valore garantiti da attività, assicurazioni (vita e non vita) e affitto di cassette di sicurezza.

99) Il *crowdfunding*, in italiano *finanziamento collettivo*, è un processo collaborativo di un gruppo di persone che utilizza il proprio denaro in comune per sostenere gli sforzi di persone e organizzazioni. È una pratica di microfinanziamento dal basso che mobilita persone e risorse.

e un coordinamento e scambio di informazioni insufficienti fra le FIU continuano a incidere sulla capacità dell'UE di affrontare correttamente i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo[100].

Inoltre spesso le autorità competenti in materia di AML/CFT negli Stati membri sembrano avere difficoltà a vigilare sul settore adottando un approccio basato sul rischio[101].

In linea con il parere dell'Autorità bancaria europea (ABE) di marzo 2021[102], la valutazione sovranazionale del rischio 2022 ritiene che gli enti creditizi e gli istituti di pagamento, gli uffici di cambio, gli istituti di moneta elettronica e le istituzioni finanziarie siano molto vulnerabili per le debolezze nei controlli AML/CFT alla luce dell'evoluzione dei rischi associati alle valute virtuali, alle nuove tecnologie (*FinTech* e *RegTech*)[103], al finanziamento del terrorismo, al recesso del Regno Unito dall'UE.

A causa dei rischi associati ai *crypto-asset*, occorre garantire non solo un livello elevato di tutela dei consumatori e degli investitori e integrità del mercato, ma anche contrastare la manipolazione del mercato e prevenire le attività di riciclaggio/finanziamento del terrorismo[104].

Occorre affrontare anche i rischi per la stabilità finanziaria e la politica monetaria che potrebbero derivare da un utilizzo diffuso di *crypto-asset* e soluzioni basate sulla tecnologia del registro distribuito[105] (DLT) sui mercati finanziari.

---

100) Questi problemi strutturali sono oggetto della proposta della Commissione in materia di AML/CFT del 2021: *Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package* (*europa.eu*).

101) Ciò è in linea con le conclusioni della prima relazione dell'ABE sugli approcci delle autorità competenti alla vigilanza delle banche in materia di AML/CFT, pubblicata nel 2020. In assenza di valutazioni del rischio adeguate, le autorità competenti rischiano di non riuscire a individuare i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo cui il loro settore è esposto e ad agire di conseguenza

102) *Parere sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione europea*, Autorità bancaria europea (ABE), 3 marzo 2021, EBA/Op/2021/04, su *https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf*. Si tratta del terzo parere sui rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione europea. L'ABE lo ha pubblicato nel quadro del suo nuovo mandato di guidare, coordinare e monitorare la lotta contro il riciclaggio/finanziamento del terrorismo nel sistema finanziario a livello dell'UE.

103) La *FinTech* è la *Financial Technology,* la *tecno-finanza* (o tecnologia finanziaria), che consente la fornitura di prodotti e servizi finanziari attraverso le più avanzate tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT). Il *Regtech* (da "*regulation*" e "*technology*"), consiste nell'impiego da parte delle aziende di strumenti tecnologici a supporto delle procedure di adeguamento, conformità, rispetto di norme, regolamenti, leggi, reportistica.

104) Rischi affrontati dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai mercati delle cripto-attività e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, presentata dalla Commissione (COM(2020) 593 *final*).

105) Un registro distribuito, in inglese *Distributed Ledger*, è un *database*, quindi un archivio di informazioni, condiviso e sincronizzato. Questo vuol dire che ogni aggiornamento del registro stesso deve essere approvato da ogni partecipante della rete e solo la sincronia e la condivisione

I fondi di investimento, per le loro caratteristiche e la loro natura, sono vulnerabili al riciclaggio dei proventi derivanti da frode, reati fiscali e corruzione.

Il rischio è inoltre dovuto all'esposizione del settore a clienti ad alto rischio, nonché al volume elevato, alla complessità e alla natura transfrontaliera delle operazioni.

In un settore che detiene un valore significativo delle attività gestite, la trasparenza della titolarità effettiva non è ancora ottimale.

La maggior parte delle minacce e delle vulnerabilità individuate erano già state evidenziate nelle precedenti valutazioni sovranazionali del rischio e sono tuttora pertinenti.

Di seguito, si esaminano, in particolare i segmenti del settore finanziario con più elevato livello di rischio.

a. Retail banking sector[106]

In questo settore:

– i riciclatori immettono i proventi di reato nel sistema finanziario attraverso il settore creditizio e finanziario regolamentato per nasconderne l'origine illegale;

– i terroristi, i sostenitori o i facilitatori immettono fondi provenienti da fonti legittime o criminali nel sistema finanziario al fine di utilizzarli per scopi terroristici.

I meccanismi di *money mule* possono essere poi utilizzati per trasferire i proventi al di fuori del settore bancario utilizzando conti personali, sia attraverso la criminalità informatica (truffe, siti Web bancari fasulli, ecc.) sia attraverso servizi di trasferimento di denaro.

Per riciclare i proventi illeciti vengono utilizzati anche "*bridge accounts*" ("conti ponte"). Si tratta di conti di persone giuridiche o fisiche nell'UE con il solo scopo di trasferire fondi verso Paesi extra UE.

Le persone fisiche possono aprire conti bancari sulla base di documenti di identità falsi per raccogliere e trasferire denaro da fonti illegali (ovvero per introdurre risorse nel sistema bancario e trasferirle ulteriormente).

---

tra tutti i nodi della rete permettono di aggiornare il nuovo stato. Questo processo è alla base del meccanismo di validazione e di autenticazione di *Ethereum* e delle altre *blockchain*. Un registro distribuito ha una architettura decentralizzata opposta a quella centralizzata tipica per esempio delle banche centrali.

106) Con il termine *retail banking* (servizi bancari al dettaglio) si indicano generalmente tutte le operazioni bancarie compiute con una vasta clientela, comprendenti soprattutto servizi di base. Il *retail banking* è quello dedicato a stabilire operazioni con singoli risparmiatori e investitori e piccole e medie imprese.

b. Crypto assets[107] *e valute virtuali (virtual currencies)*

L'attività correlata ai *crypto-asset* rappresenta una crescente minaccia di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

Le unità di intelligence finanziaria (FIU) della rete globale del GAFI hanno registrato un aumento del numero di segnalazioni di transazioni sospette relative a *crypto-asset*.

Diverse autorità, come l'Autorità Bancaria Europea (ABE - EBA - *European Banking Authority*), hanno indicato[108] che i rischi derivanti dai *crypto-asset* sembrano essere ulteriormente aumentati rispetto a quelli segnalati nel 2019.

Questo sarebbe dovuto, in particolare, alla crescita del mercato dei *crypto-asset*, sia in termini di numero di transazioni elaborate che di clienti delle aziende che utilizzano o che forniscono servizi in *crypto-asset*, all'aumento della gamma di prodotti e servizi e alla loro natura spesso non regolamentata o e alla relativa mancanza di misure di adeguata verifica della clientela, e a un immaturità in termini di conformità alle norme antiriciclaggio e a una comprensione complessiva limitata dei rischi ML/TF nel settore.

Gli organi di controllo identificano la scarsa trasparenza delle transazioni e delle identità dei clienti finali coinvolti in attività di criptovalute come il fattore di rischio più significativo che può facilitare attività illegali quali frode, commercio di beni/servizi illeciti e finanziamento del terrorismo.

Europol considera i *Bitcoin* come i *crypto-asset* preferiti dalla maggior parte dei criminali, ma prevede uno spostamento più pronunciato verso *crypto-asset* resi più appetibili perché offrono maggiore anonimato e capacità di opacizzare le transazioni. Alcuni di questi *crypto-asset* potenziati dall'anonimato sono, tuttavia, più difficili da acquisire e negoziare rispetto a *Bitcoin*.

Particolarmente complesso è poi il contrasto ai servizi di *crypto-asset*

107) «Il *crypto-asset* è un nuovo tipo di attività registrata in forma digitale e resa possibile dall'uso della crittografia che non è e non intende rappresentare un credito o un debito finanziario di un'entità identificabile. L'emergere dei *crypto-asset* è stato facilitato dalle "tecnologie a registro distribuito" (DLT – *distributed ledger technology*). Una caratteristica distintiva è la mancanza di un credito o debito sottostante, cosa che rende estremamente volatili e speculativi questi *asset*». Questa la definizione della BCE del 2019 dei *crypto-asset*. In quegli anni le attività *crypto* erano sostanzialmente identificabili con i *bitcoin* e con le altre criptovalute, in seguito l'insieme dei *crypto-asset* si è allargato ad altri tipi di attivi come gli NFT (*non-fungible token*). Oggi si distinguono i *crypto asset* in nativi (ossia le criptovalute) e non nativi (i *token* che in realtà comprendono anche le criptovalute). I *crypto-asset* sono, in definitiva, *asset* digitali gestiti tramite *blockchain* e tecnologie DLT.

108) Parere sui rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo che incidono sul settore finanziario dell'Unione europea, Autorità bancaria europea (ABE), 3.3.2021, EBA/Op/2021/04, in *https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2021/963685/Opinion%20on%20MLTF%20risks.pdf.*

forniti da criminali o entità che non si attengono (*non-complaiant*) alle norme antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Di seguito alcuni esempi:

– gli individui acquistano/vendono grandi volumi di *crypto-asset* in cambio di qualsiasi *asset peer-to-peer*[109] (senza nessuna intermediazione) senza il coinvolgimento di fornitori di servizi di *crypto-asset* registrati soggetti ai requisiti AML/CTF;

– i fornitori di servizi di pagamento inizialmente offrivano carte crittografiche[110] solo per *Bitcoin*, ma nel tempo hanno esteso i loro servizi a diversi *crypto-asset*. Spesso questi soggetti si registrano in giurisdizioni con disposizioni normative "favorevoli" che non ne facilitano il monitoraggio.

Anche le forze dell'ordine devono affrontare sfide particolari nella raccolta di informazioni quando i servizi di *crypto-asset* sono offerti in un Paese diverso da quello in cui si trova l'originatore/il beneficiario (che a sua volta può trovarsi in qualsiasi parte del mondo).

La quinta Direttiva (UE/2018/843) ha introdotto una prima definizione in ambito unionale di valute virtuali e ha esteso gli obblighi antiriciclaggio ai "fornitori di servizi di scambio tra valute virtuali e valute correnti" (*exchange*) e ai fornitori di servizi di *wallet custodial* (affidatario di portafoglio)[111]. Tali soggetti sono considerati, a tutti gli effetti, come soggetti obbligati nella direttiva antiriciclaggio.

Le relative disposizioni avrebbero dovuto essere recepite da tutti gli Stati membri nel gennaio 2020. Tuttavia, non tutti gli Stati membri, ancora ad aprile 2022, avevano recepito tali disposizioni.

La proposta, inoltre, della Commissione europea per un *regolamento*

---

109) Il *trading crypto peer to peer* (anche P2P) è un metodo di acquisto e vendita di criptovalute direttamente tra utenti senza la necessità di un intermediario centrale. Sfrutta un modello di architettura logica di rete informatica in cui i nodi (dispositivi hardware del sistema in grado di comunicare con gli altri dispositivi che fanno parte della rete, come ad es. un computer, una stampante, un fax, un modem, ecc.) non sono gerarchizzati unicamente sotto forma di *client* o *server* fissi, ma anche sotto forma di *nodi equivalenti* o "paritari" (*peer*), potendo fungere al contempo da *client* e *server* verso gli altri nodi terminali (*host*) della rete.

110) Le carte di credito crittografiche sono carte di credito premio che offrono premi in *crypto-asset* sugli acquisti invece di *cash back* o punti. Funzionano allo stesso modo di una normale carta di credito. Questo tipo di carte può essere utilizzato, ad esempio, per eludere l'adeguata verifica della clientela e la conoscenza del proprio cliente tramite versamenti diretti in contanti tramite *crypto ATM*

111) Un *wallet custodial* (letteralmente *affidatario di portafoglio,* quindi gestito da altri) è una tipologia di *wallet* crypto in cui l'utente affida la custodia dei propri fondi a soggetti terzi. Con il termine "*custodia*" si fa riferimento alla gestione e alla conservazione delle chiavi private necessarie per accedere al proprio *wallet*. Poiché la maggior parte dei *wallet custodial* viene offerta da piattaforme *online* o da *exchange*, questa tipologia di portafoglio viene anche definita "*hosted*". Conservando i propri fondi all'interno di un *wallet custodial*, l'utente non deve preoccuparsi di memorizzare le chiavi private: sarà la piattaforma stessa a conservare i codici di accesso.

sui mercati dei cripto-asset[112] (*Markets in Crypto-assets* – MiCA), pubblicata a settembre 2020, avrà l'effetto di espandere il perimetro normativo dei servizi finanziari dell'UE a un'ampia gamma di attività di *crypto-asset*.

La pubblicazione delle proposte dell'UE, nel luglio 2021, per rafforzare il quadro AML/CFT include una proposta per allineare l'ambito di applicazione della direttiva antiriciclaggio alle attività previste dal mercato dei *crypto-asset* (MiCA) e per introdurre un obbligo, per tutti i fornitori di servizi di trasferimento dei *crypto-asset*, di raccogliere e rendere accessibili i dati relativi agli originatori e ai beneficiari dei trasferimenti di *asset* virtuali o crittografici che effettuano (la c.d. "*travel rule*"[113] del GAFI).

Queste proposte implicano anche di vietare la possibilità di utilizzare o aprire un conto anonimo di *crypto-asset* e di estendere ai fornitori di servizi di *crypto-asset* la possibilità di nominare punti di contatto negli Stati membri in cui sono attivi attraverso la libera prestazione di servizi (come è attualmente il caso degli emittenti di moneta elettronica e dei prestatori di servizi di pagamento).

Queste nuove regole, se adottate, miglioreranno in modo significativo il monitoraggio dei fornitori di servizi di *crypto-asset* e garantiranno il rispetto delle misure pertinenti richieste dalle Raccomandazioni GAFI.

Tuttavia, si dovrà ancora prestare particolare attenzione a come affrontare al meglio le possibili minacce emergenti che hanno un legame con i *crypto-asset* e il loro settore, ma non si adattano pienamente al quadro giuridico esistente in tale campo.

Questo è in particolare il caso dei *Non Fungible Token* - NFT (*Token non fungibili*)[114].

---

112) Proposta per un per un regolamento sui mercati dei *crypto-asset* (*Markets in Crypto-assets – MiCA*), che modifica la direttiva (EU) 2019/1937 (COM/2020/593 *final*). Il MiCA è l'acronimo di *Markets in Crypto-Assets* ed è il regolamento europeo che disciplina il mercato delle criptovalute.
In particolare, l'obiettivo del MiCa è garantire la protezione degli investitori e prevenire il riciclaggio nell'emissione di criptovalute; introduce l'autorizzazione e la vigilanza dei fornitori di servizi di *crypto-asset* e degli emittenti di *token* con riferimento ad *asset* e moneta elettronica; fornisce certezza giuridica ai partecipanti al mercato. Il MiCA è il primo regolamento che disciplina il settore delle criptovalute. L'Europa è un'apripista a livello globale e ha accelerato i tempi dopo il fallimento di progetti come FTX che hanno travolto molti investitori con perdite di denaro importanti. I fornitori di servizi di *crypto-asset* – come i fornitori di portafogli o gli *exchange* – che servono i clienti dell'Ue dovranno avere sede nell'Unione europea, e saranno autorizzati e supervisionati dalle autorità di vigilanza nazionali. I servizi di criptovalute autorizzati dall'Ue potranno essere trasferiti in tutta l'Unione europea e dovranno fornire informazioni su mittente e beneficiario.

113) A partire dal 1° giugno 2019, il Gruppo d'azione finanziaria (GAFI) ha adottato ufficialmente la cosiddetta "*travel rule*". Il regolamento concerne la raccolta e la trasmissione dei nomi richiesti e dei dettagli contabili delle parti coinvolte nei trasferimenti di *asset* digitali tra istituti finanziari.

114) NFT è l'acronimo di *non fungible token* che in italiano significa gettone non fungibile ossia qualcosa di unico che non può essere sostituito da altro. Ad esempio una criptovaluta può essere

Si tratta di *asset* che rappresentano un *token* univoco che funge da certificato di proprietà digitale non duplicabile per uno specifico *asset* digitale e la cui qualificazione giuridica può differire da una giurisdizione all'altra.

L'esposizione ai rischi di riciclaggio deriva dall'applicazione limitata dei controlli di adeguata verifica della clientela su molte delle principali piattaforme di vendita di NFT e dal fatto che molti servizi sembrano, allo stato, creati con il preciso scopo di offuscare l'origine e la destinazione dei fondi tramite NFT.

Allo stato, è possibile individuare *due principali forme di attività illecite* che possono essere osservate nel mondo degli NFT: il *wash trading*[115] per aumentare artificialmente il valore degli NFT e il riciclaggio e auto-riciclaggio attraverso l'acquisto di NFT.

È possibile, ad es., per i criminali creare un *account*, individuare un nu-

---

scambiata con un'altra criptovaluta mentre un'opera d'arte è unica e quindi non fungible. Gli NFT sono una particolare tipologia di *asset* digitali unici e non interscambiabili, che vengono emessi e trasferiti su una piattaforma *Blockchain*. Questi *token* vengono utilizzati per rappresentare la proprietà o dei diritti associati a un bene digitale o fisico. La tecnologia *Blockchain* garantisce che ogni NFT sia davvero unico e non replicabile. Un NFT è un contenuto digitale che rappresenta oggetti del mondo reale come opere d'arte, musica, giochi e collezioni di qualsiasi tipo. Chi acquista un'opera legata a un *non-fungible token* non acquista l'opera in sé, ma semplicemente la possibilità di dimostrare un diritto sull'opera, garantito tramite uno *smart contract*. Tutto comincia con una versione digitale dell'opera d'arte. Tipicamente, si usa una foto digitale o una sua documentazione filmata e salvata in formato digitale. Questa versione digitale non è altro che una lunga sequenza di numeri, 0 e 1 nel linguaggio informatico. Tale sequenza viene quindi "compressa" in una sequenza, chiamata *hash*, derivata da essa ma molto più corta, con un processo non invertibile conosciuto come *hashing*. È importante sottolineare che chi possiede il documento digitale può facilmente calcolarne l'*hash*, mentre è praticamente impossibile per chiunque altro ricostruire un documento digitale a partire da un *hash*. Il passo successivo è la memorizzazione di questo *hash* su una *blockchain*, con una marca temporale associata. L'uso di questi *token* ha aperto la strada a un mercato automatizzato di *hash*, in cui il creatore dell'*hash* può usare il *token* per aggiungere al suo interno il proprio *hash* e successivamente venderlo in cambio di un pagamento in criptovaluta, come per esempio la moneta ETH usata in *Ethereum*. L'NFT tiene al suo interno traccia delle vendite dell'*hash*, in modo che risulta possibile tracciare i passaggi di mano dell'*hash*, fino al suo creatore, quindi dimostrandone il possesso. Questo meccanismo fornisce quindi una prova di autenticità e, al contempo, di proprietà dell'opera. Il possessore dell'*hash*, secondo quanto riportato nell'NFT può dimostrare i suoi diritti senza necessità di rivolgersi a intermediari e senza limiti di tempo (finché la *blockchain* su cui è ospitato il suo *token* continuerà ad essere attiva) (*NFT, cosa sono, esempi e come creare un non-fungible token – agendadigitale.eu*).

115) Il *wash trading*, ovvero l'esecuzione di una transazione in cui il venditore (malevolo) agisce pure da compratore per tracciare un quadro fuorviante del valore e della liquidità di un bene. Nel caso del *wash trading* NFT, l'obiettivo sarebbe quello di far apparire il proprio NFT più prezioso di quanto non sia in realtà "vendendolo" a un nuovo portafoglio controllato anch'esso dal proprietario originale. Attualmente si tratta di un'operazione relativamente facile da effettuare con gli NFT, dal momento che molte piattaforme di *trading* NFT consentono agli utenti di effettuare le transazioni semplicemente collegando il proprio *wallet* alla piattaforma, senza necessità di identificazione. Il *wash trading* NFT si colloca in un'area legale oscura: mentre è vietato nella finanza tradizionale, il *wash trading* che coinvolge gli NFT deve ancora essere oggetto di un'opportuna regolamentazione.

mero di NFT e quindi acquistare detti NFT da se stessi a un prezzo gonfiato.

L'attuale popolarità sperimentata dagli NFT e i conseguenti prezzi elevati complicano ulteriormente il processo di identificazione di quali transazioni siano *wash trading* e quali sono acquisti legittimi.

Il che significa che i proventi delle vendite dolose possono essere nascosti con relativa facilità.

Un'altra preoccupazione fondamentale deriva anche dai servizi di scambio, prestito o trasferimento di *crypto-asset* realizzati tramite applicazioni decentralizzate o distribuite, spesso gestite su un registro decentralizzato, senza che nessuna persona fisica o giuridica abbia il controllo o influenza su di esso, spesso definita "*finanza decentralizzata*" (*Decentralised Finance* - DeFi)[116] .

Sembra esserci un consenso ampiamente condiviso tra le giurisdizioni sul fatto che le applicazioni di finanza decentralizzata (DeFi) non dovrebbero essere considerate fornitori di servizi di *crypto-asset* se non esiste un organismo identificato che possa essere ritenuto responsabile del loro utilizzo.

Ciò rende l'esposizione della DeFi al rischio di ML/TF piuttosto elevata, poiché le applicazioni DeFi possono essere utilizzate per evitare la legislazione AML/CFT esistente e gli obblighi della "*travel rule*" stabiliti dal GAFI.

Tuttavia, nel caso in cui una persona o un ente di gestione di questi servizi possa essere identificato, nonostante la sua qualifica, l'applicazione DeFi sarà trattata come un fornitore di servizi di *crypto-asset* e rientrerà negli stessi obblighi AML/CFT.

Pertanto, proprio come con gli NFT, i DeFi possono essere soggetti all'applicazione delle norme antiriciclaggio caso per caso, ma continuano a porre sfide normative che non sono ancora completamente affrontate e potrebbero portare ad adottare misure aggiuntive per poter affrontare meglio il loro settore.

c. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore finanziario

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione formula, per il particolare settore, le seguenti raccomandazioni specifiche agli Stati membri:

– lo sviluppo e il miglioramento dei loro *registri dei "titolari effettivi"* in maniera da contribuire alla realizzazione di solidi controlli finalizzati all'adeguata verifica della clientela;

– il miglioramento dei sistemi di controllo e individuazione applicabili ai prodotti maggiormente esposti ai rischi di finanziamento del terrorismo;

116) La *finanza decentralizzata* è una forma di sistema finanziario che non si basa su intermediari finanziari centrali come *broker*, *exchange* o banche e utilizza invece *smart contract* sulla *blockchain*.

– la prosecuzione di ispezioni tematiche, concentrandosi su settori diversi a seconda del settore/prodotto. Per le ispezioni in loco nelle imprese interessate di un particolare settore, la Commissione suggerisce di selezionare settori a rischio piuttosto che effettuare un'ispezione generale; ciò fornisce alle autorità di vigilanza un quadro chiaro delle migliori prassi e delle carenze più significative;

– l'erogazione di formazione e di orientamenti sui fattori di rischio quali i rapporti d'affari o le operazioni che si svolgono a distanza, intermediari professionali e clienti *off-shore* e strutture complesse o con società di comodo

Settore e prodotti non finanziari

La relazione sovranazionale sul rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 2022 prende in considerazione le strutture giuridiche di questo settore con un nuovo approccio, concentrandosi sulle principali vulnerabilità connesse all'occultamento della titolarità effettiva[117] (*trust*, azionisti e società) e non più su momenti specifici dell'esistenza di soggetti e istituti giuridici (creazione, attività economica e cessazione).

La necessità di ottenere informazioni accurate e aggiornate sul titolare effettivo è considerata un elemento fondamentale per rintracciare criminali che potrebbero, altrimenti, occultare la propria identità dietro una struttura societaria e, quindi, utilizzare la società per finalità di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo.

La valutazione sovranazionale prende in considerazione i *trust*, le società fiduciarie, il mercato dei beni di alto valore (case d'asta e metalli/pietre

117) Nell'ordinamento internazionale è possibile rinvenire una prima definizione di "*titolare effettivo*", in tema di antiriciclaggio, all'interno delle 40 Raccomandazioni elaborate dal GAFI, sotto la voce "*beneficial owner*". Tale espressione si riferisce alle persone fisiche che "infine" possiedono o controllano il cliente e/o la persona per la quale la transazione è effettuata, con ciò comprendendo le persone che esercitano, in ultima istanza, *un controllo effettivo su una persona giuridica o su un accordo giuridico*. L'Unione europea, per adeguarsi ai nuovi *standard* internazionali in materia di antiriciclaggio e contrasto al finanziamento del terrorismo introdotti dalle predette Raccomandazioni, ha preso spunto dalla cennata definizione, qualificando il "titolare effettivo" all'art. 3, par. 6, della direttiva 2005/60/CE (terza Direttiva antiriciclaggio). Per quanto concerne il titolare effettivo, la direttiva 2015/849/UE (quarta Direttiva) contiene, in pratica, la definizione recepita nella previgente disciplina, riproposta sostanzialmente nel nuovo testo vigente, prevedendo, quale elemento di novità rispetto alla direttiva 2005/60/CE, modalità più dettagliate per quanto attiene al concetto di "controllo" con riferimento al quale è possibile individuare il c.d. "*beneficial owner*", nonché l'obbligo, imposto allo Stato membro, di provvedere affinché le società e le altre entità giuridiche, ottengano e conservino informazioni adeguate e aggiornate sulla propria titolarità effettiva, stabilendo adeguate modalità di conservazione delle suddette informazioni in registri centrali.

preziose), gli investimenti immobiliari e i servizi forniti da contabili, revisori dei conti, consulenti e consulenti tributari, nonché i servizi giuridici di notai e altri liberi professionisti legali.

I settori più esposti al rischio (rischio molto significativo) sono quello degli istituti giuridici e accordi legali quali il *trust* e le attività fiduciarie a cui sono accomunate per la prima volta le società poiché strumenti che consentono facilmente di occultare la reale titolarità effettiva. Gli score assegnati sono tutti al livello massimo (4 e 4,20 per i *trust*).

a. Settore e prodotti non finanziari – Soggetti e istituti giuridici

Tali strumenti generano criticità sotto il profilo di rischio di riciclaggio poiché permettono il loro utilizzo da parte di soggetti che si palesano come titolari effettivi formali in luogo di quelli occulti.

I criminali potrebbero ideare strutture complesse che coinvolgono società e soggetti giuridici per occultare le procedure di revisione finanziaria, spesso servendosi di società di comodo e fittizie.

L'utilizzo di tali strutture giuridiche dissimula la circolazione di proventi illeciti sotto forma di operazioni commerciali legittime.

I *trust*[118] e gli istituti giuridici analoghi non garantiscono trasparenza e nascondono l'esistenza di attivi alle autorità di contrasto e agli uffici per il recupero dei beni.

Una mancanza di cooperazione e di condivisione delle informazioni tra le autorità di diverse giurisdizioni crea debolezze facilmente sfruttabili dai criminali alla ricerca di giurisdizioni in cui i controlli in materia di AML sono meno efficaci.

A complemento di tali strutture, i servizi forniti da amministratori e azionisti fiduciari possono essere sfruttati al fine di occultare la titolarità effettiva.

I rischi di abuso e di utilizzo distorto per dissimulare l'origine e la destinazione dei fondi e il reale titolare effettivo è elevato e per questo è necessario attuare le disposizioni sulla trasparenza societaria e quelle inerenti i registri dei titolari effettivi e renderli disponibili alle autorità e ai soggetti sottoposti alla normativa antiriciclaggio, nonché agevolare la cooperazione internazionale fra le FIU.

Ad esempio, i criminali e le persone cui è stato impedito di assumere

118) Il *trust* è un istituto di origine anglosassone, ratificato nell'ordinamento italiano con la legge 16 ottobre 1989 n. 364, in vigore dal 1° gennaio 1992, che si sostanzia in un negozio giuridico mediante il quale un soggetto, *settlor* (disponente), intesta beni o diritti a un altro soggetto, *trustee* (amministratore del trust), il quale mantiene l'obbligo di amministrare tali beni a beneficio del costituente medesimo o di un soggetto terzo, *beneficiary* (beneficiario). Principio qualificante di tale istituto giuridico si rinviene nella netta separazione tra il patrimonio del disponente, quello del beneficiario e del gestore/amministratore.

determinate posizioni nelle imprese cercano di utilizzare i servizi di fiduciari formali per celare la propria identità, aggirare i divieti e non figurare nei documenti e nei registri aziendali.

b. Settore e prodotti non finanziari – Beni di alto valore

I beni di alto valore, tra cui opere d'arte, oggetti di antiquariato e pietre e metalli preziosi, sono merci che consentono il trasferimento di valore.

Di conseguenza i criminali possono convertire i proventi illeciti in beni di alto valore, che possono essere portati oltre frontiera e conservati con relativa facilità e un esiguo controllo normativo.

Il valore dei beni come opere d'arte e oggetti di antiquariato è spesso soggettivo e difficile da verificare o comparare.

Pertanto, opere d'arte di scarso valore possono essere vendute ai complici a un prezzo notevolmente maggiorato, con l'emissione di una fattura che giustifica il trasferimento di fondi.

Sono stati molto spesso segnalati collegamenti tra il commercio di oggetti di antiquariato e il traffico di stupefacenti, specie selvatiche e armi, tra il riciclaggio e i reati fiscali e tra il finanziamento di macchine belliche e le organizzazioni terroristiche, il che pone il traffico di oggetti di antiquariato al livello dei reati gravi nell'ambito della criminalità organizzata transnazionale[119].

c. Settore e prodotti non finanziari – Prestatori di servizi

Per le società di servizi[120] permane il rischio di infiltrazione o titolarità da parte di gruppi criminali organizzati per il riciclaggio di proventi illeciti.

Gli autori di reati possono servirsi dei loro servizi di consulenza e conoscenze specifiche sulla creazione e la gestione di strutture, nonché della loro capacità di fornire documentazione e garanzie in relazione alle attività aziendali.

La rispettabilità connessa a determinate professioni le rende bersagli appetibili per i riciclatori, al pari dell'utilizzo dei conti dei clienti.

I professionisti possono essere coinvolti inconsapevolmente, ma anche essere complici dei criminali o volutamente negligenti nell'adempimento dei loro obblighi in materia di AML/CFT.

L'esposizione ai rischi è dovuta al coinvolgimento di tali professionisti nella gestione di situazioni giuridiche complesse e di società e istituti giuridici, incluse società di comodo e *offshore*.

---

119) Veggasi, per tutti, INTERPOL, RHIPTO e la *Global Initiative Against Transnational Organized Crime, World Atlas of illicit flows*, 2018, su *https://www.interpol.int/ar/content/download/14080/file/World%20Atlas%20of%20Illicit%20Flows-1.pdf.*

120) Società professionali che offrono servizi forniti da contabili, revisori dei conti, consulenti e consulenti tributari, nonché notai e altri liberi professionisti legali.

Le disparità nell'applicazione della vigilanza basata sul rischio in alcuni settori negli Stati membri, in particolare se effettuata da organi di autoregolamentazione, compromettono la prevenzione efficace e la capacità di rilevare gli abusi.

Il numero esiguo di segnalazioni di operazioni sospette o di attività sospette da gran parte delle imprese e professioni non finanziarie designate (DNFBP)[121] negli Stati membri indica che i sospetti non vengono rilevati e segnalati in maniera efficace.

Anche il settore immobiliare è esposto in maniera significativa ai rischi connessi al riciclaggio e particolarmente vulnerabile ai fini dei reati fiscali.

Uno studio della Commissione ha stimato che i residenti dell'UE detengono 1.400 miliardi di EUR di beni immobili *offshore*[122].

Metodi finanziari complessi, l'intermediazione e l'uso di veicoli aziendali ostacolano l'identificazione della titolarità effettiva.

Alcuni studi del GAFI e del gruppo *Egmont* forniscono esempi della complessità dei sistemi attuati per celare l'origine dei fondi[123] .

Come indicato dalle valutazioni nazionali del rischio, i prestatori di servizi sono quelli che maggiormente beneficiano delle attività di sensibilizzazione, della formazione e del rafforzamento della vigilanza.

d. Caratteristiche comuni dei settori finanziari e non finanziari (soggetti e istituti giuridici)

Le carenze in relazione alla titolarità effettiva rappresentano tuttora una minaccia notevole per il sistema finanziario.

L'anonimato continua a essere una vulnerabilità critica del sistema finanziario internazionale e le banche, le autorità di regolamentazione e le autorità di contrasto non sono in grado di accertare rapidamente i titolari reali delle società.

La soluzione per affrontare i rischi connessi all'anonimato risiede nelle iniziative adottate negli ultimi anni a livello globale e in particolare nell'UE, all'avanguardia in tale ambito, volte ad aumentare la trasparenza delle imprese e a prevenirne un uso improprio da parte dei criminali.

---

121) DNFBP sta per "*Designated Non-Financial Business and Professions*". Si tratta di taluni tipi di imprese "non finanziarie" che sono state ritenute soggette al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo per la natura della loro attività e delle operazioni che esse possono effettuare.

122) Commissione europea, Direzione generale della Fiscalità e dell'Unione doganale, *Monitorare la ricchezza nascosta dagli individui nei centri finanziari internazionali e l'impatto delle norme internazionali concordate di recente sulla trasparenza fiscale e la lotta contro l'evasione fiscale: relazione finale*, Ufficio delle pubblicazioni, 2021, su *https://data.europa.eu/doi/10.2778/291262*.

123) Ad esempio, GAFI e gruppo *Egmont*, *Concealment of Beneficial Ownership*, pag. 26, luglio 2018.

L'istituzione di registri dei titolari effettivi[124] e l'aumento della trasparenza delle società[125] sono solo alcuni esempi degli sforzi in atto nella lotta contro l'uso delle società di comodo.

Oltre a conoscere chi controlla effettivamente un'impresa, chiarire come sono controllate le imprese dà origine a processi investigativi e orienta la valutazione del rischio, migliorando il rilevamento precoce dei rischi e consentendo la comprensione dei modelli nascosti che non sarebbero visibili con un approccio tradizionale.

e. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore non finanziario

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione suggerisce, per il particolare settore, le seguenti *raccomandazioni specifiche agli Stati membri*:

– garantire che le autorità/gli organi di autoregolamentazione competenti forniscano formazione e orientamenti sui fattori di rischio, prestando particolare attenzione ai rapporti d'affari che si svolgono a distanza, agli intermediari professionali e ai clienti o alle giurisdizioni *off-shore*, e alle strutture complesse o con società di comodo;

– garantire che gli organi di autoregolamentazione/le autorità competenti effettuino ispezioni tematiche sulla conformità con gli obblighi di individuazione dei titolari effettivi;

– le autorità/gli organi di autoregolamentazione competenti dovrebbero fornire agli Stati membri relazioni annuali sulle misure adottate per valutare il rispetto, da parte dei soggetti obbligati, degli obblighi di adeguata verifica della clientela, compresi gli obblighi relativi ai titolari effettivi, alle segnalazioni di operazioni sospette e ai controlli interni;

– garantire che i prestatori di servizi di consulenza alle imprese in materia di struttura del capitale, strategia industriale e questioni connesse, nonché di consulenza e servizi relativi a fusioni e all'acquisto di imprese, rispettino i loro obblighi in materia di indicazione delle informazioni sui titolari effettivi.

124) In attuazione dell'articolo 30 della direttiva (UE) 2015/849.

125) Direttiva (UE) 2019/1151 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario. La Commissione sta inoltre preparando una nuova iniziativa del quadro del diritto societario volta, tra l'altro, a includere i controlli ex ante sulle società in tutti gli Stati membri.

Settore del gioco d'azzardo

Si tratta di un settore particolarmente esposto agli interessi della criminalità organizzata, che si manifestano sia attraverso la tendenza ad assumere la gestione dei circuiti legali ovvero quella di fornire al pubblico, tramite esercizi commerciali compiacenti o asserviti, la possibilità di avvalersi dell'offerta clandestina su piattaforme *online*[126].

Numerose autorità competenti hanno segnalato in merito che i rischi derivanti dal gioco d'azzardo *online* sono ulteriormente aumentati dopo la pubblicazione dell'ultima valutazione sovranazionale del rischio nel 2019.

In questo ambito, la valutazione sovranazionale del rischio di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ha preso in esame prodotti quali le scommesse, il Bingo, i casinò, le *slot machines*, le lotterie, il *poker* e i giochi *online.*

Il gioco *online* assume un livello di rischio molto significativo e quello delle scommesse e del *poker* un rischio significativo a conferma dell'esposizione al rischio del settore (score 3 e 4).

Nei giochi *online* le tecniche di comunicazione a distanza consentono con più facilità di occultare l'origine dei fondi eludendo gli obblighi di identificazione e le procedure di *due diligence*.

Per la prima volta la valutazione sovranazionale considera i *token* scambiabili utilizzati nei videogiochi come assimilabili ai *crypto-asset*[127]; la valutazione della minaccia dovrebbe pertanto seguire lo stesso schema.

I casinò, da parte loro, presentano per loro natura un'esposizione elevata ai rischi in esame, ma la loro inclusione nel quadro AML/CFT dal 2005 ha attenuato i rischi.

Le lotterie e le macchine da gioco (al di fuori dei casinò) presentano un livello moderato di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Per quanto concerne le prime, sono in atto alcuni controlli in particolare per tenere conto dei rischi associati a vincite elevate.

Al Bingo tradizionale viene invece attribuito un basso livello di rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo poiché comporta puntate e vincite relativamente basse.

---

126) Il gioco pubblico, grazie al progresso tecnologico e alla necessità di fornire un'offerta sempre diversificata e "appetibile" per i consumatori, rappresenta uno dei settori economici connotati da una crescita economica e da uno sviluppo tecnologico rapidi, con una forte crescita del settore *online* durante e dopo la pandemia di Covid-19.

127) I riciclatori possono servirsi della vendita digitale di tali *token* allo stesso modo in cui si servono della vendita fisica. Possono essere acquistati e poi venduti con denaro illegale, riciclando così il denaro sporco. Ad esempio: *https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/money-laundering-video-games-financial-times.*

a. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore del gioco d'azzardo

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione formula, per il particolare settore, le seguenti *raccomandazioni specifiche*:

– le autorità competenti dovrebbero attuare programmi di sensibilizzazione tra gli operatori del gioco d'azzardo *online* in merito ai fattori di rischio emergenti che possono incidere sulla vulnerabilità del settore, compreso l'uso di moneta elettronica anonima e valute virtuali e l'emergere di operatori di gioco d'azzardo online non autorizzati. Il *feedback* delle FIU sulla qualità delle segnalazioni di operazioni sospette migliorerebbe la segnalazione e l'uso delle informazioni fornite.

– oltre alle sessioni di formazione, gli Stati membri dovrebbero garantire una formazione adeguata incentrata su adeguate valutazioni dei rischi dei prodotti/modelli imprenditoriali pertinenti per il personale, i responsabili del controllo di conformità e i rivenditori al dettaglio.

Raccolta e trasferimento di fondi tramite organizzazioni senza scopo di lucro

La relazione della Commissione europea prende in considerazione anche le categorie di *organizzazioni senza scopo di lucro* (*Non Profit Organisation* – NPO).

Attualmente, non esiste né una definizione giuridica comune di organizzazione senza scopo di lucro nel diritto dell'UE, né un quadro legislativo completo a livello dell'UE in tale settore.

Pertanto, le NPO non sono direttamente incluse nel quadro AML/CFT dell'UE, e pertanto seguono un approccio simile a quello di altri soggetti giuridici, fondazioni e dispositivi giuridici nel diritto dell'Unione e in base alle norme internazionali del gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI).

Tuttavia, a livello internazionale, il GAFI ha adottato una definizione funzionale di NPO nella sua Nota interpretativa alla Raccomandazione 8 come "*una persona giuridica, un istituto o un'organizzazione che si occupa principalmente di raccogliere o erogare fondi per scopi di beneficienza, religiosi, culturali, scopi educativi, sociali o solidali, o per il compimento di altri tipi di opere buone*"[128].

128) *Http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/plenary-outcomes-june-2016.html#npo.*

Questa definizione è utilizzata anche dalla Commissione europea per la valutazione del rischio del 2022.

Le NPO svolgono un ruolo importante come facilitatori di un ampio dialogo politico, che è strettamente legato ai diritti fondamentali dei cittadini di formare associazioni al fine di perseguire uno scopo comune nelle democrazie moderne.

Lo scenario di rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, in questo contesto, riguarda la raccolta e il trasferimento di fondi da parte di organizzazioni senza scopo di lucro nel mercato interno, nonché la raccolta di fondi per il trasferimento da e verso Paesi terzi.

L'eterogeneità del settore e dei sottosettori delle organizzazioni senza scopo di lucro rappresenta una sfida per la valutazione dei rischi.

Il rischio del settore è stimato moderatamente significativo (score 2).

La natura e il livello dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo può variare a seconda delle fonti di finanziamento, dei metodi e dei canali di erogazione e dei beneficiari dei fondi.

Le organizzazioni senza scopo di lucro che forniscono aiuti umanitari operano tendenzialmente in zone di conflitto o di crisi, dove talvolta possono essere presenti gruppi o individui armati designati come terroristi.

L'eliminazione dei rischi (*de-risking*[129]) da parte degli istituti finanziari espone le organizzazioni senza scopo di lucro al rischio di emarginazione finanziaria e la difficoltà di accedere ai canali bancari formali aumenta ulteriormente tale rischio.

Le organizzazioni senza scopo di lucro sono diventate più consapevoli dei rischi cui sono esposte: è stato infatti rilevato un aumento degli investimenti nelle funzioni di verifica della conformità e revisione contabile da parte di organizzazioni senza scopo di lucro consolidate.

In quasi tutti gli Stati membri è in atto una qualche forma di vigilanza, tramite organismi regolatori delle organizzazioni senza scopo di lucro, autorità fiscali o altri tipi di autorità di vigilanza.

---

129) Si parla di eliminazione dei rischi (*de-risking*) quando un istituto finanziario decide di rifiutare di avviare o terminare un rapporto d'affari con singoli clienti o categorie di clienti connesse a un rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, o di effettuare operazioni a rischio più elevato di riciclaggio/finanziamento del terrorismo. Ai sensi del parere dell'Autorità bancaria europea sul *de-risking* (EBA/Op/2022/01), l'eliminazione dei rischi può rappresentare uno strumento di gestione dei rischi legittimo, ma può essere anche indicativa di una gestione inefficace del rischio di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, con possibili gravi conseguenze. L'ABE ritiene che i suoi orientamenti normativi su come gestire i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, se applicati correttamente, dovrebbero contribuire a evitare un'eliminazione dei rischi ingiustificata (*Https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20on%20derisking%20%28EBA-Op-2022-01%29/1025705/EBA%20Opinion%20and%20annexed%20report%20on%20de-risking.pdf*).

Le procedure di adeguata verifica per la registrazione e l'accesso ai servizi finanziari sono diventate più rigorose, rendendo le organizzazioni senza scopo di lucro potenzialmente meno appetibili ai fini del finanziamento del terrorismo.

Particolare attenzione è dedicata alle organizzazioni senza scopo di lucro umanitarie, il cui obiettivo è salvare e preservare la vita delle persone colpite da disastri naturali o causati dall'uomo, nel pieno rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi dell'azione umanitaria (neutralità, imparzialità, umanità e indipendenza).

Gran parte dell'aiuto umanitario viene fornito in aree che subiscono conflitti armati o altre violenze, o che ne affrontano le conseguenze.

Le organizzazioni umanitarie possono anche operare in regioni e Paesi in cui sono presenti persone ed entità designate come "terroristi" che potrebbero svolgere le loro attività.

Nel complesso, lo scenario di rischio individuato dalla valutazione sovranazionale riguarda la costituzione di una NPO con il pretesto della raccolta di donazioni per attività di beneficenza e la raccolta di fondi da parte di una NPO e il trasferimento di fondi da essa ai partner/beneficiari del progetto.

Potenziali rischi si rilevano anche per la possibile infiltrazione interna della NPO.

Le NPO che finanziano il terrorismo possono essere infiltrate da gruppi terroristici, il che può quindi rappresentare una minaccia significativa, in particolare per quanto riguarda il finanziamento di combattenti terroristi stranieri, sebbene non vi siano informazioni complete sulla diffusione di questo metodo da parte di gruppi terroristici negli Stati membri.

In generale, la raccolta e il trasferimento di fondi attraverso le ONP è regolata da diverse leggi nazionali e talvolta regionali.

In linea con le raccomandazioni del GAFI di applicare misure mirate e proporzionate alle NPO per proteggerle dall'uso improprio ai fini di finanziamento del terrorismo, quasi tutti gli Stati membri dispongono di una sorta di vigilanza sulle NPO, tramite le autorità fiscali, le autorità di regolamentazione degli enti di beneficenza o altri tipi di autorità di vigilanza.

Il rispetto di queste leggi richiede alcune competenze tecniche e comporta diversi livelli di processi di trasparenza e responsabilità. Le procedure di dovuta diligenza per la registrazione delle NPO, la concessione di licenze e l'accesso ai servizi finanziari in tutta l'UE sono diventate rigorose.

I terroristi che mirano a finanziare attività terroristiche con il pretesto di una NPO devono conoscere queste procedure e i requisiti possono dissuaderli dall'utilizzare una NPO.

Alcune attività di NPO possono comportare un rischio maggiore, a seconda delle fonti di finanziamento (sconosciute/contanti/fonti internazionali/Paesi ad alto rischio), di come vengono distribuiti i fondi, dei tipi di attività o dei beneficiari (sconosciuti/Paesi ad alto rischio/clienti ad alto rischio/utilizzo di canali informali per l'invio oltre frontiera).

Questi rischi aumentano quando non sono disponibili canali bancari formali per i trasferimenti di denaro da e verso NPO a causa delle pratiche di riduzione del rischio da parte degli istituti finanziari.

Anche i nuovi strumenti tecnologici come il *crowdfunding* e i sistemi di *blockchain* potrebbero essere utilizzati in modo improprio da o tramite le NPO e le autorità di regolamentazione potrebbero dover valutare e affrontare eventuali rischi correlati.

Viceversa, questi nuovi strumenti potrebbero essere utilizzati anche per potenziare la tracciabilità dei fondi.

a. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore della raccolta e dei trasferimenti di fondi tramite un'organizzazione senza scopo di lucro

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione suggerisce, per il particolare settore, le seguenti raccomandazioni specifiche agli Stati membri:

– garantire che le organizzazioni senza scopo di lucro siano maggiormente coinvolte nelle valutazioni nazionali dei rischi, in particolare per quanto riguarda la possibilità di eliminazione del rischio da parte degli istituti finanziari;

– sviluppare programmi di informazione e sensibilizzazione sul rischio di ricorso abusivo a organizzazioni senza scopo di lucro e fornire materiale di sensibilizzazione in materia.

Sport professionistici

Al pari di molte altre attività economiche, lo sport è stato utilizzato dai criminali per riciclare denaro e ricavare entrate illecite.

Il calcio, di gran lunga lo sport più popolare del mondo, si presta bene a tale uso.

Il rischio stimato del settore è significativo (score 2,70). Il settore è vulnerabile al riciclaggio e, in misura minore, al finanziamento del terrorismo.

Come nel mondo dell'arte, anche in quello sportivo i criminali non sono sempre attirati da un guadagno economico: anche il prestigio sociale, l'associazione a celebrità e la prospettiva di avere rapporti con figure autorevoli

possono indurli a investire.

La pandemia di Covid-19 ha avuto un effetto devastante sulle finanze dei *club*, determinando diverse tendenze in crescita che potrebbero mettere maggiormente a rischio il settore.

Per l'insufficienza delle risorse e della formazione, questo settore è ancora vulnerabile al riciclaggio e, in misura minore, al finanziamento del terrorismo.

Il quadro giuridico proprio del settore ha incrementato i controlli applicati, ma da solo non è sufficiente. La trasparenza a tutti i livelli, dai trasferimenti dei giocatori ai titolari dei club, è essenziale per ridurre il livello di rischio nel settore.

a. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore del calcio professionistico

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione fornisce agli Stati membri la raccomandazione di considerare quali attori debbano essere soggetti all'obbligo di segnalare le operazioni sospette e quali requisiti debbano applicarsi al controllo e alla registrazione dell'origine dei titolari dei conti e dei beneficiari dei fondi.

Zone franche

Le zone franche sono tuttora considerate a elevato rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo poiché offrono numerosi vantaggi dal punto di vista doganale e fiscale, il che aumenta la loro capacità di agevolare i reati presupposto o l'abuso.

Il rischio del settore è molto significativo (score 3,60).

I rischi valutati riguardano tutte le zone franche e, in misura minore, i depositi doganali, ma sono più gravi se i beni di alto valore sono detenuti in porti franchi.

Sottolineando la rapida crescita del mercato dell'arte di fascia alta e l'espansione fisica dei depositi di beni di lusso, un documento di ricerca suggerisce che i porti franchi di lusso si stanno affermando come nuovi elementi nel sistema globale dell'elusione fiscale e della criminalità[130] .

Inoltre le zone franche continuano a creare una minaccia di contraffazione, in quanto consentono ai contraffattori di sbarcare le spedizioni, adattare o altrimenti manomettere i carichi o i documenti corrispondenti, e quindi

130) *Https://www.taxobservatory.eu/repository/the-new-luxury-freeports-offshore-storage-tax-avoidance-and-invisibleart.*

riesportare i prodotti senza l'intervento delle autorità doganali, mascherando così l'origine e la natura reali delle merci, nonché l'identità del fornitore originario.

La normativa relativa alle zone franche dell'UE è migliorabile.

La proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, presentata dalla Commissione e adottata a luglio 2021, chiarisce l'ambito di applicazione dei soggetti interessati[131].

Attualmente la Commissione sta effettuando una valutazione delle zone franche dell'UE. La valutazione analizza, fra l'altro, i benefici e i costi delle zone franche, incluso il rischio di un possibile uso improprio sia nel settore doganale che in quello fiscale.

a. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore dei porti franchi

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione fornisce agli Stati membri la raccomandazione di attuare controlli antiriciclaggio indipendenti e regolari delle funzioni di verifica della conformità svolte dagli operatori autorizzati di porti franchi e garantire un'applicazione delle procedure antiriciclaggio e una vigilanza adeguate e coerenti come già previsto dalle normative.

Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori

I programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori mirano ad attirare investimenti in un Paese mediante la concessione di diritti di cittadinanza o residenza in cambio di pagamenti o investimenti predefiniti nel Paese interessato.

Tali programmi sono interessanti poiché agevolano i viaggi e la conduzione degli affari, ma possono essere soggetti a uso improprio a fini di riciclaggio, reato fiscale e corruzione e aumentare inoltre i rischi per la sicurezza.

Una seconda cittadinanza può facilitare la circolazione di proventi illeciti e l'occultamento di beni alle autorità competenti.

Anche la mancanza di trasparenza e *governance* dei programmi può destare preoccupazione.

A ottobre 2020 la Commissione ha adottato misure[132] nei confronti di tre

131) La proposta mira ad ampliare l'ambito di applicazione dei soggetti obbligati che commerciano e custodiscono opere d'arte nei depositi doganali.

132) Il 20 ottobre 2020 la Commissione europea ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Cipro e Malta tramite lettere di costituzione in mora relative ai rispettivi programmi di cit-

Stati membri che al tempo gestivano programmi di cittadinanza per investitori, poiché temeva che tali Stati membri non adempiessero i loro obblighi ai sensi del diritto dell'UE in relazione al principio di leale cooperazione[133] e al concetto di cittadinanza dell'Unione[134].

Data la natura della cittadinanza dell'UE e i diritti a essa connessi, tali programmi non sono limitati allo Stato membro che naturalizza un investitore, ma riguardano tutti gli Stati membri e l'UE nel suo complesso.

La Commissione ha affermato esplicitamente che la concessione della cittadinanza nazionale, e per estensione di quella dell'UE, in cambio di pagamenti o investimenti predefiniti e senza alcun legame effettivo tra lo Stato membro interessato e l'investitore compromette l'integrità della cittadinanza dell'UE e il principio di leale cooperazione[135] .

La proposta di regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, presentata dalla Commissione, afferma che gli operatori coinvolti per conto di cittadini di Paesi terzi nel contesto dei programmi di soggiorno per investitori saranno identificati come soggetti obbligati.

I soggetti coinvolti nei programmi di cittadinanza per investitori non sono compresi nella proposta, date le preoccupazioni della Commissione relative alla loro incompatibilità con il diritto dell'UE[136] .

I rischi di tali programmi sono stati recentemente evidenziati nel contesto dell'aggressione russa contro l'Ucraina, poiché i cittadini soggetti a sanzioni o che sostengono in modo significativo la guerra contro l'Ucraina possono aver acquisito la cittadinanza dell'UE o permessi di soggiorno negli Stati membri.

Poiché i programmi di cittadinanza per investitori violano il diritto dell'UE, la Commissione ha esortato gli Stati membri ad abrogare immediatamente tali programmi.

Ha inoltre invitato gli Stati membri a garantire che i programmi di soggiorno per investitori siano sottoposti a controlli rigorosi .

---

tadinanza per investitori. Nell'ottobre 2020 la Commissione ha inviato anche una lettera alla Bulgaria in merito al suo programma di cittadinanza per investitori.

133) Articolo 4, paragrafo 3, TFUE.

134) Articolo 20 TFUE.

135) Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell'Unione europea", 23.1.2019, COM(2019) 12 final, su *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0012&qid=1648138446597&from=IT.*

136) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, 20.7.2021, COM(2021) 420 *final.*

Inoltre, nel quadro delle azioni intraprese per affrontare i rischi connessi ai programmi di soggiorno per investitori, il 27 aprile 2022 la Commissione ha adottato una proposta di rifusione della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo.

La proposta comprende, tra l'altro, norme che impediscono che gli investitori di Paesi terzi acquisiscano abusivamente lo *status* di soggiornante di lungo periodo dell'UE.

A tal fine, essa comprende una disposizione per rafforzare i controlli sul requisito del soggiorno, in particolare per quanto riguarda le domande per l'ottenimento dello status di soggiornante di lungo periodo dell'UE presentate da persone che sono e/o erano in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato sulla base di un qualsiasi tipo investimento in uno Stato membro.

a. Le raccomandazioni specifiche agli Stati membri nel settore dei programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori

In definitiva, nella sua valutazione sovranazionale dei rischi, la Commissione fornisce agli Stati membri la raccomandazione di abolire i programmi di cittadinanza per investitori e valutare in maniera esaustiva i rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo dei loro programmi di soggiorno per investitori.

3.2. Le misure di mitigazione dei rischi e le raccomandazioni della Commissione europea

In ordine alle *misure di mitigazione del rischio*, nella valutazione sovranazionale, la Commissione richiama:

– *quelle già adottate ai sensi della quinta Direttiva antiriciclaggio* (UE/2018/843) fra cui i registri pubblici dei titolari effettivi per le imprese e per i *trust* e altri istituti giuridici, una limitazione dell'anonimato offerto da valute virtuali e carte prepagate, un rafforzamento delle misure per i Paesi terzi ad alto rischio, i registri centrali dei conti bancari, un miglioramento della cooperazione tra autorità di vigilanza antiriciclaggio e dello scambio di informazioni tra le stesse e con la Banca Centrale Europea (BCE);

– *quelle derivanti dalle seguenti misure legislative* previste nelle due precedenti valutazioni sovranazionali del rischio (2017 e 2019), come la quinta direttiva antiriciclaggio; il nuovo regolamento relativo ai controlli sul denaro contante[137]; la direttiva sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto

137) Regolamento (UE) 2018/1672 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione e che abroga il regolamento (CE) n. 1889/2005 (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 6).

penale[138]; il regolamento relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali[139]; la direttiva sull'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo[140]; la revisione dei regolamenti sulle autorità europee di vigilanza[141]; l'adozione della direttiva (UE) 2019/2177[142], che modifica la direttiva solvibilità II, la direttiva MiFID II e la quarta direttiva antiriciclaggio e l'adozione della quinta direttiva sui requisiti patrimoniali[143], che elimina gli ostacoli alla cooperazione tra le autorità di vigilanza prudenziale e antiriciclaggio/di contrasto al finanziamento del terrorismo;

– *quelle comprese nel pacchetto di proposte avanzate a luglio 2021 dalla Commissione* per rafforzare le disposizioni dell'UE in materia di AML/CFT.

Si tratta di un regolamento che istituisce una *nuova Autorità dell'UE in materia di AML/CFT* ("il c.d. regolamento AMLA")[144]; un regolamento in materia di AML/CFT contenente norme direttamente applicabili, anche in relazione all'adeguata verifica della clientela e alla titolarità effettiva ("il regolamento in materia di AML/CFT")[145]; una sesta direttiva in materia di AML/

138) Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale (GU L 284 del 12.11.2018, pag. 22).

139) Regolamento (UE) 2019/880 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'introduzione e all'importazione di beni culturali (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 1).

140) Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 122).

141) Regolamento (UE) 2019/2175 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), il regolamento (UE) n. 1094/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), il regolamento (UE) n. 1095/2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), il regolamento (UE) n. 600/2014, sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) 2016/1011, sugli indici usati come indici di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari o per misurare la performance di fondi di investimento, e il regolamento (UE) 2015/847, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 334 del 27.12.2019, pag. 1).

142) Direttiva (UE) 2019/2177 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2019, che modifica la direttiva 2009/138/CE, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione (solvibilità II), la direttiva 2014/65/UE, relativa ai mercati degli strumenti finanziari, e la direttiva (UE) 2015/849, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 334 del 27.12.2019, pag. 155).

143) Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale (GU L 150 del 7.6.2019, pag. 253).

144) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e che modifica i regolamenti (UE) n. 1093/2010, (UE) n. 1094/2010, (UE) n. 1095/2010, COM(2021) 421 final.

145) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, COM(2021) 420 final.

CFT ("la sesta direttiva antiriciclaggio") che sostituisce la direttiva 2015/849/UE (quarta direttiva antiriciclaggio modificata dalla quinta direttiva antiriciclaggio) contenente disposizioni che saranno recepite nel diritto nazionale, ad esempio norme sulle autorità di vigilanza nazionali e sulle FIU negli Stati membri[146] e una revisione del regolamento sui trasferimenti di fondi del 2015 al fine di tracciare il trasferimento delle cripto-attività (regolamento (UE) 2015/847) ("il regolamento sui trasferimenti di fondi")[147].

Nella valutazione sovranazionale della Commissione sono riportate anche le *raccomandazioni* che, formulate alla luce del quadro giuridico aggiornato, delle proposte presentate nel pacchetto legislativo del 2021 e dei progressi compiuti per attuare le raccomandazioni formulate nelle precedenti valutazioni sovranazionali, possono di seguito riassumersi.

a. Raccomandazioni per le Autorità europee di vigilanza (AEV)

L'Autorità bancaria europea (ABE), appositamente interessata dalla Commissione per un parere[148] sui settori in cui le norme in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo potrebbero essere rafforzate, ha raccomandato:

– alla Commissione di proporre elementi di armonizzazione dell'attuale quadro dell'UE in materia di AML/CFT laddove la divergenza delle norme nazionali abbia determinato notevoli ripercussioni negative, come misure di adeguata verifica della clientela, sistemi di controllo interno, valutazioni del rischio di vigilanza, cooperazione e misure di applicazione;

– che l'elenco di soggetti obbligati al rispetto della disciplina antiriciclaggio sia ampliato e comprenda i prestatori di servizi per le cripto-attività, imprese di investimento e fondi di investimento.

La Commissione, dal canto suo, nella relazione del 2019 aveva raccomandato alle autorità europee di vigilanza di fornire orientamenti aggiornati sulla *governance* interna al fine di chiarire ulteriormente le funzioni dei responsabili del controllo di conformità AML/CFT presso gli enti finanziari.

Di conseguenza l'ABE ha redatto orientamenti sul ruolo e sulle responsabilità del responsabile del controllo di conformità in materia di AML/

146) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai meccanismi che gli Stati membri devono istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che abroga la direttiva (UE) 2015/849, COM(2021) 423 final.

147) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e determinate cripto-attività (rifusione), COM(2021) 422 final.

148) Parere dell'Autorità bancaria europea (fornito il 10 settembre 2020) sul futuro quadro in materia di AML/CFT nell'UE, EBA/OP/2020/14 (solo in EN), su *https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/931092/Opinion%20on%20the%20future%20AML%20CFT%20framework%20in%20the%20EU.pdf.*

CFT[149]. Tali orientamenti specificano il ruolo, le funzioni e le competenze dei responsabili del controllo di conformità in materia di AML/CFT e dell'organo di gestione e la loro interazione, anche a livello di gruppo. Si applicano a tutti gli operatori del settore finanziario che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva antiriciclaggio.

b. Raccomandazioni per le autorità di vigilanza non finanziarie

A seguito della valutazione sovranazionale è stata rilevata una persistenza di gran parte delle minacce e delle vulnerabilità precedentemente segnalate nel settore non finanziario.

Pertanto la Commissione ha ribadito le raccomandazioni della precedente valutazione sovranazionale del rischio per gli organi di autoregolamentazione, in particolare aumentare le ispezioni tematiche, accrescere il livello di segnalazione e continuare a organizzare programmi di formazione al fine di sviluppare una comprensione dei rischi e degli obblighi di conformità in materia di riciclaggio/finanziamento del terrorismo.

c. Raccomandazioni per gli Stati membri (autorità nazionali e/o autorità di vigilanza nazionali)

Dopo aver evidenziato di non ha ricevuto notifiche da parte di alcuno Stato membro circa la mancata applicazione delle raccomandazioni fornite con la precedente valutazione dei rischi 2019[150], la Commissione ha fornito le seguenti raccomandazioni:

(1) presentare e tenere sempre aggiornate le valutazioni nazionali dei rischi, garantendo che esse includano la valutazione dei rischi associati ai prodotti e ai settori presi in esame dalla Commissione e che vengano adottate le misure adeguate di mitigazione;

(2) mantenere un alto livello di trasparenza delle informazioni sulla titolarità effettiva per consentire una valutazione più accurata di queste informazioni e contribuire a conservare la fiducia nell'integrità del sistema finanziario[151].

La Commissione sta valutando l'attuazione dei registri nazionali dei titolari effettivi mediante appositi questionari nel quadro della valutazione

149) *Https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-guidelines-role-and-responsibilities-amlcft-compliance-officer.*

150) A norma dell'articolo 6, paragrafo 4, della quarta direttiva antiriciclaggio, se gli Stati membri decidono di non applicare alcuna delle raccomandazioni, devono notificare alla Commissione la loro decisione fornendone una motivazione (principio del "rispettare o motivare").

151) La fiducia degli investitori e del grande pubblico nei mercati finanziari dipende in parte dall'esistenza di un preciso regime di comunicazione che offra trasparenza per quanto concerne la titolarità effettiva e le strutture di controllo delle società. Finché i registri pubblici non sono completamente attuati e le difficoltà di accesso alle informazioni persistono, il flusso di denaro sporco continua a essere un rischio reale per l'UE nel suo complesso.

orizzontale dell'attuazione della quinta direttiva antiriciclaggio e segue con attenzione gli sviluppi di tale elemento chiave del quadro giuridico dell'UE in materia di AML/CFT;

(3) assicurare risorse appropriate per le autorità di vigilanza in materia di AML/CFT e per le FIU[152].

Dalla relazione sulla valutazione di recenti casi di presunto riciclaggio concernenti enti creditizi dell'UE è emerso che numerose autorità di vigilanza presentavano un organico criticamente insufficiente;

(4) aumentare le ispezioni in loco da parte delle autorità di vigilanza.

La relazione del 2019 ha reiterato la raccomandazione rivolta nel 2017 agli Stati membri, di effettuare un numero sufficiente di ispezioni in loco in riferimento sia al settore finanziario che a quello non finanziario[153].

Tali ispezioni devono incentrarsi su specifici rischi operativi del riciclaggio/finanziamento del terrorismo, in funzione delle vulnerabilità specifiche intrinseche di un prodotto o servizio[154];

(5) svolgere ispezioni tematiche da parte di FIU, autorità di vigilanza e altre autorità competenti in materia di AML/CFT.

La relazione raccomanda nuovamente agli Stati membri di accertarsi che le FIU, le autorità di vigilanza e altre autorità competenti in materia di AML/CFT effettuino ispezioni tematiche;

(6) un elenco più ampio di soggetti obbligati[155].

---

152) L'articolo 32 della quarta direttiva antiriciclaggio prevede che gli Stati membri dotino le FIU di risorse finanziarie, umane e tecniche adeguate all'espletamento dei compiti ad esse assegnati.

153) Tra gli Stati membri continuano a sussistere differenze marcate; molti di essi hanno dichiarato nelle rispettive valutazioni nazionali del rischio di effettuare regolarmente ispezioni tematiche di vigilanza, mentre altri hanno dichiarato di effettuare una valutazione generale dei rischi. In relazione al settore finanziario, le FIU, le autorità di vigilanza e altre autorità competenti in materia di AML/CFT dovrebbero continuare a effettuare ispezioni in loco che siano commisurate in termini di frequenza e intensità ai rischi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo rilevati.

154) In particolare, gli enti creditizi sono i soggetti maggiormente sottoposti alle attività di vigilanza. Sarebbe, quindi, necessario che le autorità competenti incrementino una vigilanza più intrusiva nei confronti delle imprese che presentano i rischi più significativi di riciclaggio/finanziamento del terrorismo, i controlli nel settore degli istituti di pagamento che presentano rischi intrinseci significativi, la proporzione di ispezioni svolte in loco nei confronti delle imprese di investimento, alla luce dei rischi rilevati. Per il settore non finanziario, la relazione invita gli Stati membri a garantire un numero sufficiente di controlli in loco senza preavviso, in particolare sui rivenditori di oggetti di valore elevato, sui professionisti del settore immobiliare e sui commercianti di oggetti di antiquariato.

155) La quinta direttiva antiriciclaggio ha esteso l'ambito di applicazione del regime AML/CFT a: società di cambio tra monete fiduciarie e criptovalute e prestatori di servizi di portafoglio digitale; commercianti di opere d'arte (laddove il valore delle operazioni o di una serie di operazioni legate tra loro sia pari o superiore a 10.000 EUR); persone che forniscono servizi analoghi a quelli di revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari quale attività imprenditoriale o professionale principale; e agenti immobiliari che agiscono in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile con canone mensile pari o superiore a 10.000 EUR. Un riesame delle

La relazione reitera la raccomandazione di prestare la massima attenzione ai professionisti particolarmente a rischio: agenti immobiliari, commercianti di opere d'arte e oggetti di antiquariato e commercianti specifici di beni di alto valore, qualora accettino pagamenti in contanti al di sopra di una certa soglia; piattaforme di cambio di valute virtuali e prestatori di servizi di portafoglio digitale;

(7) garantire un livello adeguato di verifica della clientela per operazioni occasionali.

Nella proposta di regolamento in materia di AML/CFT, la Commissione propone che i soggetti obbligati non siano tenuti ad applicare misure di adeguata verifica nei confronti dei clienti che effettuano operazioni occasionali o collegate al di sotto di un determinato valore, a meno che vi sia un sospetto di riciclaggio o finanziamento del terrorismo.

Sebbene alla maggior parte delle operazioni occasionali si applichi la soglia di 10.000 EUR, i soggetti obbligati che operano in settori o eseguono operazioni che presentano un rischio più elevato di riciclaggio e finanziamento del terrorismo dovrebbero essere tenuti ad applicare obblighi di adeguata verifica della clientela per le operazioni con soglie inferiori.

Pertanto la relazione sovranazionale reitera la raccomandazione rivolta nel 2019 agli Stati membri, di stabilire criteri che garantiscano che non vengano eluse le norme di adeguata verifica della clientela applicabili ai rapporti d'affari;

(8) assicurare un livello adeguato di verifica della clientela in caso di servizi di affitto di cassette di sicurezza e servizi analoghi.

Poiché è stata rilevata una tendenza in crescita per quanto riguarda l'utilizzo di tali servizi da parte delle organizzazioni criminali che intendono celare i proventi dei reati, la relazione raccomanda nuovamente agli Stati membri di garantire un livello adeguato di verifica della clientela in caso di servizi di affitto di cassette di sicurezza e servizi analoghi;

(9) garantire una cooperazione regolare tra autorità competenti e soggetti obbligati.

Le relazioni precedenti hanno raccomandato una cooperazione rafforzata tra autorità competenti e soggetti obbligati con l'obiettivo di semplificare l'individuazione di operazioni sospette, di aumentare il numero e la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette, di fornire indicazioni sui rischi, sull'adeguata verifica della clientela e sugli obblighi di segnalazione.

---

valutazioni nazionali del rischio e dei recepimenti effettuati da gran parte degli Stati membri dimostra che in generale tale misura di mitigazione è stata seguita.

Diversi settori continuano a sottolineare che la mancanza di riscontro sulle loro segnalazioni di operazioni sospette costituisce un problema, in particolare il gioco d'azzardo, i consulenti tributari, i revisori dei conti, i contabili esterni, i notai e altri liberi professionisti legali e i servizi di trasferimento di valori o di denaro;

(10) erogare una formazione specifica e continua per i soggetti obbligati (soprattutto per quelli particolarmente a rischio);

(11) relazione annuale delle autorità competenti/degli organi di autoregolamentazione sulle attività in materia di AML/CFT dei soggetti obbligati che rientrano nel loro ambito di competenza.

Le valutazioni nazionali del rischio indicano che l'attività di vigilanza da parte degli organi di autoregolamentazione è stata introdotta di recente, i livelli di conformità divergono e, di conseguenza, mancano statistiche dettagliate.

La proposta di regolamento in materia di AML/CFT presentata dalla Commissione introduce disposizioni volte ad agevolare l'adempimento degli obblighi di segnalazione da parte dei soggetti obbligati e consentire un funzionamento più efficace delle attività di analisi e della cooperazione delle FIU.

Rispetto alla quinta direttiva antiriciclaggio, la proposta aumenta la coerenza garantendo che, quando la supervisione è esercitata da organi di autoregolamentazione, questi ultimi siano soggetti alla sorveglianza di un'autorità pubblica.

La relazione reitera la raccomandazione precedente e incoraggia gli organi di autoregolamentazione a svolgere un ruolo più proattivo nel contesto della vigilanza in materia di AML/CFT.

3.3. L'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria

Come si è già avuto modo di vedere, anche gli Stati membri sono chiamati ad effettuare una valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*National Risk Assessment* – NRA).

Nel nostro Paese, questo compito è affidato al *Comitato di sicurezza finanziaria* (CSF)[156], un organo istituito presso il Ministero dell'Economia e

156) Il CSF è presieduto dal Direttore generale del Tesoro ed è composto da rappresentanti di Ministero dell'economia e delle finanze; Ministero dell'interno; Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; Ministero dello sviluppo economico; Banca d'Italia; Commissione per le società e la borsa; Istituto per la vigilanza sulle

delle Finanze per monitorare e coordinare le attività di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo (L. 431/2001), del riciclaggio (D.lgs. 231/2007), delle attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzioni di massa, nonché per attuare le misure di congelamento disposte dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e a livello nazionale (D.lgs. 109/2007).

Nel 2019 il CSF, nell'ambito delle competenze previste dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231[157], ha pubblicato l'aggiornamento (rispetto all'edizione del 2014) dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo[158].

---

assicurazioni private e di interesse collettivo**;** Unità di informazione finanziaria**;** Guardia di finanza**;** Direzione investigativa antimafia**;** Arma dei carabinieri**;** Direzione nazionale antimafia**;** Agenzia delle dogane e dei monopoli**.**
Ai fini dello svolgimento dei compiti correlati al congelamento delle risorse economiche, il CSF è integrato da un rappresentante dell'Agenzia del demanio.

157) Con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90 sono state recepite, nel nostro ordinamento, le disposizioni della direttiva 2015/849, c.d. V Direttiva antiriciclaggio (articoli 6, 7 e 8) dedicate all'individuazione delle analisi e dei processi necessari al riconoscimento e alla valutazione del rischio e alle misure adeguate per mitigarlo, attraverso la modifica del Capo IV del Titolo I del d.lgs. 231/2007 (artt. 14, 15 e 16), riservato all'analisi nazionale del rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.
In particolare, l'art. 14 "*analisi nazionale del rischio*" affida al *Comitato di sicurezza finanziaria* (CSF) il compito di identificare, analizzare e valutare il rischio nazionale di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. A tal fine, il medesimo Comitato è chiamato ad individuare le minacce più rilevanti e le vulnerabilità del sistema nazionale di prevenzione, di investigazione e di repressione dei fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i metodi e i mezzi di svolgimento di tali attività e i settori maggiormente esposti al rischio. L'analisi ha cadenza triennale, salva la facoltà del Comitato di sicurezza finanziaria di procedere al relativo aggiornamento quando insorgono nuovi rischi e ogni qualvolta lo ritenga opportuno. L'analisi in parola deve essere condotta nel rispetto dei criteri internazionali approvati in materia, dei risultati della relazione periodica con cui la Commissione europea identifica, analizza e valuta i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato europeo e degli elementi forniti dalle autorità partecipanti al Comitato di sicurezza finanziaria. L'analisi deve tenere anche conto dei dati quantitativi e statistici, forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalle Autorità di vigilanza di settore, dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia, dalla Direzione investigativa antimafia e dalla Guardia di finanza, dalle amministrazioni e organismi interessati e dagli organismi di autoregolamentazione, sulla dimensione e l'importanza dei settori che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2007, tra cui il numero dei soggetti vigilati ovvero controllati e l'importanza economica di ciascun settore. I risultati dell'analisi, con le modalità e nei termini stabiliti dal Comitato di sicurezza finanziaria, sono resi disponibili ai soggetti obbligati e agli organismi di autoregolamentazione ai fini della valutazione, da parte dei medesimi, dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo cui sono esposti nell'esercizio della propria attività e della predisposizione di misure proporzionali e adeguate al rischio rilevato. I risultati dell'analisi sono comunicati dal Comitato di sicurezza finanziaria alla Commissione europea, all'Autorità Bancaria Europea (ABE) e alle autorità rilevanti di altri Stati membri che ne facciano richiesta. L'analisi è quindi finalizzata a fornire metodi, strategie e strumenti affidati alle scelte responsabili dei destinatari degli obblighi, in grado di applicare la metodologia proposta e di adattare gli strumenti al rischio rilevato.

158) *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo elaborata dal Comitato di sicurezza finanziaria*, aggiornata al 2018 (*Https://www.dt.mef.gov.it//export/sites/*

L'analisi è stata condotta avendo riguardo a due aspetti: 1) *valutazione del livello di rischio* riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia, attraverso l'individuazione delle minacce e delle criticità presenti nel sistema economico-sociale nazionale; 2) *valutazione della tenuta*, in termini di efficacia, *del sistema* anti-riciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo nelle diverse fasi (preventiva, investigativa e repressiva).

Nelle sue conclusioni, il CSF evidenzia come l'Italia sia ancora esposta ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, in particolare, a un *rischio molto significativo* in tema di riciclaggio (*score* di 4 su 4) e a uno *abbastanza significativo* in materia di finanziamento del terrorismo (sia di matrice nazionale che internazionale).

L'analisi ha tenuto conto di alcune criticità del sistema economico-sociale e, nel dettaglio, del rilievo che hanno l'economia non osservata e l'uso del contante: due fattori che sono rilevanti e continuano a rappresentare elementi di criticità per l'influenza sul livello di rischio del nostro Paese.

Per quanto attiene al contante, nel fare rimando alle considerazioni espresse a livello europeo dalla Commissione nella valutazione sovranazionale dei rischi dell'ottobre 2022[159] (più aggiornata quindi rispetto alle informazioni contenute nell'analisi nazionale del 2019), soprattutto in merito alla mitigazione del rischio in quei Paesi in cui sia stato adottato un limite all'uso del contante, è da sottolinearsi come nell'ordinamento italiano[160] è previsto un limite all'utilizzo del contante che, oscillando nel tempo nei suoi valori, è fissato, con decorrenza dal 1° gennaio 2023, a 5.000 euro[161].

---

sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Analisi_dei_rischi_di_riciclaggio_e_di_finanziamento_del_terrorismo_2018_-_Sintesi.pdf).

159) Il *Supra National Risk Assessment* (SNRA) europeo ha evidenziato che nei Paesi dove esiste un limite legale, le vulnerabilità legate alle transazioni caratterizzate da elevato uso del contante sono maggiormente mitigate dal divieto di utilizzo sopra tale limite; in questi Paesi, i controlli mirati e la predisposizione e diffusione di indicatori di anomalia consentono ai soggetti obbligati di inviare segnalazioni di operazioni sospette più chiare e circostanziate alle *Financial Intelligence Unit* (FIU).

160) Art. 49 del d.lgs. 231/2007 come modificato dalla l. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, comma 384 (Legge di bilancio 2023).

161) Nel tempo sono state diverse le iniziative del Governo per incentivare l'uso di pagamenti elettronici rispetto al contante. Gli interventi più recenti possono individuarsi nella l. 160/2019 (legge di bilancio 2020), quali: un credito di imposta del 30% sulle commissioni pagate dall'esercente in relazione a pagamenti effettuati da consumatori finali con carte (di credito, di debito e/o prepagate) o con altri strumenti di pagamento elettronico tracciabili; una riduzione del limite del pagamento in contanti da 3.000 a 2.000 euro a luglio del 2020 e a 1.000 euro con decorrenza 1 gennaio 2022 (tornato a 2.000 euro a marzo 2022 e poi aumentato a 5.000 euro con decorrenza 1° gennaio 2023); il *Cashback* e *Super-cashback* del 10% ai consumatori sulle spese effettuate con strumenti elettronici con bonus fino a 3.000 euro, esclusi gli acquisti online; la "lotteria degli scontrini" che metteva in palio fino a 5 milioni di euro per chi acquistava e 1 milione di euro per l'esercente, sempre nel caso di pagamenti *cashless* . A queste iniziative si aggiunge poi

L'analisi 2019 ha rilevato che "*sulla base dei dati disponibili si evince che in Italia l'uso del contante è ancora generalizzato e continua a presentare un fattore contestuale di rischio per il riciclaggio e l'evasione fiscale, ma si osserva di recente un trend positivo di crescita dell'uso di strumenti alternativi*".

Per quanto attiene all'*economia non osservata* (sommerso economico e attività illegali[162]), i dati ISTAT riportati nell'analisi 2019, sono risalenti al 2016 e riferiscono di un'economia non osservata del valore di circa 210 miliardi di euro, pari al 12,4% del PIL.

Il dato più attuale, rinvenibile sul sito dell'ISTAT al *link Economia non osservata nei conti nazionali (istat.it)* parla di un'economia osservata nel 2020 di circa 174,6 miliardi di euro, che ha subito un'inflessione del 14,1% (10,5% del PIL) dovuta alla crisi del 2020

L'economia sommersa si attesta a poco più di 157 miliardi di euro mentre le attività illegali superano di poco i 17 miliardi.

Rispetto al 2019, il valore dell'economia non osservata si è ridotto complessivamente di quasi 30 miliardi.

Pertanto, è stata ribadita nell'analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo del 2019 l'influenza molto significativa dell'economia non osservata sul livello di rischio del Paese.

In ordine all'influenza delle attività illecite nella nostra economia, pur non potendosi far riferimento a una stima unica e ufficiale, l'analisi del 2019 evidenzia che le attività illecite concorrono a sostenere un giudizio di assoluta significatività della minaccia che i proventi illeciti siano prodotti nel territorio nazionale e siano reimmessi nei circuiti economico-finanziari italiani e stranieri.

La crisi economica richiamata nella valutazione del 2019, ma ancor più quella mondiale conseguente all'epidemia da Covid-19, hanno offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico. ,

La minaccia che fenomeni di riciclaggio interessino la nostra economia è stata dunque giudicata molto significativa.

Per converso, il rischio che l'Italia rappresenti il luogo di riciclaggio di capitali illeciti provenienti dall'estero è ritenuto dalla maggior parte degli

---

l'entrata in vigore dell'obbligo di adottare il POS. Il contesto legislativo e gli incentivi statali sono elementi che contribuiscono a favorire l'uso di pagamenti alternativi con l'obiettivo di diminuire le economie sommerse e ridurre i costi non solo economici del contante (*Limite contanti 2023: novità, regole e iniziative da gennaio 2023*, su *Axerve*).

162) Le attività illegali rappresentano le attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. Si distinguono tre tipologie di attività: produzione e traffico di stupefacenti, servizi di prostituzione e contrabbando di tabacco. Fonte *Report ISTAT*, ottobre 2018.

intermediari finanziari minore, in quanto i presidi anti-riciclaggio, la situazione economica e la pressione fiscale scoraggiano l'ingresso di tali capitali nel nostro Paese.

L'analisi del CSF si è poi soffermata sulla valutazione delle *vulnerabilità dei settori tenuti ad applicare la normativa antiriciclaggio* sulla base della loro capacità di adempiere agli obblighi previsti dalle norme allora vigenti e del rischio specifico associabile alla loro operatività.

Rispetto al complesso del sistema preventivo antiriciclaggio, l'analisi si è concentrata sull'adeguata verifica della clientela, sulla conservazione delle informazioni inerenti ai rapporti e alle operazioni rilevanti e, infine, alla segnalazione delle operazioni sospette (SOS).

Nell'ambito del sistema di prevenzione l'analisi ha riguardato i presidi applicati da parte dei soggetti obbligati, i controlli transfrontalieri e l'attività di analisi delle segnalazioni di operazioni sospette, l'analisi di trasparenza di persone giuridiche e trust e l'analisi del settore non profit.

Per quanto attiene ai presidi applicati dai soggetti obbligati, essi sono applicati dal settore privato in maniera non uniforme, anche se è cresciuta la consapevolezza del rischio rispetto all'esercizio precedente.

È invece migliorato il livello di controllo esercitato dalle autorità sui soggetti obbligati con il rafforzamento dell'approccio basato sul rischio.

In linea generale, quindi, il settore finanziario, quello dei professionisti e degli operatori non finanziari risultano adeguatamente presidiati.

Per gli intermediari finanziari, l'azione di vigilanza basata sul rischio ed il successivo approfondimento mirato della Banca d'Italia hanno permesso di far emergere le debolezze organizzative ancora presenti presso taluni intermediari, in particolare con riguardo all'adeguata verifica della clientela e alla segnalazione delle operazioni sospette.

Con riguardo alle debolezze in tema di adeguata verifica della clientela, le maggiori difficoltà continuano a riguardare le procedure interne e i presidi organizzativi.

Il CSF rileva la permanenza di elementi di criticità nelle procedure rivolte all'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura e al monitoraggio continuo dei clienti che possono provocare un indebolimento del processo di collaborazione attiva. Ulteriori sforzi dovrebbero essere fatti anche per l'individuazione dei titolari effettivi.

Le debolezze riguardanti il processo di individuazione e di segnalazione di operazioni sospette è fondamentalmente riconducibile a debolezze procedurali e inefficienze organizzative nelle precedenti fasi dell'adeguata verifica e monitoraggio, oltre che – in taluni casi – dall'insufficiente sensibili-

tà del personale deputato alla valutazione delle medesime operazioni.

Il CSF ha individuato, nella sua analisi, una *vulnerabilità delle misure preventive*:

– *molto significativa* per gli istituti di moneta elettronica (IMEL) e istituti di pagamento (IP) esteri, per i dottori commercialisti, per gli esperti contabili, per gli avvocati;

– *abbastanza significativa* per le banche e Poste italiane (che hanno un rischio legato all'operatività elevato[163] in parte mitigato dai presidi di prevenzione esistenti nel settore e dalla vigilanza delle autorità di riferimento), per le imprese assicurative, per gli istituti di moneta elettronica (IMEL) e istituti di pagamento (IP) italiani, per i notai;

– *poco significativa* per le fiduciarie vigilate dalla Banca d'Italia (molto significativa per le altre fiduciarie), per le società di intermediazione mobiliare (SIM), per le società di gestione del risparmio (SGR), per le società di investimento a capitale variabile (SICAV), per gli intermediari finanziari non bancari ex artt. 106 del Testo unico bancario, e per il settore assicurativo; per gli intermediari assicurativi, per gli agenti finanziari, mediatori creditizi e cambiavalute, per i consulenti del lavoro.

L'analisi è stata, altresì, condotta anche su settori che, sulla base di risultanze investigative, si sono rivelate più sensibili a fenomeni di infiltrazione di criminalità organizzata: settore giochi, compro oro e agenzie immobiliari.

Ad esempio, nel settore dei giochi, la presenza criminale e mafiosa non si limita al solo gioco illegale, ma si estende in modo significativo anche al perimetro delle attività legali del gioco.

Data questa premessa di contesto, le varie tipologie di gioco (non tutte attualmente incluse nel perimetro dell'antiriciclaggio) differiscono quanto a specifici profili di rischio e vulnerabilità.

Tra le forme di gioco *on-line* le piattaforme di gioco di altri Paesi comunitari operanti in libera prestazione di servizi presentano vulnerabilità molto significative in quanto i relativi flussi finanziari sfuggono completamente al monitoraggio delle autorità.

Tra le forme di gioco su rete fisica vanno segnalati i concorsi a pronostici nella forma delle scommesse a quota fissa perché si possono prestare a operazioni di riciclaggio.

Per quanto concerne i *compro-oro*, diverse attività investigative ne confermano tanto l'elevato rischio operativo quanto le vulnerabilità che hanno

163) Le dimensioni del settore, l'ampio spettro delle attività svolte, l'uso del contante, l'interconnessione con sistemi finanziari stranieri le rendono molto esposte al rischio che siano utilizzate come strumento di riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo.

condotto il legislatore comunitario e poi nazionale ad introdurre nuove norme che hanno intensificato i presidi e le attività di controllo. La vulnerabilità relativa è quindi molto significativa.

Il settore immobiliare costituisce uno dei settori privilegiati per il reimpiego dei ricavi delle organizzazioni criminali e mafiose e dei capitali illeciti stranieri.

Anche se le compravendite sono intercettate da altre categorie più mature nell'applicazione dei presidi, le agenzie immobiliari continuano ad avere scarsa consapevolezza del proprio ruolo di presidio antiriciclaggio in un contesto di rischio rilevante.

Pertanto, il giudizio complessivo di vulnerabilità relativa si attestava ad un livello molto significativo.

In ordine al *terrorismo*, l'analisi del 2019 fornisce una panoramica dei principali fenomeni sia internazionali (terrorismo di matrice confessionale, ISIS/Daesh, *foreign terrorist fighters,* terrorismo di matrice non confessionale come la compagine basca *Euskadi ta Askatasuna*/*ETA*, srilankese *Liberation Tigers of Tamil Eelam*/*LTTE*, il curdo *Partîya Karkerén Kurdîstan – PKK/KCK*) che nazionali (movimento anarco-insurrezionalista, come ad es. la "Federazione Anarchica Informale - FAI", formazioni di matrice marxista-leninista, terrorismo di destra).

L'analisi evidenzia come le maggiori formazioni terroristiche sono accomunate dall'esigenza di reperire fondi e mezzi materiali (denaro, strutture logistiche, armi, documenti personali contraffatti, coperture, rifugi, ecc.). In taluni casi, esse esprimono addirittura una capacità imprenditoriale di tipo criminale e assumono connotati tipici delle associazioni di tipo mafioso.

Tali organizzazioni criminali risultano in grado di accumulare ingenti risorse economiche con attività delittuose di vasta portata: dal traffico di sostanze stupefacenti, al contrabbando di prodotti energetici, di opere d'arte, al traffico d'armi, al contrabbando di tabacchi, al traffico di migranti, corruzione e riciclaggio di proventi illeciti. Si tratta di attività criminali che, per essere realizzata, necessitano di una estesa rete di sostegno esterna all'associazione terroristica.

I fondi possono anche avere origine lecita ed essere trasferiti attraverso circuiti ufficiali (si pensi alle condotte di finanziamento del terrorismo realizzabili attraverso i circuiti *money transfer*).

Una delle esigenze maggiormente avvertite dalla comunità internazionale per contrastare efficacemente il fenomeno attraverso la cooperazione è *l'individuazione e il blocco dei flussi di finanziamento del terrorismo nelle sue varie forme.*

Il finanziamento del terrorismo presenta, infatti, rispetto al riciclaggio, caratteristiche peculiari: le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite può essere dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale.

Tali caratteristiche ne rendono sempre più difficile la possibilità di individuazione.

Secondo l'analisi del CSF, occorre affinare le tecniche di prevenzione, fondandole sull'attenta analisi di molteplici elementi riguardanti l'anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l'autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi.

È pertanto indispensabile ampliare la conoscenza del fenomeno con l'integrazione di tutte le informazioni disponibili nel sistema pubblico e privato, a partire dalla conoscenza della minaccia terroristica e del contesto in cui matura, per rafforzare la capacità di analisi e sfruttamento di tali informazioni.

La vulnerabilità del sistema di prevenzione e contrasto sembra essere correlata, tra l'altro:

– alla frequente esiguità delle somme movimentate e alla non agevole definizione della loro natura/destinazione;

– al ricorso, da parte dei committenti delle operazioni, a sempre più sofisticate tecniche di frazionamento delle somme con lo scopo di impedirne la tracciabilità/ricostruzione.

Insieme al *money transfer*, l'*hawala*[164] è uno degli strumenti più diffusi e radicati nel mondo islamico, soprattutto in quelle aree ove il sistema bancario/finanziario è carente.

Vulnerabilità, in tema di finanziamento del terrorismo, presentano anche le *carte prepagate e le valute virtuali*.

---

164) In alcune parti del mondo, l'*hawala* è l'unica opzione per il trasferimento dei fondi ed è stato utilizzato anche da organizzazioni umanitarie in aree in cui è l'istituto che assicura il miglior funzionamento. Anche tale strumento, concepito per finalità lecite (rimesse degli immigrati), continua, in virtù delle sue caratteristiche (es. garanzia dell'anonimato delle parti coinvolte, possibilità di inviare denaro in aree disagiate) ad essere utilizzato per la movimentazione di somme a fini di finanziamento del terrorismo. Ciò specialmente nelle zone di guerra (e nelle aree ad esse più prossime) ove l'accesso ai servizi bancari è spesso limitato ai gruppi terroristici ivi attivi e dove i fornitori di rimesse assumono talvolta il ruolo di principale istituzione finanziaria attraverso cui è possibile effettuare il trasferimento di fondi *cross-border*. Occorre evidenziare, altresì, il rilievo assunto dal trasporto fisico di denaro contante (c.d. *cash couriers*), in esito all'aumento di presidio sul versante degli operatori che forniscono servizi di pagamento.

L'utilizzo di strumenti di pagamento elettronico, cui hanno fatto ricorso alcuni terroristi attivatisi negli ultimi anni in Europa, sottolinea il ruolo cruciale dell'attività di tracciamento delle operazioni finanziarie quale fattore critico di successo nel contrasto al terrorismo, soprattutto nel caso di azioni individuali e/o di microcellule.

Sotto tale ultimo profilo, un aspetto di particolare vulnerabilità risiederebbe nelle carte prepagate, specie nella misura in cui i relativi fondi possono essere ritirati, in tutto il mondo, presso gli sportelli ATM (*Automatic Teller Machine*) ovvero impiegati per l'acquisto di beni e servizi da qualsiasi operatore aderente a uno dei principali circuiti di pagamento internazionali e laddove si consideri che, in taluni casi, le carte dispongono di *plafond* elevati ed il sistema ne consente a terzi la ricarica.

Le valute virtuali, per le loro intrinseche caratteristiche, sono un potenziale strumento di finanziamento per le organizzazioni terroristiche.

La loro diffusione tra le organizzazioni terroristiche, sembra tuttavia essere lenta e non è ancora arrivata ad eguagliare l'utilizzo che fanno di esse i gruppi dediti alla criminalità organizzata, in particolare quelli attivi nel *cybercrime*.

Il numero di casi noti di valute virtuali impiegate per finanziamento del terrorismo rimane molto basso.

Pertanto, si tratterebbe di una minaccia ancora di entità limitata, ma dalle potenzialità rilevanti.

Infine, si segnala che attenzione crescente, considerato lo scenario internazionale, deve essere posta sui servizi digitali di pagamento di nuova generazione, offerti attraverso lo *smartphone* in assenza di un contatto fisico diretto con il cliente, specie se non assistiti da robusti presidi per la verifica dell'identità del cliente

Pur a fronte della serie di elementi di vulnerabilità sopra evidenziati, occorre rilevare che per l'Italia possono essere formulate le seguenti considerazioni:

– diversamente da altri Paesi europei, non è stata interessata da un rilevante flusso di combattenti partiti verso i teatri di conflitto e quindi da un proporzionale successivo invio di aiuti economici dall'Italia verso quelle zone, da parte di parenti, amici e sostenitori;

– la natura delle attività terroristiche *jihadiste* rilevate in Italia negli ultimi anni è in gran parte circoscritta alla diffusione di propaganda *online*, all'apologia del terrorismo e ad interazioni su piattaforme di messaggistica con membri di organizzazioni.

Per quanto riguarda il terrorismo internazionale, sono emersi casi limi-

tati di autofinanziamento o finanziamento di terzi al fine di facilitare il viaggio di persone verso le aree di conflitto;

– si è proceduto alla riorganizzazione operativa, già dal 2015, delle autorità preposte alla prevenzione, contrasto e repressione in relazione alla maggiore minaccia terroristica nazionale ed internazionale.

In particolare, l'istituzione di specifiche unità organizzative dedicate al contrasto del finanziamento del terrorismo nonché il rafforzamento dello scambio di informazioni nelle diverse fasi (CASA, CSF), ormai cristallizzato nell'attuale quadro normativo.

Ciò premesso, benché sia necessario operare una distinzione tra la minaccia terroristica e la minaccia di finanziamento del terrorismo, non può sottovalutarsi che l'esiguità degli importi destinati al finanziamento di attività terroristiche rende particolarmente complessa l'individuazione dei relativi flussi finanziari.

In considerazione, dunque, del fatto che le criticità del sistema economico-sociale sono valutate molto significative, ne discende una valutazione complessiva del rischio inerente di finanziamento del terrorismo abbastanza significativa.

3.4. Le conclusioni dell'analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo

Come già detto, nelle sue conclusioni, il CSF evidenzia come l'Italia sia ancora esposta ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e, in particolare, a un *rischio molto significativo* in tema di *riciclaggio* (score di 4 su 4) e a uno *abbastanza significativo* in materia di *finanziamento del terrorismo* (sia di matrice nazionale che internazionale).

Per quanto attiene alla *valutazione dei presidi di prevenzione* (che sono stati distinti in presidi di prevenzione, investigativi e repressivi), il CSF ritiene che il sistema nel suo complesso sia rispondente alle esigenze di tutela.

Il sistema di prevenzione e contrasto appare adeguatamente rispondente rispetto alla minaccia che proventi di attività criminali possano essere reinseriti nel sistema finanziario ed economico.

Le modifiche normative e il rafforzamento dei presidi evidenziano un impianto ulteriormente potenziato e migliorato.

In alcuni casi, permangono, tuttavia, delle residue vulnerabilità che richiedono interventi di tipo operativo.

La *cooperazione tra le autorità italiane* si conferma positiva ed ulteriormente rafforzata rispetto al 2014, continuando a rappresentare un punto di

forza del sistema, soprattutto tra quelle autorità tradizionalmente impegnate nella lotta di questi fenomeni quali l'Unità di informazione finanziaria (UIF), la Guardia di finanza (G.d.F.), la Direzione Investigativa Antimafia (DIA), le Autorità di supervisione e la magistratura hanno canali di collaborazione efficaci, in grado anche di mitigare alcune carenze normative.

La *cooperazione internazionale presenta ancora margini di miglioramento* a causa di carenze di collaborazione da parte di alcuni Paesi esteri

L'analisi esegue fornisce indicazione distinguendo in base ai soggetti obbligati: intermediari finanziari, operatori non finanziari e professionisti.

Per quanto riguarda gli intermediari finanziari generalmente intesi, il sistema di vigilanza e di prevenzione si conferma robusto per fronteggiare un volume di clientela e operatività di notevole portata e capillarità territoriale. Innanzitutto, l'implementazione dell'approccio basato sul rischio da parte delle autorità di vigilanza degli intermediari finanziari, ha conferito al sistema nel suo complesso una maggiore efficacia.

Ai controlli interni previsti per legge e alla vigilanza della Banca d'Italia, dall'IVASS e della CONSOB si affianca l'operato della UIF e dei reparti della GdF che, nell'ambito dell'attività istituzionale, individuano e contestano le violazioni amministrative di rispettiva competenza.

In prospettiva, vanno mantenuti gli strumenti attuali di controllo e le risorse umane ad essi dedicati.

Inoltre, è necessario promuovere, anche in collaborazione con le Associazioni di categoria, adeguati e pervasivi interventi di formazione per superare le debolezze nelle procedure volte all'espletamento dell'adeguata verifica rafforzata, alla corretta profilatura e al monitoraggio continuo dei clienti, oltre ad un continuo aggiornamento e condivisione degli schemi di anomalia forniti dalla UIF.

Le *società fiduciarie*, per la natura della loro attività, presentano un rischio elevato di opacità, già considerato dal sistema di prevenzione, che deve continuare a vigilare con un alto tasso di attenzione questa categoria di intermediari, con un focus specifico per le società fiduciarie sottratte alla vigilanza della Banca di Italia. Per SIM e SGR, occorre mantenere i presidi già esistenti, con particolare attenzione all'operatività valutata a rischio (es. il conferimento di immobili).

Per quanto concerne gli *Istituti di moneta elettronica* (IMEL) e gli *Istituti di pagamento* (IP), permane l'esigenza di rafforzare l'attività di vigilanza, specie sugli IP e IMEL esteri stabiliti in Italia. Le nuove disposizioni normative che prevedono l'estensione dei poteri di vigilanza su IP e IMEL esteri stabiliti in Italia attraverso soggetti convenzionati e agenti vanno in questa direzione.

Gli *agenti*, *mediatori creditizi* e *cambiavalute*, sono settori in cui esiste un sistema regolamentato di accesso, tuttavia vanno potenziati i meccanismi di controllo sul territorio. Le analisi ispettive hanno confermato che la rete distributiva rappresenta l'anello debole del servizio.

In relazione ai cambiavalute, si ritiene necessaria un'integrazione dei dati obbligatori oggetto di comunicazione all'OAM da parte degli operatori al fine di avere una rappresentazione delle caratteristiche del settore adeguata. Inoltre, sulla base di un set informativo più ampio, si ritiene prioritario rafforzare il sistema di monitoraggio e di vigilanza.

Il *settore assicurativo*, si ritiene abbastanza presidiato. Tuttavia le vulnerabilità riscontrate per quanto riguarda l'adeguata verifica della clientela, la non corretta individuazione del titolare effettivo e la segnalazione delle operazioni sospette inducono a ritenere necessario continuare a sollecitare le imprese assicurative a rafforzare i presidi aziendali volti ad acquisire più robuste informazioni per la valutazione del rischio nonché a rendere maggiormente tempestive le segnalazioni delle operazioni sospette.

Per quanto attiene gli *intermediari assicurativi*, gli accertamenti hanno evidenziato che gli adempimenti richiesti dalla normativa vengono assolti utilizzando strumenti e procedure messi a disposizione dalle Compagnie mandanti.

Professionisti. Le modifiche normative intervenute di rango primario e secondario danno atto di un rafforzamento in corso del sistema di prevenzione. Inoltre il crescente numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate consente di riscontrare l'accresciuta consapevolezza dei rischi di riciclaggio dei professionisti, in misura minore del rischio di finanziamento del terrorismo. Si ritiene che sussistano margini di miglioramento in tema di adeguata verifica, tesa anche al miglioramento qualitativo del contenuto delle segnalazioni trasmesse. Da parte delle Autorità, è fondamentale mantenere un dialogo costante con le categorie professionali. In particolare, si ritiene necessario affinare l'analisi della categoria degli avvocati individuando quale parte dell'attività professionale è maggiormente esposta ai rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e valutarne, infine, il livello di esposizione.

Per quanto riguarda la *categoria dei revisori*, permane la necessità di promuovere un maggiore dialogo e formazione, in particolare alla luce della possibilità di accesso alla categoria da parte di soggetti normalmente regolati in modo diverso, ove acquisiscano incarichi EIP.

Per quanto riguarda *i consulenti del lavoro*, sebbene l'ambito di operatività non si ritiene presenti problematicità riferibili specificamente al riciclaggio (piuttosto a eventuali problematiche di lavoro irregolare) il d.lgs.

n. 231/2007, così come modificato dal D. Lgs. n. 90/2017, li ha inseriti tra i soggetti obbligati al rispetto integrale della disciplina in materia di antiriciclaggio e finanziamento al terrorismo. Si ritiene necessario avviare attività di sensibilizzazione e di formazione sui soggetti appartenenti alla categoria.

Operatori non finanziari. Per gli operatori non finanziari, essendo oggetto di potenziali e concrete infiltrazioni da parte della criminalità organizzata, andrebbero perseguiti sia ulteriori interventi di armonizzazione che di vigilanza. In questo settore inoltre l'importanza delle SOS continua a dimostrarsi strategica.

Le segnalazioni provenienti da soggetti diversi dagli intermediari finanziari possono offrire diversi spunti in termini di maggiore approfondimento e conoscenza di una categoria di soggetti obbligati su cui è auspicabile non solo un rafforzamento ulteriore delle misure di vigilanza, ma soprattutto una sempre maggiore comprensione delle caratteristiche del settore.

Per quanto concerne gli *operatori compro oro* le modifiche normative introdotte dal d.lgs. n. 92/2017 insieme con la specificità della nuova normativa consentono di ritenere i presidi normativi più efficaci. Inoltre, il registro degli operatori compro-oro, consente di censire stabilmente il numero e la tipologia degli operatori di settore. Tuttavia, data la funzione economica che, ad oggi, gli operatori svolgono nel Paese sono necessari interventi atti ad aumentare la consapevolezza dei loro obblighi, anche prevedendo delle linee guida ed il monitoraggio continuo.

Per quanto riguarda *gli operatori di gioco* le novità normative di rango primario e secondario introdotte consentono di mitigare i rischi connessi al settore. Mentre per l'attività di vigilanza, possono essere migliorati i presidi esistenti nei settori che ad oggi presentano le maggiori vulnerabilità, insieme con il proseguimento e potenziamento delle attività di monitoraggio.

Con riferimento alle *strutture giuridiche* e ai *trust*, in relazione al livello di vulnerabilità relativa individuato rispetto al profilo di rischio specifico, gli interventi sono contraddistinti da diversi livelli di priorità.

In ordine alle criticità rilevate nella categoria delle persone giuridiche e dei trust, sono necessarie: – l'individuazione sistematica del beneficiario finale relativo alle imprese, e la necessaria collaborazione europea ed internazionale, che permetta l'accesso tempestivo a tali informazioni da parte delle autorità. A tal riguardo sul fronte normativo, è necessario finalizzare il recepimento della V direttiva che prescrive l'interconnessione dei registri nazionali a livello europeo; – l'applicazione dei presidi legati all'adeguata verifica della clientela da parte dei soggetti obbligati (professionisti) quando forniscono servizi alle imprese. Tali considerazioni valgono per entrambe le

categorie esaminate, con una maggiore enfasi sul settore dei trust, sempre più di frequente utilizzato per finalità illecite, in particolare per la commissione di reati tributari, di riciclaggio e fallimentari. Al riguardo, la necessità di acquisire elementi informativi riguardanti sia i professionisti che hanno avuto un ruolo nella costituzione e/o gestione di trust nazionali ed esteri, sia i trustee con residenza, sede legale-amministrativa o centro delle proprie attività, in Italia e all'estero è fondamentale per mitigare le criticità connesse all'istituto. In relazione alla maggiore criticità dei trust, occorre operare quindi una distinzione tra trust nazionali e trust esteri (UE, al momento, ed extra UE). Nei confronti di questi ultimi occorre rafforzare e potenziare l'attività di vigilanza e controllo.

Per quanto riguarda i *presidi specifici di contrasto al finanziamento del terrorismo*, è necessario:

– incentivare l'attività di *segnalazione di operazioni sospette* connesse da parte delle categorie più esposte, anche attraverso attività specifiche di formazione;

– garantire l'attuazione degli obblighi di comunicazione da parte dei professionisti e operatori non finanziari (c.d. *Designated non-financial Business and Professions* – DNFBPs) e rafforzare le misure di controllo da parte dei relativi organi di supervisione.

Il settore non profit. È auspicabile un maggiore coordinamento tra le autorità competenti che presidiano il settore a vario titolo, al fine di promuovere attività di diffusione delle informazioni sul tema specifico del finanziamento del terrorismo e dei rischi di abuso del settore ad esso connessi, anche con linee guida e *workshop* e mirate attività di sensibilizzazione delle associazioni. Gli interventi sono contraddistinti da diversi livelli di priorità in relazione al livello di vulnerabilità individuato

3.5. Il cambio di prospettiva da parte delle istituzioni europee. Il contrasto al riciclaggio mediante il diritto penale (la direttiva 2018/1673/UE e il suo recepimento nell'ordinamento italiano)

3.5.1. Le iniziative a livello europeo

Il contrasto al riciclaggio rappresenta da sempre uno dei principali meccanismi di protezione degli interessi patrimoniali e finanziari europei.

L'esponenziale crescita del fenomeno ha indotto il legislatore sovranazionale ad adottare una serie di atti normativi, volti a prevenire il c.d. *money laundering*, focalizzati, in particolare, sulla definizione degli obblighi di tra-

sparenza e vigilanza degli intermediari finanziari, con il correlato dovere di adeguata verifica della clientela.

La moderna dimensione del riciclaggio e la necessità di delineare uno scenario attuale, impongono poi di tenere in considerazione l'esistenza di un ormai consolidato processo di sovrapposizione tra la criminalità organizzata e quella economica, nonché il progressivo consolidamento delle dinamiche di globalizzazione e di digitalizzazione[165].

Episodi recenti hanno reso ancor più evidente come in Europa, le direttive antiriciclaggio che prevedono un'armonizzazione minima in materia, abbiano, nella pratica, consentito approcci nazionali diversificati e frammentati, prassi differenti e lacune nella collaborazione in ambito nazionale ed internazionale.

Tali differenze tra gli ordinamenti nazionali, alimentano forme di competizione al ribasso tra Paesi ed operatori, circostanza quest'ultima che inevitabilmente favorisce lo stabilimento di comodo in giurisdizioni meno rigorose, al fine di beneficiare dei vantaggi del "passaporto" europeo, con la conseguenza di penalizzare spesso gli Stati più virtuosi per il più elevato rigore dei presìdi antiriciclaggio ed i conseguenti maggiori oneri di *compliance.*

Il sinergico operare di tali fenomeni, come si è visto, ha consentito alle condotte di riciclaggio e reimpiego nell'economia legale dei proventi di fonte illecita, di assumere una spiccata connotazione trans-nazionale, agevolate dall'esistenza di asimmetrie normative tra le giurisdizioni e disallineamenti relativi agli strumenti di contrasto, provocando fenomeni di *shipping* normativi derivanti da scelte politiche di Paesi che hanno adottato discipline più miti e atteggiamenti di scarsa cooperazione a livello internazionale, allo scopo di attrarre capitali.

Anche se molto è stato fatto per migliorare il quadro esistente, in particolare attraverso gli adeguamenti legislativi degli ultimi anni, permangono tuttavia importanti divergenze applicative, che pongono evidenti problematiche relative all'adozione, da parte dell'Unione, di strumenti idonei a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per scopi illegittimi.

In un mercato interno integrato, la frammentazione e le carenze nell'applicazione del quadro giuridico rappresentano infatti altrettante minacce per l'integrità del sistema finanziario e, più in generale, per la sicurezza dell'Unione.

Benché numerosi rischi e lacune siano già attenzionati dalle recenti mo-

165) Ossia lo sviluppo con particolare riferimento ai mercati finanziari, del *FinTech* – termine con cui viene generalmente indicata l'innovazione finanziaria resa possibile dall'innovazione tecnologica, che può tradursi in nuovi modelli di business, processi o prodotti, ed anche nuovi operatori di mercato – ovvero dei fenomeni connessi al processo di digitalizzazione del sistema finanziario e, di conseguenza, degli strumenti di finanza decentrata. *Https://www.consob.it/web/area-pubblica/sezione-fintech.*

difiche del quadro normativo, alcune delle carenze individuate sono di natura strutturale e richiedono pertanto una attenta riflessione sulle modalità di rafforzamento del quadro di contrasto ai fenomeni di cui stiamo parlando.

In ambito unionale, a partire dagli inizi degli anni Novanta, anche sulla scorta delle Raccomandazioni elaborate dal GAFI[166] fin dal 1990, sono stati introdotti strumenti volti a prevedere l'istituzione, negli ordinamenti degli Stati membri, di presidi volti a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario per finalità di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

Secondo le stime riportate dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio,[167] una percentuale compresa tra lo 0,7 e l'1,28% del prodotto interno lordo annuo dell'Unione europea, viene utilizzato per attività finanziarie sospette, circostanza questa che rende imprescindibile rafforzare quanto più possibile il quadro di contrasto del fenomeno.

È allora evidente come le norme europee vigenti, finalizzate al ravvicinamento delle legislazioni dei singoli Stati membri, necessitino di attualizzazione continua, alla luce della crescente integrazione dei flussi finanziari nel mercato interno, degli sviluppi tecnologici e dell'ingegno dei criminali, che tentano di sfruttare ogni lacuna o falla nel sistema.

Come si è visto nel corso della trattazione, importanti divergenze si riscontrano nell'attuazione delle direttive europee, circostanza questa che inevitabilmente si traduce in significative discrasie sia nell'interpretazione che nell' applicazione delle stesse.

Per far fronte a tali carenze sistemiche, la Commissione ha delineato un piano d'azione, per la definizione di un quadro antiriciclaggio dell'Unione coerente e direttamente applicabile, che consenta il raggiungimento di più omogenei livelli di armonizzazione, mediante l'adozione di norme di rango regolamentare e che preveda l'attribuzione di specifici compiti di vigilanza antiriciclaggio ad un organismo dell'Unione, anche nella prospettiva di implementare lo scambio di informazioni tra Autorità nazionali.

---

166) Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) ha pubblicato 40 raccomandazioni per la lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, redatte nel 1990 e sottoposte a diverse revisioni negli anni (in particolare nel 1996, nel 2001, nel 2003 e nel 2012) e oggetto di recentemente aggiornamento nel febbraio 2023. Il documento è consultabile in *https://www.fatfgafi.org/content/dam/fatfgafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf*; *https://uif.bancaditalia.it/sistemaantiriciclaggio/organizzazioneinternazionale/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102#gafi*; *https://www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Call-for-action-February-2023.html.*

167) Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, *Towards better implementation of the EU's anti-money laundering and countering the financing of terrorism framework*, 2019, in *Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0360.*

Se per lungo tempo, a livello europeo, ai presidi AML sono state attribuite funzioni di prevenzione, dal momento che le misure di repressione sono state affidate sostanzialmente alle scelte di politica criminale dei singoli Stati membri, il contesto che si è delineato impone alle Istituzioni dell'Unione l'urgenza di un approccio che comprenda modelli di contrasto integrati, con riferimento anche reati e delle sanzioni ad esso relativi[168].

Nell'ambito dell'*Action Plan*, di cui si dirà più nel dettaglio di seguito[169], la Commissione ha individuato, tra gli altri, quale obiettivo specifico da perseguire, quello relativo all'attuazione delle "*disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello unionale*", evidenziando come la finalità di tali norme – diretta ad avvicinare le legislazioni penali degli Stati membri attraverso una uniforme definizione della nozione di riciclaggio penalmente rilevante e del relativo trattamento sanzionatorio – sia da individuarsi nell'esigenza di accelerare le indagini penali; favorire, per le autorità di contrasto e le unità di informazione finanziaria l'accesso alle informazioni finanziarie ed agevolare la cooperazione transfrontaliera.

3.5.2. Il contrasto al riciclaggio mediante il diritto penale: l'adozione della direttiva 2018/1673/UE

Una articolata proposta di armonizzazione dei sistemi penali degli Stati membri, era stata avanzata dalla Commissione europea già nel 2016, con la "*Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*"[170].

Esigenza prioritaria era il *superamento delle asimmetrie normative* – suscettibili di incidere sulla cooperazione transfrontaliera di polizia e giudiziaria fra le autorità nazionali e sullo scambio di informazioni esistenti tra Stati membri – in considerazione delle significative differenze che permanevano nelle definizioni di riciclaggio, del reato presupposto e nella graduazione delle relative sanzioni[171].

---

168) Nell'acquisita consapevolezza che "*there should be zero tolerance for illicit money within the European Union*". *Www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-toactionconvertingfinancial-intelligence-greater-operational-impact*.

169) Volto ad esplicitare le linee d'azione già tracciate con la Comunicazione indirizzata al Parlamento europeo ed al Consiglio del luglio 2019, di cui sopra.

170) COM(2016) 826 del 21 dicembre 2016, consultabile in *https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM(2016)826&lang=it*.

171) A. Laudati e altri, *Legislazione a contrasto della criminalità organizzata criminalità organizzata e reati finanziari: analisi di rischio e determinazioni quantistiche nei nuovi approcci di contrasto*, a cura del 49° Corso Superiore di polizia economico finanziaria della Guardia di Finanza, in *Annali*, n. 36.

In tale contesto la Commissione evidenziava come tali divergenze potessero agevolmente essere sfruttate dalle organizzazioni criminali per infiltrarsi nei contesti che evidenziavano le misure antiriciclaggio più deboli.

Sulla scorta di tale proposta, il Parlamento europeo ed il Consiglio, il 23 ottobre 2018, hanno emanato la *direttiva 2018/1673/UE*, sulla "*lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*", introducendo norme comuni relative alla definizione dei reati e alle sanzioni in materia di riciclaggio.

La Direttiva – che consta di 16 articoli – mira a *introdurre un livello minimo di armonizzazione delle norme penali* previste dagli ordinamenti degli Stati membri in materia di riciclaggio, sia con riguardo alla tipizzazione delle condotte, sia in relazione al trattamento sanzionatorio.

Scopo evidente è quello di *allineare la normativa europea* agli *standard* in materia di lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, definiti dagli strumenti di vari organismi e organizzazioni internazionali.

Non rientrano nell'ambito dall'ambito di applicazione della direttiva invece, le condotte di riciclaggio aventi ad oggetto beni derivanti da reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, oggetto di disciplina specifica nella direttiva 2017/1371/UE – c.d. direttiva PIF I[172].

Il legislatore dell'Unione conferma perciò la *scelta dell'utilizzo dello strumento normativo della direttiva*, per dettare norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni, consentendo di conseguenza, agli Stati membri di mantenere in vigore o di adottare ulteriori disposizioni per il contrasto al fenomeno del *money laundering*.

Il concetto di "*attività criminosa*"[173] è delineato dall'art. 2, che indica i reati che, in ogni caso, rilevano come presupposto del delitto di riciclaggio, indipendentemente dai loro limiti edittali, e il significato di "beni" e "persona giuridica", mentre l'art. 3 individua in maniera puntuale le condotte riconducibili al riciclaggio[174].

---

172) Art. 1 direttiva 2018/1673/UE. In relazione alla tutela penalistica degli interessi finanziari dell'Unione, si veda: L. Picotti, *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma di sistema,* in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, 2018, su *https://iris.univr.it/retrieve/e14ff6e6-07b30209e0536605fe0ad24c/Tutela_Penale_Degli_Interessi_Finanziari_Dellunion_9788833180397_2201001.pdf.*

173) Da intendersi come "*ogni tipo di coinvolgimento criminale nella commissione di un qualsiasi reato punibile, conformemente al diritto nazionale, con una pena detentiva o con una misura privativa della libertà di durata massima superiore a un anno ovvero, per gli Stati membri il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, di un qualsiasi reato punibile con una pena detentiva o con una misura privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi*". Rientrano nel concetto di attività criminosa, a prescindere dal trattamento sanzionatorio concretamente applicabile, i reati compresi nelle categorie tassativamente indicate all'art. 2, punto 1).

174) Tipizzando le relative condotte che si sostanziano: nella conversione o nel trasferimento di beni,

A tale riguardo è opportuno evidenziare come la scelta sia stata quella di ricondurre nella definizione di "riciclaggio", condotte in realtà configuranti altri reati contro il patrimonio come, ad esempio, la ricettazione[175].

Dal punto di vista sanzionatorio, per quanto riguarda le persone fisiche, l'art. 5, oltre ad un generico richiamo all'effettività, alla proporzionalità e alla dissuasività che devono connotare le misure adottate dagli Stati membri, dispone la punibilità, delle ipotesi consumate delle fattispecie criminose descritte dall'art. 3, con una pena detentiva massima non inferiore a quattro anni. Le circostanze aggravanti che devono essere previste dalla legislazione penale degli Stati membri sono invece indicate all'art. 6.

Due sono poi le disposizioni dedicate alla responsabilità delle persone giuridiche e alle sanzioni ad esse applicabili[176].

---

effettuati essendo nella consapevolezza che i beni provengono da un'attività criminosa, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche della propria condotta; nell'occultamento o nella dissimulazione della reale natura, della provenienza, dell'ubicazione, della disposizione, del movimento, della proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi nella consapevolezza che i beni provengono da un'attività criminosa; nell'acquisto, nella detenzione o nell'utilizzazione di beni nella consapevolezza, al momento della loro ricezione, che i beni provengono da un'attività criminosa.

175) Questa scelta potrebbe alimentare confusione in relazione alla portata dei due delitti, per il rischio connesso alla loro possibile sovrapponibilità: infatti, le due fattispecie sono state delineate in tempi diversi e con differenti finalità politico-criminali. Sul punto M. Palmieri, *Note* "*a prima lettura*" *sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale,* in *Penale – Diritto e Procedura*, 2022, n. 4, p. 5. Oltre al diffuso orientamento interpretativo, basato sulla distinzione dell'elemento soggettivo dei due illeciti penali, la ricettazione configura, infatti, un'ipotesi di ulteriore offesa al patrimonio della vittima del reato presupposto, mentre il riciclaggio determina soprattutto un'aggressione incentrata su una diversa oggettività giuridico-patrimoniale, da intendersi come capacità del singolo individuo di esprimere la propria personalità in ambito economico; ci si riferisce, in particolare, alla libertà di iniziativa economica del soggetto che svolge attività imprenditoriale, garantita dall'art. 42 Cost. e danneggiata da un eventuale abuso di posizione dominante acquisita in maniera illecita e realizzata attraverso la immissione nel mercato di denaro derivante da attività illecite. Sulla diversa qualificazione del dolo dei due reati, per la ricettazione quello di trarre profitto e per il riciclaggio quello di ostacolo alla identificazione della provenienza criminale del provento, si vedano, tra gli altri: M. Angelini, *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, 2005, p. 1401; M. Zanchetti, *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, XII, Torino, 1997, pp. 201-204. In relazione all'offensività delle fattispecie si rinvia a G.M. Palmieri, *La tutela penale della libertà di iniziativa economica. Riciclaggio e impiego di capitali illeciti tra normativa vigente e prospettive di riforma*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2013, p. 154.

176) Artt. 7 e 8 direttiva 2018/1673/UE. Il legislatore europeo aderisce al consolidato orientamento secondo il quale il sistema sanzionatorio applicabile agli enti non viene definito come propriamente penalistico; questa scelta è stata dettata dalla volontà di rispettare le tradizioni giuridiche degli Stati membri secondo cui "*societas delinquere non potest*". Sul punto si vedano: R. Guerrini, *La responsabilità da reato degli enti: sanzioni e loro natura*, Il Leccio, Milano, 2006; C.F. Grosso - M. Pelissero - D. Petrini - P. Pisa, *Manuale di diritto penale parte generale*, Giuffrè, Milano, 2017; G. Marinucci - E. Dolcini - G.L. Gatta, *Manuale di diritto penale parte generale*, Giuffrè, Milano, 2018.

Segue la norma dedicata alla confisca[177] dei proventi derivanti dalla commissione di uno dei reati sopra menzionati, quella relativa alla competenza giurisdizionale[178] di ciascuno Stato membro in relazione agli illeciti penali di cui agli artt. 3 e 4[179].

La direttiva prosegue facendo riferimento agli strumenti investigativi di cui gli Stati membri devono dotarsi[180], al fine di svolgere indagini sui reati di cui trattasi e alla sostituzione da parte della direttiva in esame di alcune disposizioni della decisione quadro 2001/500/GAI[181].

Il termine per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri, veniva fissato al 3 dicembre 2020: tale termine non è stato tuttavia rispettato dall'Italia, nei cui confronti è stata avviata, dalla Commissione europea, una procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE[182].

Solo dopo un anno dalla scadenza del termine per il recepimento della direttiva 2018/1673/UE, è stato finalmente approvato il d.lgs. 195/2021 che ha recepito e attuato, nel nostro ordinamento, quanto stabilito dal legislatore dell'Unione europea.

Dalla analisi della direttiva emerge come il legislatore europeo abbia fatto tesoro di trent'anni di lotta al riciclaggio, nel corso dei quali l'Unione ha

---

177) Art. 9 direttiva 2018/1673/UE.

178) Art. 10 direttiva 2018/1673/UE.

179) Meritevole di approfondimento appare l'ultimo comma dell'art. 10, ai sensi del quale "*se del caso, e conformemente all'art. 12 della decisione quadro 2009/948/GAI66, la questione è deferita a Eurojust*", stabilendo ancora una volta un rilevante ruolo nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale per questa agenzia dell'Unione. *Decisione quadro 2009/948/GAI del Consiglio, sulla prevenzione e la risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei procedimenti penali*, del 30 novembre 2009, in GUUE L 328 del 15 dicembre 2009. L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (*Eurojust*) ha il compito di coadiuvare le amministrazioni nazionali nella lotta al terrorismo ed alle gravi forme di criminalità organizzata che riguardino più di uno Stato membro. *Eurojust* svolge la sua azione coordinando le indagini e i relativi procedimenti penali che coinvolgono più Paesi, agevolando, tra le altre cose l'utilizzo di strumenti giuridici sovranazionali come il mandato di arresto europeo o i provvedimenti di confisca e congelamento. Sul tema: M. Busuioc - M. Groenleer, *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, n. 14; A. Suominen, *The past, present and the future of Eurojust*, in *15 MJ*, 2008, n. 2; M. Helmberg, *Eurojust and joint investigation teams: how Eurojust can support JITs*, in *ERA Forum*, 2007, n. 8.

180) Art. 11 direttiva 2018/1673/UE.

181) Art. 12 direttiva 2018/1673/UE. In merito alla Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio del 26 giugno 2001 concernente il riciclaggio, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, si vedano: S. Zoccali, *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'Unione europea in materia di confisca*, in *Cammino Diritto*, 2021, n. 9, pp. 8-9; M. Bargis, *Il mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro alle prospettive d'attuazione*, in *Politica del diritto*, 2004, n. 1, p. 49; G.M. Armone - B.R. Cimini - F. Gambini - G. Iuzzolino - G. Nicastro - A. Pioletti, *Diritto penale europeo e ordinamento italiano – Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 469.

182) Trattasi della procedura di infrazione n. 2021/0055. *Https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/statdelleinfrazioni/infrazioni-3-febbraio-2021.*

progressivamente adattato la propria strategia rispetto al fenomeno del *money laundering*.

Gli organismi europei hanno infatti modificato nel tempo il proprio approccio in termini di definizione di linee di indirizzo e strumenti, partendo da due considerazioni fondamentali: che riciclaggio e finanziamento al terrorismo rappresentano attività criminali interconnesse, in grado di minacciare in modo concreto il mercato unico e la sicurezza interna dei vari Paesi e che la mancanza di omogeneità tra le normative degli Stati membri costituisce – ancora – il più grande limite nel tentativo di arginare la diffusione di un fenomeno in costante evoluzione.

La più efficace soluzione percorribile va quindi ricercata nel tentativo di ravvicinare, quanto più possibile le fattispecie relative ai delitti in questione, estendendo la necessaria uniformità anche ai reati presupposto e adeguando il trattamento sanzionatorio alla gravità delle condotte criminali in esame.

Un approccio concreto al problema necessita della consapevolezza di come rischi effettivi derivino anche dall'anonimato e dalla non tracciabilità che la diffusione esponenziale dell'utilizzo delle valute virtuali implichi, a fronte della quale devono essere attuate azioni di emersione da parte dei diversi ordinamenti.

La via da seguire è, ancora una volta, quella di compiere uno sforzo di armonizzazione: gli Stati dell'Unione devono interagire nell'ambito della massima assistenza reciproca, garantendo uno scambio di informazioni efficace e tempestivo e rafforzando anche la cooperazione con i Paesi terzi, per elaborare strategie che consentano di perseguire le attività criminose che varchino i confini europei grazie all'utilizzo delle criptovalute.

È stato quindi stabilito che le autorità antiriciclaggio siano dotate di un organico adeguato, di una formazione aggiornata sul tema e di strumenti informatici innovativi, volti a prevenire le inedite modalità attraverso cui questi reati potrebbero essere posti in essere.

Tuttavia, come di seguito si vedrà, l'applicazione delle indicazioni del legislatore è avvenuto solo in maniera parziale, con misure traspositive che mantengono punti ancora controversi.

3.5.3. Il recepimento della direttiva 2018/1673/UE nell'ordinamento italiano

Il recepimento della direttiva 2018/1673/UE in Italia è avvenuto con il d.lgs. 195/2021[183], che ha dato attuazione nel nostro ordinamento a quanto

183) Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195. *Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Par-*

disposto dal legislatore europeo.

Attraverso la tecnica della novellazione, sono state modificate in minima parte le fattispecie penali[184] vigenti, in linea con gli obiettivi della normativa sovranazionale, al fine di raggiungere un livello minimo di armonizzazione delle norme penali in materia di riciclaggio, sia in relazione alla tipizzazione delle condotte sia con riguardo al loro trattamento sanzionatorio[185].

Le novità principali riguardano l'ampliamento dei reati-presupposto dei delitti di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio, dei delitti di cui agli artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter*.1 c.p , estesi anche alle contravvenzioni[186] e ora, per tutti, ai delitti colposi, nonché l'introduzione di nuove ipotesi circostanziali e la modifica di talune circostanze già esistenti, oltre all'estensione delle norme sulla giurisdizione italiana ad alcuni fatti commessi all'estero, con una sostanziale "ristrutturazione" e redistribuzione interna degli articolati normativi.

Nello specifico, il d.lgs. n. 195/2021:

– ha esteso per la prima volta il novero dei reati presupposto dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio anche alle contravvenzioni (purché punite con determinati limiti edittali), prevedendo per tali ipotesi nuove ed autonome cornici edittali[187];

---

lamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale, pubblicato sulla G.U. n. 285 del 30 novembre 2021 – Suppl. ordinario n. 41.

184) Sul punto G. Pestelli, *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, in *Sistema penale,* 2021, n. 12, p. 3, osserva come l'oggetto e l'ambito applicativo della direttiva 2018/1673/UE siano parecchio più ampi di quelli che possano apparire *prima facie* dal suo titolo, poiché il generico riferimento al fenomeno del "riciclaggio" abbraccia tutta la fenomenologia relativa all'acquisto, detenzione, utilizzazione, occultamento, dissimulazione, conversione e trasferimento dei proventi delle attività criminose, anche se compiuti da coloro che abbiano commesso i reati da cui tali proventi provengono o che vi abbiano partecipato.

185) Come puntualizzato nella relazione illustrativa del d.lgs. n. 195/2021, il nostro ordinamento era infatti "*già largamente conforme alle disposizioni contenute nella Direttiva (UE) 2018/1673*", con la conseguenza che la sua trasposizione ha richiesto solo interventi di dettaglio, volti a estendere il campo di applicazione di alcune norme nazionali già esistenti. Il testo completo della relazione è consultabile in *https://www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1628768838_0286-relazione-illustrativa-riciclaggio.pdf.*

186) Purché punite con la pena dell'arresto nel massimo superiore a un anno o nel minimo non inferiore a sei mesi, fissando, in questo caso, nuovi limiti edittali

187) In tal direzione la parola "delitto" è stata sostituita con "reato" nel testo del terzo comma dell'art. 648 c.p. e sono stati introdotti due nuovi commi che prevedono, rispettivamente la pena della reclusione da uno a quattro anni e della multa da 300 a 6000 euro quando il fatto riguarda denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi e l'aumento di pena quando il fatto sia commesso nell'esercizio di un'attività professionale. Sul punto osserva M. Sommella, *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni*, in *Freedom, Security & Justice European Legal Studies*, n. 2, 2022, come la scelta di una semplice trasposizione del dettato legislativo sovranazionale in quello nazionale, sia probabilmente dovuta al fatto che i

– ha esteso la configurabilità anche dei reati di riciclaggio e autoriciclaggio ai beni provenienti da qualsiasi delitto, anche colposo (come già previsto per ricettazione e reimpiego), omogeneizzando così tutte le tipologie di reati presupposto previste da tali fattispecie;

– ha introdotto una nuova ipotesi di c.d. ricettazione aggravata per il caso in cui il fatto sia commesso nell'esercizio di un'attività professionale (come già previsto per riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio), parificando, anche da tale punto di vista, le predette previsioni incriminatrici;

– ha rimodulato le cornici edittali della c.d. ricettazione affievolita o attenuata (fatto di particolare tenuità), distinguendole a seconda che il reato presupposto sia un delitto o una contravvenzione;

– ha modificato le previsioni sanzionatorie dell'attenuante dell'autoriciclaggio (beni provenienti da delitto punito con pena inferiore nel massimo a cinque anni), trasformando tale circostanza da indipendente ad effetto comune (parificandola così all'omologa già prevista per il reato di riciclaggio);

– ha introdotto modifiche in relazione alla clausola di estensione della punibilità del reato, prevista dall'ultimo comma dell'art. 648 c.p. per il caso in cui l'autore del reato presupposto sia inimputabile o non punibile o manchi una condizione di procedibilità in relazione ad esso, cui anche i delitti di cui agli artt. 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter.*1 c.p. fanno espresso rinvio, adeguandola alla nuova fisionomia dei reati presupposto, facendole ricomprendere tanto i delitti che le contravvenzioni;

– ha esteso infine la giurisdizione italiana ai fatti di ricettazione e autoriciclaggio commessi dal cittadino all'estero, senza più alcuna limitazione.

Appare poi utile soffermarsi sulla decisione del legislatore nazionale, che ha scelto in sede di attuazione della direttiva 2018/1673/UE, di non introdurre disposizioni che individuino espressamente, come oggetto dei reati

termini per il recepimento della direttiva fossero già scaduti. Il decreto legislativo di attuazione ha infatti limitato la punibilità alle sole contravvenzioni sanzionate con precisi limiti edittali, nello specifico con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi. Il legislatore italiano, in occasione dell'adeguamento alla normativa dell'Unione europea avrebbe potuto adottare interventi più incisivi che avrebbero maggiormente favorito il contrasto dei reati in esame. Questa decisione pone inoltre alcuni problemi in relazione a condotte aventi ad oggetto beni provenienti da contravvenzioni punite con una pena inferiore a quella determinata dal legislatore sovranazionale, lasciando aperti possibili profili di incostituzionalità. Se il legislatore interno avesse esercitato la propria potestà legislativa in modo più ampio, con l'inserimento di tutti i reati di natura contravvenzionale come presupposto della ricettazione, del riciclaggio, del reimpiego e dell'autoriciclaggio, il rischio di eventuali future censure avrebbe forse potuto considerarsi meno probabile. La scelta di non inclusione di queste fattispecie, determinando l'irrilevanza penale delle relative condotte, potrebbe portare a una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost., per violazione degli obblighi di penalizzazione derivanti dalla direttiva (UE) 2018/1673.

di riciclaggio in senso ampio, beni immateriali, indipendentemente dalla loro incorporazione in un supporto materiale[188].

Tale scelta ha inevitabili riflessi sul il rischio di commettere il reato di riciclaggio mediante l'utilizzo di valute virtuali, che non risultano espressamente ricomprese nell'ambito dei reati in esame, nonostante la stessa direttiva 2018/1673/UE disponesse che gli Stati membri dovessero risultare garanti rispetto ai rischi emergenti dall'utilizzo delle criptovalute[189].

È di tutta evidenza come il legislatore nazionale non abbia colto l'occasione per andare oltre alle norme minime indicate dalla direttiva, integrando le disposizioni del legislatore europeo nell' impianto normativo già esistente nel nostro ordinamento in materia di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio, omettendo di apportare modifiche che ormai risultano indifferibili nell'ambito di tali reati contro il patrimonio[190].

Il recepimento della direttiva antiriciclaggio avrebbe potuto infatti rappresentare l'occasione per eliminare le incongruenze presenti in materia e, in particolare, per realizzare l'emancipazione delle fattispecie riciclative dal novero dei reati contro il patrimonio, conseguendo il più pregnante obiettivo di tutela dell'ordine pubblico economico.

188) La direttiva dava indicazioni in merito alla rilevanza di ogni tipo di bene, materiale o immateriale, tangibile o intangibile, così come strumenti giuridici e documenti in qualsiasi forma, compresa quella digitale o elettronica. Tali beni hanno, infatti, un sicuro valore patrimoniale e possono essere oggetto di apprensione e di trasferimento, sia se risultino incorporati in un bene materiale, di tipo analogico o digitale, sia se rappresentati sotto forma di documento informatico. Perplessità sono state sollevate anche P. Iovino, *Le criptovalute nella fase di layering del riciclaggio*, in *Giurisprudenza penale Web*, 2022, n. 3, p. 10; A.M. Dell'osso, *Il reato di autoriciclaggio: la politica criminale cede il passo ad esigenze mediatiche e investigative*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, n. 2, p. 806;

189) Il legislatore nazionale non ha colto i suggerimenti pervenuti, sotto forma di parere, da parte delle Commissioni giustizia di Camera e Senato il 20 ottobre 2021, le quali, pur esprimendosi favorevolmente sullo schema di decreto legislativo a loro sottoposto, avevano invitato il legislatore a considerare "*l'opportunità di introdurre una normativa che possa adeguare gli strumenti di controllo e di repressione dei reati in riferimento alle cripto-valute, che analogamente ad altri beni, possono costituire condotte di riciclaggio, garantendo in tal modo l'uniformità legislativa dell'intervento*". M. Sommella, *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni,* in *Freedom, Security & Justice European Legal Studies*, cit., p. 232.

190) M. Sommella, *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni,* in *Freedom, Security & Justice European Legal Studies*, cit.

3.6. L'estensione dell'utilizzo e della consultazione delle informazioni finanziarie per il contrasto al riciclaggio (la direttiva 2019/1153/UE e il suo recepimento nell'ordinamento nazionale)

3.6.1. L'adozione della direttiva n. 2019/1153/UE

La direttiva n. 2019/1153/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante "*Disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati*" introduce nuove misure finalizzate ad accelerare lo scambio di dati ed informazioni finanziarie tra gli Stati membri, al fine di perseguire efficacemente non solo una serie di reati c.d. gravi, ma soprattutto i fenomeni transnazionali del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il legislatore europeo ha così ampliato il perimetro di utilizzo delle informazioni afferenti i conti bancari, consentendo l'impiego di tali dati anche in settori ulteriori rispetto a quelli tradizionali della lotta all'evasione fiscale internazionale e del riciclaggio, prevedendo inoltre la possibilità, anche per altre Autorità, di accedere ai registri nazionali centralizzati contenenti dati di potenziale interesse investigativo.

La Direttiva, il cui termine di recepimento nelle legislazioni nazionali era fissato al 1° agosto 2021, è nata con lo scopo di superare la decisione del Consiglio n. 2000/642/GAI, relativa alle modalità di cooperazione tra le FIU (Financial Intelligence Unit) degli Stati membri, il cui ruolo nel settore strategico dell'*Anti-Money Laundering and Terrorism Financing* (AML-TF) è stato riaffermato anche dalla c.d. quarta Direttiva europea anti-riciclaggio 2015/849/UE.

La medesima direttiva inoltre, prevede: allo scopo di potenziare la capacità degli Stati di condurre indagini transfrontaliere, meccanismi di scambio informativo tra le reciproche autorità competenti nonché con l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), che può richiedere informazioni alle autorità competenti e alle FIU dei singoli Stati, direttamente o per il tramite delle rispettive unità nazionali Europol; il potenziamento della cooperazione internazionale tra FIU, per lo scambio tempestivo delle informazioni che potrebbero essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di informazioni connesse al terrorismo alla criminalità organizzata associata al terrorismo.

3.6.2. Il recepimento della direttiva 2019/1153/UE nell'ordinamento italiano

Il decreto legislativo 186 del 2021[191] nel dare attuazione alla direttiva 2019/1153/UE, reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, abrogando la decisione 2000/642/GAI del Consiglio.

Obiettivo del recepimento[192] delle indicazioni del legislatore europeo è quello di prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, grazie alla sburocratizzazione dei flussi finanziari tra i Paesi UE, dal momento che l'accesso ai conti bancari ed alle movimentazioni di denaro può avvenire direttamente tra le Polizie valutarie europee senza più i vincoli di un istanza da parte delle autorità giudiziarie.

Il d.lgs. 186/2021 – che si colloca all'interno di un quadro normativo su cui già insistono il d.lgs. n. 231 del 2007 ed il d.lgs. n. 109/2007, rispetto quali non è operata alcuna modifica – si compone di quindici articoli.

Va innanzitutto premesso che non compare alcuna disposizione con ri-

191) Gazzetta Ufficiale n. 284 del 29 novembre 2021, in *https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/29/21G00195/sg.*

192) Come di regola, l'attuazione della direttiva in Italia è stata posto in essere a mezzo di decreto legislativo sulla scorta della legge delega n. 53 del 2021. Fra i principi di maggior rilievo presenti in questo atto legislativo va segnalata la scelta (ovvia per il nostro ordinamento) di individuare nel procedimento penale e in quello per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali il luogo ove vengono svolte le attività di investigazioni che richiedono l'accesso al registro centralizzato dei conti bancari e la richiesta di informazioni/analisi finanziarie all'Unità di informazione finanziaria. Come accennato, la previsione non sorprende dal momento che nell'ambito di un procedimento penale nonché ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, le competenti autorità preposte alle funzioni giudiziarie, di polizia giudiziari e di pubblica sicurezza sono già abilitate a ottenere e utilizzare sia le informazioni registrate nell'archivio dei rapporti con operatori finanziari (che le informazioni e le analisi detenute dalla UIF, secondo consolidati meccanismi procedurali e di ripartizione di competenze (cfr. art. 7, comma 11, d.P.R. n. 605 del 1973). In secondo luogo, i soggetti abilitati ad accedere ed a consultare il registro nazionale centralizzato dei conti bancari sono stati individuati nell'autorità giudiziaria, ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal pubblico ministero o specificamente designati dal responsabile, a livello centrale, dei servizi centrali e interprovinciali di polizia giudiziaria, il Ministro dell'interno, il Capo della polizia direttore generale della pubblica sicurezza, i questori e il direttore della DIA nonché (come espressamente richiesto dalla direttiva europea) nell'Ufficio nazionale per il recupero dei beni (ARO), istituito presso il Ministero dell'interno. Quali organismi competenti a richiedere informazioni e analisi finanziarie alla UIF, invece sono indicati il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e la DIA e, quando sia necessario per lo svolgimento di un procedimento penale e nell'ambito dello stesso, l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria delegata, nonché, con riferimento al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, alle autorità titolari del potere di proposta delle medesime. C. Santoriello, *D.lgs. 186/2021: usare le informazioni finanziarie in fase di indagine diventa più facile*, in *https://www.altalex.com/documents/2021/12/06/d-lgs-186-2021-usare-le-informazioni-finanziarie-in-fase-di-indagine-diventa-piu-facile.*

ferimento all'individuazione delle autorità legittimate a richiedere informazioni alla FIU: tale scelta è motivata dal fatto che il precedente assetto normativo italiano consentiva al Nucleo speciale di polizia valutaria ed alla DIA di muoversi in tal senso, perciò ribadire tale previsione, per dare attuazione alla previsione di cui all'art. 21 della legge di delegazione sopra citata, non sarebbe stato necessario.

In ogni caso – fermi i casi di cooperazione internazionale stabiliti nel testo normativo in commento – l'accesso e la consultazione dell'archivio dei rapporti è consentito esclusivamente quando necessario per lo svolgimento di un procedimento penale o di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali (come già previsto a legislazione vigente), fatto salvo quanto previsto dall'articolo 371-*bis* c.p.p. circa le prerogative riservate al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; l'accesso al registro nazionale centralizzato dei conti bancari invece avviene sulla base di convenzioni stipulate tra le Autorità competenti e l'Agenzia delle entrate.

Nella parte iniziale sono enunciate alcune norme di carattere definitorio, tra cui quella relativa alle "informazioni in materia di contrasto", ovvero i dati che le autorità competenti sono tenute a fornire tempestivamente, caso per caso, a richiesta della FIU nazionale[193].

Di particolare interesse appare poi la definizione di riciclaggio, che ricomprende tutte le condotte riconducibili ai c.d. "reati di riciclaggio" già presenti, anche se con diversa denominazione, nell'ambito dell'ordinamento italiano (ad esempio anche il delitto di ricettazione di cui all'art. 648 c.p.).

All'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette si è aggiunta anche una cooperazione internazionale più fluida, che si affianca alle analisi pre-investigative, alle ispezioni ed alle informazioni raccolte nei procedimenti giudiziari, e consente di mettere maggiormente in luce i reati di natura fiscale[194].

È lo stesso decreto a definire le informazioni finanziarie come "*qualsiasi tipo di informazioni o dati, quali dati su attività finanziarie, movimenti di fondi o relazioni finanziarie commerciali, già detenuti dalle unità di informazione finanziaria (FIU) al fine di prevenire, accertare e contrastare efficace-*

193) In tale nozione vanno ricomprese anche le informazioni rilevabili dai casellari giudiziari, quelle su indagini, sul congelamento o sul sequestro di beni o su altre misure investigative o provvisorie nonché informazioni su condanne e confische.

194) Il decreto deve essere applicato in aggiunta alle ulteriori disposizioni vigenti sul tema e non pregiudica l'applicazione degli accordi o delle intese bilaterali o multilaterali sullo scambio di informazioni tra autorità competenti in vigore con Stati membri dell'Unione europea, in quanto compatibili con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con la direttiva 2019/1153/UE, né l'applicazione degli obblighi derivanti da accordi bilaterali o multilaterali conclusi con Stati non appartenenti all'Unione europea

mente il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo"[195].

Sono designati quali autorità nazionali competenti, abilitate ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari:

a) l'Ufficio nazionale per il recupero dei beni (ARO), istituito presso il Ministero dell'interno;

b) l'autorità giudiziaria e gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal pubblico ministero;

c) i servizi centrali e interprovinciali per il contrasto della criminalità organizzata;

d) il Ministro dell'interno;

e) il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza;

f) i Questori;

g) il Direttore della Direzione investigativa antimafia.

Tali soggetti sono abilitati ad accedere e consultare le informazioni sui conti bancari, negli ambiti di rispettiva competenza, qualora necessario per lo svolgimento di un procedimento penale o nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Il decreto prevede inoltre che in presenza di motivata richiesta avanzata, caso per caso, da un'autorità competente di un altro Stato membro, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e la Direzione investigativa antimafia trasmettono le informazioni finanziarie o le analisi finanziarie ottenute dalla UIF, qualora tali informazioni finanziarie o analisi finanziarie siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo[196].

La UIF, in casi urgenti ed eccezionali, può scambiare, con tempestività e a condizioni di reciprocità, con le FIU di altri Stati membri informazioni finanziarie o analisi finanziarie che potrebbero essere pertinenti per il trattamento o l'analisi di informazioni connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata associata al terrorismo[197].

---

195) La disciplina degli scambi informativi tra l'Unità di Informazione finanziaria (UIF) e gli organi investigativi ed Europol è finalizzata a consentire un uso più ampio delle informazioni e delle analisi finanziarie a supporto delle indagini. In particolare l'art.6 del Decreto attua le previsioni dell'art.10 della direttiva europea 2019/1153/UE concernente i rapporti tra Autorità competenti dei diversi Paesi membri.

196) In pratica il Nucleo speciale di polizia valutaria riscontra le richieste motivate, presentate dalle Autorità competenti estere, trasmette le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie (ricevute dalla UIF) quando siano necessarie per prevenire, accertare, contrastare il riciclaggio ed i reati presupposto associati. Si tratta, dunque, di un flusso di comunicazioni che implementa le funzioni di raccordo informativo del reparto speciale della Guardia di Finanza.

197) Ai fini della verifica della liceità dei trattamenti dei dati personali, le autorità competenti e la UIF, per quanto di rispettiva competenza, registrano e conservano per un periodo di cinque anni le richieste pervenute. Le registrazioni delle richieste devono consentire di conoscere:

Nuovo impulso è dato poi all'Ente antiriciclaggio della Banca d'Italia, che può (in casi urgenti ed eccezionali) scambiare informazioni finanziarie con le *Financial Intelligence Units* di altri Paesi ed usufruire di un potenziamento della cooperazione di indagini di polizia anche con l'Arma dei Carabinieri, in linea quanto già previsto in materia di antiriciclaggio.

Quanto ai rapporti tra autorità competenti di diversi Stati membri, si prevede che il Nucleo speciale di polizia valutaria e la DIA, possano riscontrare direttamente eventuali motivate richieste presentate da autorità competenti di altro Stato membro, trasmettendo le informazioni finanziarie e le analisi finanziarie precedentemente ottenute dalla UIF (informazioni di cui i predetti soggetti sono già in possesso ai sensi delle disposizioni di cui all' articolo 5 del decreto legislativo n. 231 del 2007), quando dette informazioni e analisi risultino necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo.

Tuttavia, tali informazioni potranno essere utilizzate solo per il perseguimento delle finalità per cui le stesse sono state richieste o fomite, salvo che la UIF esprima il proprio consenso alla loro trasmissione ad altre autorità, agenzie o servizi ovvero al loro impiego per scopi diversi da quelli previsti.

In caso di richieste di cooperazione avanzate dalle autorità competenti nazionali, quando si proceda in relazione a finalità di prevenzione, accertamento e contrasto del riciclaggio, dei reati presupposto associati e del finanziamento del terrorismo, la Guardia di Finanza e la DIA – anche su attivazione degli altri organi delle indagini – possano richiedere informazioni e analisi finanziarie alle autorità competenti di altri Stati membri.

Quanto all'individuazione dell'autorità competenti tenute a collaborare con la FIU, si prevede che questa, quando risulti necessario per 1'esercizio delle proprie funzioni, possa richiedere, caso per caso, tali informazioni dal Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e DIA, i quali, nel rispetto del segreto investigativo, forniscono tempestiva risposta alle richieste interessando, qualora necessario, gli altri organi delle indagini.

Alla cooperazione tra le diverse FIU degli Stati membri, vengono poi affiancate – in ottemperanza alle indicazioni europee – altre forme di collaborazione: è previsto infatti che, in caso di urgenza ed eccezionalmente, la UIF

---

a) il nome e le coordinate di contatto dell'organizzazione e del membro del personale che chiede le informazioni e, per quanto possibile, del destinatario dei risultati della ricerca o della consultazione;
b) gli estremi del procedimento in relazione al quale le informazioni e le analisi sono richieste;
c) l'oggetto delle richieste;
d) le eventuali misure di esecuzione di tali richieste.

Su richiesta, il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono le registrazioni a disposizione del Garante per la protezione dei dati personali.

possa scambiare, con tempestività ed a condizioni di reciprocità, informazioni ed analisi finanziarie con le FIU di altri Paesi.

Inoltre, sempre la UIF, fermo restando l'obbligo di denuncia ex art. 331 c.p.p., previo consenso della FIU dello Stato che ha fornito le informazioni e le analisi e nel rispetto degli eventuali limiti o condizioni posti dalla medesima FIU, trasmette tempestivamente tali informazioni alla DIA e, per il tramite del Nucleo speciale di polizia valutaria e della DIA, al Comitato di analisi strategica antiterrorismo (CASA), tavolo permanente tra le Forze di polizia e i Servizi di informazione per la sicurezza.

Qualora la UIF sia invece destinataria di richieste d'informazioni, la stessa può rifiutarsi di collaborare qualora sussistano ragioni oggettive per supporre che le comunicazioni abbiano un impatto negativo su indagini penali o di prevenzione in corso ovvero, in circostanze eccezionali, se la comunicazione sia palesemente sproporzionata rispetto agli interessi legittimi di una persona fisica o giuridica oppure non sia pertinente agli scopi per cui è stata richiesta.

Altro organo coinvolto nelle attività di cooperazione è Europol, che può rivolgere richieste di informazioni sui conti bancari e di informazioni e analisi finanziarie, rispettivamente, alle autorità competenti ad accedere al registro nazionale centralizzato dei conti bancari e alle FIU.

Particolare attenzione è dedicata poi alla tutela dei dati personali sensibili coinvolti nelle comunicazioni. Infatti, al trattamento di tali dati svolto per le finalità del decreto si applica la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali. In particolare, ed in maniera più rigorosa rispetto a quanto previsto nella direttiva europea, a tutti i trattamenti previsti si applicano le limitazioni già sancite dal d.lgs. n. 196 del 2003, dal d.lgs. n. 51 del 2018.

3.7. L'adozione di un piano d'azione per l'implementazione, a livello europeo, degli strumenti antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo (AML/CFT)

3.7.1. La politica integrata dell'Unione europea in materia di prevenzione: l'*Action Plan* della Commissione europea

La dimensione – esponenzialmente in crescita – e la rilevanza sistemica fenomeni criminali di cui stiamo trattando, hanno da tempo suggerito, a livello internazionale, di affiancare alla repressione penale una coordinata azione

di prevenzione[198], fondata sulla collaborazione degli intermediari finanziari, dei professionisti e di altri operatori, snodi fondamentali per il transito del denaro dall'economia criminale a quella legale[199].

L'obiettivo è quello di sovrintendere e coordinare le norme europee nello specifico settore, assumere un ruolo più marcato nella definizione delle norme internazionali in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo nonché di superare gli esistenti elementi di criticità che indeboliscono il sistema normativo nel suo complesso, elevando al contempo gli standard di vigilanza all'interno del mercato unico, pianificando attività di contrasto e di promozione di misure volte ad assicurare trasparenza, scambio di informazioni e controlli efficaci[200].

La lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo e la definizione di le linee di *policy* che incidano sugli assetti del sistema europeo di prevenzione e delle autorità ad esso preposte, hanno spinto la Commissione europea a presentare, nel 2020, un ambizioso *Action Plan*[201], con lo scopo di proteggere il mercato interno e il sistema finanziario europeo dagli effetti distorsivi del *money laundering*[202].

---

198) "È evidente come l'*azione di prevenzione è volta a indurre i soggetti posti sulla frontiera fra le due economie a valutare attentamente clienti e operazioni per individuare, sulla base dell'esperienza professionale, possibili sospetti da segnalare alle autorità. In tal modo, da una parte si rafforza l'attività di repressione, fornendo indizi di illeciti altrimenti di difficile individuazione, dall'altra si inducono gli operatori a sviluppare la capacità di proteggersi dalla penetrazione criminale e dal rischio di cattura*". Così Claudio Clemente, Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), nell'audizione del 7 maggio 2020 presso le Commissioni riunite Giustizia e Finanze della Camera dei Deputati.

199) Il funzionamento di questo sistema è imperniato sull'adozione da parte degli Stati di regole definite a livello globale dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) in considerazione della dimensione transnazionale del riciclaggio e al cui rispetto presiedono autorità pubbliche. Sul solco delle Raccomandazioni del GAFI, l'Europa è intervenuta nell'arco di un trentennio con cinque direttive che hanno posto le basi per la creazione nei Paesi membri di apparati antiriciclaggio via via più armonici e collaborativi con il coinvolgimento di un numero crescente di operatori appartenenti a un più ampio spettro di settori. Nel nostro ordinamento il sistema di prevenzione è fondato, come attestato anche dalla *Mutual Evaluation* condotta dal GAFI, su un tessuto normativo robusto, adeguato agli standard internazionali, all'avanguardia anche nel contesto europeo. L'assetto delle autorità impegnate nell'azione di prevenzione e contrasto è molto articolato, i controlli sono penetranti ed efficaci. In questo sistema si colloca in una posizione centrale l'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, deputata, secondo quanto previsto dai princìpi internazionali, alla ricezione e all'analisi delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) prodotte dagli operatori;

200) M. Letizi, *Come cambierà il dispositivo europeo antiriciclaggio alla luce del recentissimo Action Plan lanciato dalla Commissione*, in *Rivista italiana antiriciclaggio*, 2020, disponibile in *https://www.antiriciclaggiocompliance.it/app/uploads/2020/08/Letizi.pdf.*

201) *Communication from the Commission* "*on a Action Plan for a comprehensive Union policy on preventing money laundering and terrorist financing*" – C(2020) 2800 final del 7 maggio 2020, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=EL.*

202) Sempre più di frequente tale fenomeno si muove in contesti che superano i confini dei singoli Paesi: attività delle mafie straniere frodi nelle fatturazioni volte a veicolare fondi, specie verso

In Europa le direttive antiriciclaggio che prevedono un'armonizzazione minima hanno consentito approcci nazionali diversificati e frammentati, prassi differenti e lacune nella collaborazione domestica e internazionale.

Si è visto come la differenza tra gli ordinamenti nazionali alimenti forme di competizione al ribasso tra Paesi e tra operatori, soprattutto attraverso lo stabilimento di comodo in giurisdizioni meno rigorose al fine di beneficiare dei vantaggi del "passaporto" europeo, con la conseguenza di una inevitabile penalizzazione degli Stati più virtuosi, a causa del più elevato rigore dei presìdi antiriciclaggio e dei conseguenti maggiori oneri di *compliance*.

Le differenze tra settori e soprattutto tra Paesi nell'applicazione degli obblighi di prevenzione incidono inevitabilmente sull'efficacia del sistema, generando difformità e disuguaglianze: in un contesto caratterizzato da operazioni di riciclaggio transnazionali, realizzate con spostamenti, anche istantanei, di risorse da un Paese a un altro grazie alla globalizzazione dei mercati e alle nuove tecnologie in uso nel sistema dei pagamenti e nell'intermediazione finanziaria, tali criticità sono particolarmente avvertite.

È proprio a queste difficoltà che intende porre rimedio il Piano d'Azione per una politica integrata dell'Unione messo a punto dalla Commissione europea.

In quest'ottica l'obiettivo è quello di armonizzare corpus normativo europeo in materia, individuando al contempo le istituzioni europee cui affidare i compiti di controllo, l'ottemperanza alle regole ed il coordinamento delle collaborazioni e delle analisi.

Il Piano d'Azione non presenta scelte definitive, ma prospetta opzioni e linee di *policy,* per favorire l'adozione di regole europee antiriciclaggio uniformi, mediante la definizione di un *rulebook* che intervenga sugli effetti negativi degli attuali dislivelli regolamentari e delle prassi disomogenee.

Necessaria appare poi la creazione di una struttura europea di supervisione, attraverso l'istituzione di un'autorità di sorveglianza centralizzata[203] a livello europeo[204], con competenza su tutti i settori – finanziari e non – di

---

l'Europa centro-orientale, piattaforme *on-line* non autorizzate gestite da società con sede estera, operatività realizzate con l'utilizzo di società e conti strategicamente dislocati in Stati non collaborativi o anche in giurisdizioni europee che ancora consentono spazi di opacità e molto altro ancora. A. Laudati e altri, *Legislazione a contrasto della criminalità organizzata criminalità organizzata e reati finanziari: analisi di rischio e determinazioni quantistiche nei nuovi approcci di contrasto*, a cura del 49° Corso Superiore di polizia economico finanziaria della Guardia di Finanza, cit.

203) Sul punto, lo stesso Vicepresidente della Commissione europea, Valdis Dombrovskis, ha sottolineato come il meccanismo di controllo frazionato e distribuito tra i singoli Paesi membri, come quello attuale, non sia più ammissibile nell'attuale contesto.

204) Il tema della realizzazione di un sistema di supervisione maggiormente integrato viene affron-

rischio, in grado di supportare i sistemi di vigilanza nazionali; garantire l'applicazione armonizzata delle norme europee di settore; assicurare un costante flusso informativo intensificando al contempo il coordinamento con le autorità di vigilanza di tali Paesi; definire una nuova metodologia per identificare i Paesi terzi ad alto rischio[205] che rientrano nella *money laundering blacklist*.

Nell'era della globalizzazione e della digitalizzazione dell'economia fondamentale diviene l'eliminazione delle debolezze strutturali che discendono dalla mancanza di uniformità nell'applicazione della disciplina[206] e, pertanto, è urgente addivenire a un sistema di controllo centralizzato che permetta di:

– supervisionare le transazioni sospette e il rispetto degli standard mediante una nuova agenzia UE o nuovi poteri a favore dell'*European Banking Authority* (ABE);

– adottare un'uniforme e più trasparente metodologia per l'identificazione dei Paesi terzi che presentano carenze nei meccanismi di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Come emerge dal quadro complessivo che fin qui si è tracciato, l'evoluzione storica e le finalità politico-criminali delle attività antiriciclaggio partono da un assunto ben definito: la circolazione dei proventi di reato minaccia gli assetti generali del mercato internazionale e di quello europeo e il fenomeno, pur con i significativi passi in avanti fatti, in decenni di iniziative legislative e para-legislative sovranazionali, dimostra una capacità di adattarsi alle limitazioni erette nel sistema finanziario e di sfruttarne, anzi, i sempre più agili meccanismi informatici di funzionamento[207].

---

tato prendendo le mosse dal Meccanismo Unico di Vigilanza per prefigurare una funzione di supervisione europea in materia di antiriciclaggio. Per quanto riguarda l'opportunità di una composizione dei poteri tra la futura autorità europea e le autorità dei singoli Paesi, il documento della Commissione mantiene un approccio aperto e presenta diverse possibili opzioni che vedono la compartecipazione al sistema del livello nazionale e di quello sovranazionale. Rimane la questione dell'estensione delle competenze del supervisore europeo, limitate al settore finanziario o estese secondo criteri di gradualità anche al comparto non finanziario e quella della sua possibile collocazione presso organismi già esistenti.
Https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_ActionPlan_Clemente_13102020.pdf.

205) Giova precisare che la Commissione, su cui grava l'onere giuridico di individuare i Paesi terzi ad alto rischio che presentano carenze strategiche nel loro regime in materia di antiriciclaggio e di lotta al finanziamento del terrorismo, ha recentemente aggiornato (nel 2019) l'elenco dei Paesi inseriti in tale *black list*, in tutto 23, tra i quali figurano: Bahamas, Barbados, Botswana, Cambogia, Ghana, Giamaica, Mauritius, Mongolia, Myanmar, Nicaragua, Panama e Zimbabwe.

206) *Https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=EL.*

207) La Commissione europea ha ben chiari i limiti della cooperazione tra le FIU e tra queste e gli organi di *law enforcement* nazionali e fissa obiettivi molto ambiziosi, per attenuare quanto più possibile il principio di decentramento territoriale che da sempre ispira le direttive europee in materia: la costituzione di un'agenzia europea di coordinamento e l'emanazione di una disciplina organica compendiata in un unico regolamento, sono passaggi giustamente ritenuti impre-

Tuttavia, come si è cercato di mettere in evidenza, regole procedurali volte ad aggirare l'ostacolo della territorialità, pur ampliando gli spazi di manovra dell'intelligence nazionale della prevenzione del riciclaggio, rischiano di essere inefficaci.

Il sistema antiriciclaggio quale strumento di prevenzione e contrasto, presuppone infatti necessariamente l'intervento del diritto penale, poiché trattasi di sistemi, reciprocamente complementari e non autosufficienti, con la inevitabile conseguenza che l'armonizzazione in tale ambito rimane sicuramente la strada maestra, per quanto sia evidentemente quella in cui si incontrano i maggiori ostacoli, anche dovuti alle ancora limitate competenze penali dell'Unione europea.

3.7.2. I pilastri dell'*Action Plan*

Nello specifico, l'Action Plan[208] è articolato su 6 pilastri (*Pillars*), ognuno dei quali risulta essere elemento fondamentale ai fini del consolidamento del ruolo globale dell'UE nella veste di garante delle politiche di contrasto, ponendosi quale coronamento dei numerosi interventi dell'Unione europea finalizzati ad un ulteriore rafforzamento dei presìdi normativi nonché ad allineare la disciplina dei diversi Stati.

I pilastri perseguono specifiche linee di azioni, volte a delineare altrettante future strategie attraverso specifiche linee di azione:

– *Pillar 1*: garantire l'effettiva attuazione del quadro esistente dell'UE in materia di antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo. In relazione al primo pilastro, la Commissione UE ha fissato tre linee di intervento: garantire il recepimento e l'attuazione efficaci della normativa antiriciclaggio unionale; monitorare la capacità degli Stati membri di prevenire e contrastare il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo; verificare che l'ABE faccia uso efficace delle maggiori potestà di vigilanza e di intervento

scindibili. Sul punto F. Gianfelici - F.A. Siena, *Il legal framework europeo di contrasto al riciclaggio trasnazionale verso una svolta? Problemi attuali e prospettive di revisione organica*, in *Giurisprudenza penale*, su *https://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2021/02/Gianfelici_Siena_gp_2021_2.pdf.*

208) Alle FIU e alle altre autorità competenti è stato chiesto un contributo tecnico; la UIF ha fornito alla Commissione ampi approfondimenti e ha formulato proposte sui contenuti del Piano d'Azione, anche indicando aspetti ulteriori attinenti alla configurazione del futuro assetto europeo.

che le sono state riconosciute [209]con il regolamento 2019/2175/UE[210]. Connesse con la corretta applicazione delle norme AML/CFT sono le ulteriori criticità evidenziate nell'*Action Plan* che riguardano: l'organico insufficiente delle autorità competenti; le carenze nell'applicazione dell'approccio basato sul rischio e nell'attenuazione dei rischi di abusi delle società di comodo, dei visti d'oro e dei programmi di cittadinanza;

– *Pillar 2*: istituire un *corpus* normativo unico dell'UE in materia di antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo. L'ampia portata del quadro giuridico dell'UE, che ha portato al progressivo ampliamento dei soggetti obbligati e dei reati presupposto, implementato la rilevanza della titolarità effettiva e delle metodologie basate sul rischio, anche attraverso la progressiva eliminazione degli ostacoli alla comunicazione ed alla cooperazione tra le autorità competenti. Nonostante ciò l'approccio alla legislazione dell'UE si è concretizzato in una divergente applicazione delle disposizioni negli Stati membri e, in parte, nella fissazione di ulteriori requisiti che vanno oltre quanto previsto dal diritto dell'UE[211]. Il risultato è un panorama legislativo frammentato, che determina costi e oneri aggiuntivi per coloro che forniscono servizi transfrontalieri o che inevitabilmente favorisce il meccanismo in base al quale le imprese si stabiliscono dove le norme sono più flessibili. La mancanza di dettagli nelle norme applicabili e nell'attribuzione delle responsabilità in relazione ai problemi a livello transfrontaliero si traduce in interpretazioni divergenti della direttiva nei diversi Stati membri. Una cooperazione inadeguata tra le autorità competenti (unità di informazio-

209) La Commissione sottolinea infatti come in tale prospettiva di maggiore *compliance* degli Stati membri sia stato rafforzato il mandato dell'ABE (Autorità Bancaria Europea), con il regolamento (UE) 2019/2175, che le ha conferito la responsabilità di guidare, coordinare e monitorare l'operato in materia di AML/CFT di tutti i fornitori di servizi finanziari dell'UE e delle autorità competenti. L'ABE ha inoltre il potere di istituire una banca dati AML/CFT dei rischi e delle azioni di vigilanza a livello dell'UE, effettuare valutazioni del rischio sulle autorità competenti e, se necessario, chiedere alle autorità di indagare e prendere provvedimenti nei confronti dei singoli istituti finanziari. L'ABE nel febbraio 2020, ha pubblicato una relazione quale sottolinea diversi problemi, sottolineando come "*metodologie impiegate dalle autorità competenti per quanto riguarda la vigilanza AML/CFT delle banche non sempre si sono rivelate efficaci*". *Https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2175&from=FI.*

210) La prima priorità è, dunque, assicurare la piena attuazione delle norme UE nella specifica materia da parte degli Stati membri, delle autorità competenti e dei soggetti obbligati. Altro aspetto affrontato dalla Commissione è l'esigenza di un corretto monitoraggio della capacità degli Stati membri di prevenire e combattere il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, ciò attraverso un'analisi delle concrete modalità di applicazione delle norme in argomento negli ordinamenti nazionali, anche allo scopo di consentire al Consiglio di adottare raccomandazioni specifiche per ciascun Paese.

211) Necessaria appare inoltre la interconnessione, a livello unionale, dei registri centrali dei conti bancari al fine di agevolare l'accesso alle informazioni finanziarie da parte delle autorità di contrasto e delle unità di informazione finanziaria e facilitare la cooperazione transfrontaliera.

ne finanziaria, autorità di vigilanza, autorità di contrasto e autorità fiscali), sia a livello nazionale che transfrontaliero, crea potenziali lacune che possono essere sfruttate dai criminali. La c.d. 6ª direttiva antiriciclaggio, che ha sostituito la direttiva 2015/849/UE – 4ª Direttiva – come modificata dalla 5ª direttiva 2018/843/UE, ha introdotto alcune novità di carattere sostanziale per realizzare un maggiore livello di convergenza nelle prassi delle autorità di vigilanza e delle FIU e nella cooperazione tra le autorità competenti[212];

– *Pillar 3* e *Pillar 4*: realizzare la vigilanza in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento al terrorismo a livello UE (*Pillar 3*) e rendere effettivo il meccanismo di sostegno e cooperazione per le unità di informazione finanziaria (*Pillar 4*). La vigilanza costituisce infatti il fulcro di un efficace quadro AML/CFT: il controllo all'interno dell'UE affidata ai singoli Stati membri, crea lacune e differenze in ordine alla qualità ed alla efficacia delle misure adottate dagli Stati membri, causate da mancanza di uniformità in termini di risorse umane e finanziarie, di competenze e rilevanza riconosciuta dai singoli stati. Prioritario è perciò dotarsi di un sistema integrato per la vigilanza AML/CFT al fine di garantire una attuazione coerente delle norme in tutta l'UE, promuovendo al contempo una efficace cooperazione tra le competenti autorità.

La creazione di un sistema di vigilanza a livello europeo, ad integrazione e completamento di quelli nazionali favorisce evidentemente l'attuazione armonizzata delle norme unionali e un flusso costante di informazioni sulle misure in corso e sulle carenze significative individuate[213]. Fondamentale appare poi l'istituzione poi di un meccanismo di coordinamento e di sostegno per le unità di informazione finanziaria, finalizzato a consentire l'individuazione di transazioni sospette aventi una dimensione transfrontaliera, l'analisi congiunta dei casi transfrontalieri, l'individuazione delle tendenze e dei fattori pertinenti per valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a livello nazionale e sovranazionale.

La Commissione, il 20 luglio 2021, ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'istituzione dell'Autorità

212) Nello specifico le principali modifiche sono dirette a rendere più fluido l'assetto alla base delle funzioni di analisi ed alla cooperazione delle FIU; sono meglio definiti i poteri e i compiti, nonché le informazioni a cui le FIU possono accedere, così come i poteri dei soggetti a vario titolo investiti di funzioni di vigilanza, affinché dispongano degli strumenti necessari per intraprendere adeguate azioni correttive. Lo scopo è quello di armonizzare, attraverso uno strumento comune di categorizzazione dei rischi, l'approccio alla vigilanza basata sul rischio; migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza, prevedere l'interconnessione delle anagrafi bancarie.

213) Le autorità di vigilanza nazionali continueranno ad essere un elemento fondamentale di questo sistema e resteranno responsabili della maggior parte della vigilanza ordinaria.

AML/CFT e per la modifica dei regolamenti (UE) nn. 1093/2010, 1094/2010 e 1095/2010[214].

L'istituzione della nuova Autorità (AMLA), per la prevenzione del riciclaggio e del contrasto al finanziamento del terrorismo è essenziale per affrontare le carenze nella vigilanza AML/CFT all'interno dell'Unione, attualmente di competenza esclusiva dei singoli Stati membri. La prospettiva è quella di rendere tale Autorità il fulcro di un sistema integrato di vigilanza AML/CFT, con compiti di supervisione diretta e la possibilità di adottare decisioni nei confronti dei più rischiosi soggetti obbligati transfrontalieri che operano nel settore finanziario[215].

L'Autorità, avrà inoltre specifiche funzioni di coordinamento e di assistenza nei confronti delle autorità di vigilanza nazionali, con lo scopo di incrementarne l'efficacia, garantire standard, approcci e metodologie omogenei con riferimento alla valutazione del rischio[216].

Il ruolo dell'AMLA appare inoltre strategico per l'implementazione dello scambio di informazioni e la cooperazione tra le FIU, in quanto centro di supporto e coordinamento per lo svolgimento di analisi congiunte di segnalazioni di operazioni sospette e di attività sospette con un'impronta transfron-

214) *Proposal COM(2021) 420 final* del 20.7.2021.

215) Il 21 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento che istituisce una nuova autorità di vigilanza sovranazionale per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT), denominata AMLA (*Anti Money Laundering Authority*). La proposta fa parte del pacchetto legislativo (AML Package) mirato a rafforzare le regole europee in materia di AML/CFT, che si compone di: 1) un regolamento relativo alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo; 2) una direttiva relativa ai meccanismi che gli Stati membri dovranno istituire per prevenire l'uso del sistema finanziario a fini ML/FT e che è destinata ad abrogare la direttiva (UE) 2015/849 (c.d. IV Direttiva Antiriciclaggio); 3) la revisione del regolamento (UE) 2015/847 che estende gli obblighi di tracciabilità alle cripto-attività. In seguito al parere della BCE del 16 febbraio 2022 il 29 giugno 2022 è stata presentata una nuova versione della proposta[2], che esprime la posizione del Consiglio europeo sul tema. La proposta istitutiva dell'AMLA è costituita da 93 articoli suddivisi in 5 capi ed individua, come obiettivo primario dell'Authority, la tutela dell'interesse generale dell'Unione, la stabilità del sistema finanziario e il buon funzionamento del mercato interno. Per quel che concerne i rischi di ML/FT, i compiti dell'Authority si sostanziano nel: a) monitorare gli sviluppi del mercato interno e valutare le minacce e le vulnerabilità; b) raccogliere e analizzare informazioni in merito alle carenze riscontrate nell'applicazione delle norme AML/CFT da parte dei soggetti obbligati, sulla loro esposizione al rischio, sulle sanzioni irrogate e sugli interventi correttivi richiesti; c) sostenere e rafforzare la cooperazione e gli scambi di informazioni tra i soggetti obbligati e le autorità di vigilanza e fra queste e le non AML/CFT authority (BCE, Unità di risoluzione delle crisi, Sistemi di garanzia dei depositi, ecc.); d) istituire una banca dati centralizzata per la raccolta di informazioni. L'AMLA comincerà ad operare nel 2024 e, secondo la proposta della Commissione, dovrà essere dotata di tutte le risorse entro la fine del 2025 al fine di consentire l'avvio della vigilanza diretta all'inizio del 2026.

216) L'attuale sistema di individuazione dei movimenti finanziari da parte delle FIU nazionali e all'eventuale cooperazione tra esse presenta lacune e deficit che di fatto ostacolano la cooperazione transfrontaliera, riducendo la capacità di rilevare tempestivamente i fenomeni criminali in questione.

taliera significativa, attraverso lo sviluppo di modelli e standard di segnalazione comuni, che dovranno essere utilizzati da tutte le FIU.

L'autorità avrà inoltre una funzione di indirizzo normativo e attuativo di norme tecniche, linee guida e raccomandazioni in materia e di consulenza e impulso nei confronti della Commissione e delle altre istituzioni con funzioni legislative per la definizione delle politiche AML/CFT;

– *Pillar 5*: attuare le disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello unionale. Il quinto pilastro evidenzia la necessità di promuovere l'attuazione delle disposizioni di diritto penale, la creazione a livello UE della[217] capacità indagare e perseguire i reati finanziari e lo scambio di informazioni a livello UE.

L'*Action Plan*, in relazione all'implementazione dell'attività d'indagine in ambito UE, evidenzia come Europol abbia intensificato gli sforzi per di contrastare la criminalità economica e finanziaria attraverso il Centro EFECC, creando un modello di intervento (sia preventivo che repressivo) orientato a fornire delle linee guida per il supporto operativo degli Stati membri, con l'obiettivo di scongiurare ogni pericolo di inquinamento dell'economia legale[218].

Il centro, operativo dal 2020, permette di concentrare in un unico organismo le azioni di Europol per il contrasto a tali forme di criminalità con l'obiettivo di rafforzare l'efficacia di intervento[219].

La Commissione sottolinea inoltre la necessità di rafforzare e promuovere l'operato della rete operativa informale contro il riciclaggio (AMON),

217) Sono diverse le iniziative legislative dell'UE in merito alle quali la Commissione l'applicazione tempestivi. La direttiva 2019/1153/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio, ha permesso di colmare le lacune in materia di definizione e sanzione del riciclaggio nell'UE e di agevolare la cooperazione giudiziaria e di polizia, L'uso di informazioni finanziarie per i reati gravi è stato inoltre potenziato – a opera della direttiva 2019/878/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale – garantendo alle autorità di contrasto l'accesso diretto al registro centrale dei conti bancari e migliorando, al contempo, la cooperazione tra le autorità di contrasto, le unità di informazione finanziaria ed Europol per tali reati gravi. Le misure in parola sono volte ad accelerare le indagini penali, consentendo alle autorità di combattere più efficacemente la criminalità transfrontaliera. Un'interconnessione a livello unionale dei registri centrali dei conti bancari è volto a rendere più celere – per le autorità di contrasto e le unità di informazione finanziaria – l'accesso alle informazioni finanziarie e ad agevolare la cooperazione transfrontaliera. Sono state poi definite alcune norme fondamentali per il recupero dei proventi di reato con la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

218) *Https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&fromT.*

219) Potendo inoltre porsi, come evidenziato dalla Commissione UE, da naturale controparte del meccanismo di sostegno e coordinamento dell'UE per le unità di informazione finanziaria.

dotandola di un bilancio operativo affinché possa intervenire in casi concreti e auspicando che tutti gli Stati membri dell'UE vi aderiscano. Gli Stati membri, inoltre, dovrebbero continuare ad avvalersi del sostegno di *Eurojust* per agevolare la cooperazione transfrontaliera a sostegno dei procedimenti giudiziari contro il riciclaggio.

Infine, si sottolinea il futuro ruolo della Procura europea (EPPO) l'organismo indipendente dell'Unione europea, operativo il 1º giugno 2021, incaricato di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, quali frodi, corruzione, riciclaggio, frodi IVA transfrontaliere, ecc.[220].

Nel contesto di un migliore utilizzo dell'intelligence finanziaria, dovrebbe essere, inoltre, promosso il ruolo dei partenariati pubblico-privato, dato che in alcuni casi la natura delle informazioni potrebbe limitarne la condivisione in conformità alla normativa in materia di protezione dei dati. L'attuale quadro dell'UE in materia di AML/CFT già impone alle unità di informazione finanziaria di condividere con il settore privato informazioni su tipologie e tendenze[221];

– *Pillar 6*: rafforzare la dimensione internazionale del quadro in materia antiriciclaggio e contrasto del finanziamento del terrorismo.

La Commissione UE ritiene che l'azione di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo renda imprescindibile che la stessa assuma un ruolo più marcato nella definizione delle norme internazionali in materia AML/CFT, in modo tale da elevare gli standard elaborati dal Gruppo di azione finanziaria (GAFI), portandoli a quelli definiti in ambito UE.

Analogamente, al fine adottare gli interventi mirati ed arginare i rischi nuovi ed emergenti a livello mondiale, è necessario che la Commissione sia investita del compito di rappresentare l'Unione europea in seno al GAFI, in linea con le disposizioni del trattato. Risulta perciò necessario istituire un meccanismo rafforzato di coordinamento tra la Commissione e gli Stati

220) Le istituzioni e gli organi dell'UE, nonché le autorità competenti dei 22 Stati membri che hanno aderito all'EPPO, devono segnalare a quest'ultima qualsiasi condotta criminosa a danno del bilancio dell'UE. Anche le persone fisiche possono segnalare presunti casi di frode e altri reati. Sotto il profilo, invece, dello scambio di informazioni, si evidenzia la sussistenza di margini per migliorare e promuovere tale strumento tra tutte le autorità competenti (unità di informazione finanziaria, autorità di vigilanza, autorità di contrasto e autorità doganali e fiscali), sia a livello nazionale che transfrontaliero. *Https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/#eppo.*

221) Tale obbligo potrebbe essere chiarito e rafforzato per agevolare alcuni tipi di partenariati pubblico-privato e migliorare la condivisione delle informazioni. Allo stesso tempo, date le differenze tra i quadri giuridici e le disposizioni pratiche nei diversi Stati membri, la Commissione ritiene essenziale disporre di orientamenti e condividere buone pratiche per i partenariati pubblico-privato per quanto riguarda, in particolare, le norme antitrust, le garanzie e le limitazioni in materia di protezione dei dati e di garanzie sui diritti fondamentali.

membri consenta ai rappresentanti dell'UE di esprimere posizioni coordinate nell'ambito del GAFI.I

La Commissione dovrebbe inoltre ad attuare una politica autonoma nei confronti dei Paesi terzi per tutelare il sistema finanziario dell'UE, individuando quelli che presentano carenze strategiche nei rispettivi quadri AML/CFT conformemente a quanto previsto dalla direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018[222].

A tal fine, si prevede l'utilizzo di una metodologia autonoma di valutazione e individuazione di tali Paesi terzi che tenga debitamente conto della sinergia con il processo GAFI di elaborazione delle liste, un dialogo rafforzato con detti Paesi terzi, condotto in cooperazione con il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), e una consultazione costante degli esperti degli Stati membri[223].

Conclusioni

L'ordinamento italiano in materia di antiriciclaggio si è evoluto in coerenza con gli standard internazionali e le direttive europee.

La cornice legislativa di riferimento, sul piano amministrativo, è rappresentata dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 (c.d. "decreto Antiriciclaggio"), che ha recepito la terza Direttiva antiriciclaggio e, per i profili di contrasto del

---

222) La direttiva 2018/843/UE modifica, in particolare, l'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2015/849/UE (c.d. "IV direttiva antiriciclaggio"), prevedendo testualmente che: "*Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 64 riguardo all'individuazione dei paesi terzi ad alto rischio, tenendo conto delle carenze strategiche, in particolare nei seguenti ambiti:*
a) il quadro giuridico e istituzionale AML/CFT del Paese terzo, segnatamente:
i) la perseguibilità penale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo;
ii) le misure relative all'adeguata verifica della clientela;
iii) gli obblighi per la conservazione dei documenti;
iv) gli obblighi per la segnalazione delle operazioni sospette;
v) la disponibilità, per le autorità competenti, di informazioni precise e tempestive sulla proprietà effettiva di persone giuridiche o istituti giuridici;
b) i poteri e le procedure di cui dispongono le autorità competenti del Paese terzo ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, incluse sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, nonché la prassi del Paese terzo nel campo della cooperazione e dello scambio di informazioni con le autorità competenti degli Stati membri;
c) l'efficacia del sistema AML/CFT del Paese terzo per contrastare i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo".

223) Sulla base della metodologia rivista, pubblicata contestualmente al piano d'azione, la Commissione, in cooperazione con il SEAE, potrà interagire con i Paesi terzi nei quali sono individuate carenze, al fine di elaborare, ove possibile, un piano d'azione per rispondere alle preoccupazioni suesposte, valutandone i progressi compiuti nell'attuazione di tali impegni per finalizzare le proprie valutazioni.

finanziamento del terrorismo e dell'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, dal d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109.

Si tratta di testi normativi che, nel più recente passato, sono stati modificati da alcuni importanti provvedimenti quali:

– il *d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90*, con cui è stata allineata la normativa nazionale alle disposizioni contenute nella c.d. *quarta Direttiva antiriciclaggio*, nonché agli *standards* internazionali fissati nelle Raccomandazioni del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.), come revisionate nel febbraio 2012.

L'obiettivo dell'intervento era quello di rafforzare il mercato interno, tutelando il regolare funzionamento e l'integrità del sistema finanziario, concretamente minacciato dai flussi di denaro illecito generati dalla crescente diversificazione delle attività criminali.

La natura mutevole delle minacce rappresentate dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo, facilitata dalla continua evoluzione degli strumenti tecnologici a disposizione, rendeva, infatti, necessaria l'adozione di più efficaci misure che consentissero di adeguare il sistema di prevenzione ai nuovi schemi di riciclaggio.

Il provvedimento in parola:

a. amplia e razionalizza il principio dell'approccio basato sul rischio (c.d. *risk based approach*), diretto a identificare e valutare i rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo insiti nell'esercizio delle attività finanziarie e professionali svolte dai destinatari della normativa di settore. Tale approccio diviene la linea guida per orientare il comportamento dei soggetti obbligati e l'azione di controllo delle Autorità.

Il legislatore europeo vincola gli Stati membri a identificare, valutare, comprendere ed assumere misure per mitigare il rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo esistente in ogni Paese, tenendo altresì aggiornata la valutazione del rischio stesso.

Alla Commissione europea è, invece, affidato il compito di elaborare una valutazione "sovranazionale" dei rischi in esame presenti nel mercato interno, tenendo conto dei pareri delle Autorità europee di supervisione.

A loro volta, i destinatari degli obblighi antiriciclaggio sono chiamati a valutare le minacce cui sono specificamente esposti e a dotarsi di presidi commisurati alle caratteristiche della propria attività.

L'identificazione e la valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo è funzionale, dunque, a consentirne la mitigazione, attraverso l'adempimento di obblighi calibrati in relazione alla minaccia specifica, facilitando una migliore allocazione delle risorse nella lotta al riciclaggio

verso gli ambiti che presentano maggiori vulnerabilità.

Da ciò deriva la possibilità per il legislatore di aggiornare l'elenco dei soggetti destinatari e di rivedere l'ambito delle prestazioni da monitorare.

In sostanza, l'applicazione dell'approccio basato sul rischio conforma con maggiore chiarezza l'azione delle Autorità competenti e quella dei soggetti obbligati e rende necessario, in seno allo Stato membro, lo svolgimento di un esercizio di valutazione delle normative, delle strutture e delle istituzioni di contrasto al riciclaggio, aggiornato su base periodica;

b. introduce un nuovo regime degli obblighi rafforzati e semplificati di adeguata verifica della clientela e, in particolare, viene eliminata ogni esenzione assoluta in presenza di un basso rischio di riciclaggio e ampliato il campo di applicazione dell'obbligo rafforzato, in modo da includervi anche le persone politicamente esposte nazionali;

c. inserisce nel novero dei soggetti obbligati i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale, limitatamente allo svolgimento dell'attività di conversione di queste ultime da ovvero in valute aventi corso forzoso (c.d. *exchangee*);

d. prevede un innovativo sistema di registri sulla titolarità effettiva di imprese e *trust*, attraverso l'implementazione di un'apposita sezione del registro delle imprese[224];

e. stabilisce l'abolizione della cosiddetta "equivalenza positiva" dei Paesi terzi, meccanismo in base al quale era possibile consentire esenzioni dagli obblighi di adeguata verifica rispetto a operazioni che coinvolgevano Paesi terzi giudicati equivalenti agli Stati membri per i loro sistemi antiriciclaggio e/o di lotta al terrorismo;

f. semplifica e rende meno onerosi gli obblighi di conservazione, salvaguardando l'elemento sostanziale della pronta accessibilità ai dati da parte delle Autorità competenti;

g. rafforza il sistema di monitoraggio e controllo sull'attività dei cc.dd. *money transfer* e dei soggetti che operano nel settore dei giochi, attraverso la costituzione di una banca dati informativa e il potenziamento delle funzioni di controllo della Guardia di Finanza;

h. innova il quadro sanzionatorio nel suo complesso, riducendo il peso

224) La cui concreta entrata in funzione, ai sensi dell'art. 21, comma 5, d.lgs. n. 231/2007 è stata subordinata all'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, emanato in data 11 marzo 2022 (D.m. n. 55 "Regolamento recante disposizioni in materia di comunicazione, accesso e consultazione dei dati e delle informazioni relativi alla titolarità effettiva di imprese dotate di personalità giuridica, di persone giuridiche private, di trust produttivi di effetti giuridici rilevanti ai fini fiscali e di istituti giuridici affini al trust").

delle sanzioni penali e rimodulando quelle amministrative secondo i principi di efficacia, proporzionalità e dissuasività;

i. introduce l'obbligo delle c.d. comunicazioni oggettive.

I soggetti obbligati hanno l'obbligo di trasmettere all'Unità di Informazione Finanziaria, con cadenza periodica, dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi (le c.d. "comunicazioni oggettive") concernenti operazioni a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo[225], attribuendo alla stessa Unità il compito di emanare le istruzioni relative al contenuto della rilevazione e alla modalità di trasmissione.

Il Provvedimento che disciplina questa tipologia di rilevazione è stato emanato dalla UIF il 28 marzo 2019, e riguarda l'invio, con cadenza mensile, da banche, Poste italiane, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica (incluse le succursali e i punti di contatto comunitari) dei dati relativi alle operazioni in contante pari o superiori a 10 mila euro[226].

Tali dati vengono utilizzati dalla UIF per arricchire l'approfondimento delle segnalazioni sospette[227] e per avviare analisi specifiche su flussi finanziari potenzialmente anomali;

– il *d.lgs. 25 maggio 2017, n. 92* con il quale viene dettata una disciplina speciale per i compro oro, non espressamente ricompresi dalla menzionata direttiva (UE) 2015/849 tra i destinatari della normativa antiriciclaggio per quanto riguarda l'esercizio delle attività di compro oro.

In particolare, il provvedimento normativo in parola si pone come un complemento della normativa antiriciclaggio, prevedendo per gli operatori compro oro specifici adempimenti in materia di:

a. identificazione della clientela, che deve essere adempiuta, prima dell'esecuzione dell'operazione[228];

b. conservazione dei dati acquisiti in sede di identificazione e delle schede relative alle operazioni effettuate per un periodo di 10 anni;

c. segnalazione di operazioni sospette, che devono essere inoltrate all'U.I.F. nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 35 d.lgs. 231/2007.

La normativa in esame, inoltre, sul presupposto dell'elevata esposizione del settore al rischio di riciclaggio e reimpiego di beni di provenienza illecita, si pone l'obiettivo di realizzare un ordinato e sistematico censimento

225) Cfr. art. 47 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

226) Il testo del provvedimento è consultabile al seguente *link*: *https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/istruzioni_comunicazioni_oggettive_28_marzo_2019.pdf.*

227) In particolare, le relazioni elaborate dalla stessa UIF, trasmesse a corredo dei contesti inviati ai competenti organismi (N.S.P.V. e D.I.A.) per i successivi approfondimenti investigativi.

228) Secondo le modalità di cui agli articoli 18, comma 1, lett. a) e 19, comma 1, lett. a) del d.lgs. 231/2007.

degli operatori in esame.

In tale direzione, muovono:

d. l'istituzione di un registro *ad hoc* tenuto e gestito dall'Organismo degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori Creditizi (O.A.M.), l'iscrizione nel quale diviene presupposto indispensabile per l'esercizio dell'attività (art. 3).

e. l'obbligo di effettuare operazioni di importo pari o superiore a 500 euro unicamente attraverso l'utilizzo di mezzi di pagamento diversi dal contante, che garantiscano la tracciabilità dell'operazione stessa e la sua univoca riconducibilità al disponente (art. 4);

f. la previsione per i compro oro dell'utilizzo di un conto corrente bancario o postale dedicato in via esclusiva alle transazioni finanziarie relative al compimento delle operazioni in esame (art. 5);

g. l'obbligo di predisporre una scheda numerata progressivamente contenente (art. 5): 1) l'indicazione dei dati identificativi del cliente; 2) la sintetica descrizione delle caratteristiche dell'oggetto prezioso usato; 3) l'indicazione della quotazione dell'oro e degli altri metalli preziosi contenuti nell'oggetto; 4) due fotografie, in formato digitale, dell'oggetto stesso; 5) la data e l'ora dell'operazione; 6) l'importo corrisposto ed il mezzo di pagamento utilizzato; 7) le informazioni relative alla destinazione data all'oggetto prezioso;

– il *d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125*, che reca modifiche ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92 (questi ultimi adottati per l'attuazione della quarta Direttiva (UE) 2015/849) e dà attuazione alla quinta direttiva antiriciclaggio (UE) 2018/843, già analizzato nel precedente capitolo (a cui si fa rimando).

Per effetto delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 125/2019 sono stati aggiunti tra i soggetti obbligati a osservare gli adempimenti antiriciclaggio: 1) i soggetti che esercitano il commercio di opere d'arte o che agiscono in qualità di intermediari nel commercio delle medesime opere, anche quando tale attività è effettuata da gallerie d'arte o case d'asta, qualora il valore dell'operazione, anche se frazionata, o di operazioni collegate sia pari o superiore a 10.000 euro; 2) i soggetti che conservano o commerciano opere d'arte ovvero che agiscono da intermediari nel commercio delle stesse, qualora tale attività è effettuata all'interno di porti franchi e il valore dell'operazione, anche se frazionata, o di operazioni collegate sia pari o superiore a 10.000 euro; 3) gli agenti in affari che svolgono attività in mediazione immobiliare in presenza dell'iscrizione al registro delle imprese anche quando agiscano in qualità di intermediari nella locazione di un bene immobile e, in tal caso, limitatamente alle sole operazioni per le quali il canone mensile è pari o superiore a 10.000

euro; 4) i prestatori di servizi di portafoglio digitale, vale a dire ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, anche *on-line*, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali[229].

Tali nuovi soggetti, ricompresi nella categoria degli "operatori non finanziari", sono stati assoggettati alla vigilanza esclusiva a fini antiriciclaggio della Guardia di Finanza.

La modifica operata dal d.lgs. 125/2019, all'art. 9, comma 4 lett. b), ha posto rimedio a una lacuna dell'ordinamento giuridico che, nella previgente disciplina, non definiva espressamente con quali modalità e poteri dovessero essere approfondite le informazioni ottenute nell'ambito della cooperazione internazionale, le quali sempre più frequentemente presentano profili di assoluta rilevanza ai fini del contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Si tratta, più nel dettaglio, delle informazioni, provenienti dagli scambi internazionali[230], trasmesse dall'Unità di Informazione Finanziaria al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia.

La nuova previsione consente, nello specifico, di utilizzare, anche per l'approfondimento delle predette comunicazioni, i poteri attribuiti al Corpo dalla normativa valutaria.

Il comma 3, lett. c) dell'art. 2 del Decreto in oggetto modifica l'art. 40 del d.lgs. n. 231/2007 introducendo la trasmissione al Nucleo Speciale Polizia Valutaria e alla Direzione Investigativa Antimafia delle "*comunicazioni*" e delle relative analisi, concernenti operazioni sospette che l'Unità di Informazione Finanziaria riceve dalle Pubbliche Amministrazioni[231].

Tale flusso comunicativo presenta indubbio interesse investigativo, in quanto il contributo delle Pubbliche Amministrazioni si basa non solo su profili interni, ma anche sulla rilevazione di operazioni e soggetti che vengono all'attenzione degli uffici pubblici nell'esercizio delle proprie attività.

---

229) Tali figure, in particolare, vanno ad affiancarsi agli operatori che si occupano di conversione di valute virtuali (cosiddetti "*exchangers*"), già inclusi nella platea dei soggetti obbligati con il decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 90. Per entrambe le tipologie di operatori in valuta virtuale, è prevista l'iscrizione in una sezione speciale del registro dei cambiavalute gestito dall'Organismo degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi (OAM), la cui operatività è stata subordinata a un apposito decreto ministeriale, emanato il 13 gennaio 2022 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

230) Si tratta delle comunicazioni inviate delle *Financial Intelligence Units* estere, tramite i *networks* internazionali cui aderiscono, relative, perlopiù, ad operazioni sospette *cross-border*, sovente compiute da soggetti italiani mediante intermediari stabiliti in altri Paesi.

231) Ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231.

Per tale motivo, coerentemente con quanto avviene per le segnalazioni di operazioni sospette, la scelta operata dal Legislatore è volta a prevedere che le comunicazioni di cui trattasi debbano essere necessariamente condivise con gli organi investigativi facenti parte del sistema preventivo antiriciclaggio.

Con riferimento alle *comunicazioni oggettive*, già introdotte dal d.lgs. 90/2017, il d.lgs. 125/2019, attesa l'importanza che esse rivestono a fini investigativi, ha modificato l'art. 47 del d.lgs. n. 231/2007, al fine di prevedere che tali informazioni, mediante modalità di cooperazione e scambio stabilite in appositi protocolli d'intesa, vengano messe a disposizione anche del Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, della Direzione Investigativa Antimafia e della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

In tema di cooperazione tra gli attori del sistema antiriciclaggio, è stato inserito all'art. 12 del d.lgs. n. 231/2007, il comma 1-*bis*[232], che prevede la possibilità per le Autorità di cui all'art. 21, comma 2, lett. a)[233] del medesimo Decreto, di cooperare tra loro anche in deroga al segreto d'ufficio[234].

La finalità è quella di valorizzare le sinergie informative tra Autorità nazionali in quanto favorisce l'acquisizione di un patrimonio informativo completo sui soggetti appartenenti a categorie sottoposte a vigilanza concorrente (tra diverse autorità), permettendo di meglio orientare le correlate attività ispettive.

Al di fuori del suddetto circuito, è stata comunque fatta salva la segretezza delle informazioni detenute dalle predette Autorità e rilevanti per l'esercizio delle rispettive attribuzioni in materia antiriciclaggio. Risulta infatti di fondamentale importanza che il patrimonio informativo in parola venga adeguatamente tutelato, evitando il rischio di una indiscriminata diffusione di dati e notizie connotati da elevata rilevanza e delicatezza, caratteri, questi, che impongono l'utilizzo di tali informazioni in assoluta coerenza con le finalità della normativa, volta alla prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

---

232) Comma 1-*bis*: *Per le finalità di cui al presente decreto, le autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), collaborano tra loro scambiando informazioni, anche in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio.*

233) Ovvero il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le Autorità di Vigilanza di settore, l'Unità di Informazione Finanziaria, la Direzione Investigativa Antimafia e la Guardia di Finanza.

234) Con l'espressione "segreto d'ufficio" si intende il dovere, imposto agli impiegati pubblici, di non comunicare all'esterno dell'amministrazione notizie o informazioni di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni, ovvero che riguardino l'attività amministrativa in corso di svolgimento o già conclusa. La violazione del segreto d'ufficio può rilevare sotto il profilo penale, qualora si verifichi la fattispecie di reato di cui all'art. 326 c.p.

In tale prospettiva, il successivo comma 4[235] dell'art. 12, anch'esso riformulato, ha inteso, altresì, salvaguardare la segretezza delle indagini di polizia anche nel momento antecedente all'assunzione della direzione delle stesse da parte dell'Autorità Giudiziaria, nei casi in cui comunque l'informativa di reato sia già stata trasmessa.

Oltre all'ipotesi di cooperazione "rafforzata" di cui sopra, sempre con riguardo allo scambio delle informazioni rilevanti ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, al comma 8 della citata norma, sono previste ulteriori deroghe al segreto d'ufficio, segnatamente relative alla: 1) possibilità, già consentita dalla previgente normativa, per l'autorità giudiziaria e la polizia giudiziaria, di ottenerle in pendenza di procedimento penale; 2) cooperazione tra le forze di polizia, nell'ambito della quale, la Guardia di Finanza, sulla base del riformulato comma 8 dell'art. 12, potrà condividere, ove necessario, le informazioni in parola[236] con le altre forze di polizia, essendo, tra l'altro, tra queste, l'unica ad essere inserita anche nella suddetta rete di cooperazione di cui al citato comma 1-*bis*[237].

Altro importante elemento di novità è rappresentato dal nuovo comma 7-*bis* dell'art. 12 del d.lgs. n. 231/2007, in base al quale, sempre nell'ottica di assicurare efficienza ed efficacia alle investigazioni, gli Uffici del Pubblico

---

235) Comma 4: "*Ferma restando l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria procedente per le informazioni coperte da segreto investigativo nonché eccettuati i casi in cui è in corso un'indagine di polizia per la quale è già stata trasmessa un'informativa all'autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 347 o 357 del codice di procedura penale e detta autorità non ha ancora assunto le proprie determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale, gli organi delle indagini forniscono le informazioni investigative necessarie a consentire alla UIF lo svolgimento delle analisi di sua competenza, attraverso modalità concordate che garantiscano la tempestiva disponibilità delle predette informazioni e il rispetto dei principi di pertinenza e proporzionalità dei dati e delle notizie trattati rispetto agli scopi per cui sono richiesti.*"

236) Con specifico riferimento agli elementi informativi delle segnalazioni di operazioni sospette.

237) In data 3 dicembre 2021 è stata siglata la *convenzione tra la Guardia di Finanza e il Dipartimento di Pubblica Sicurezza e con l'Arma dei Carabinieri* in attuazione del comma 8 dell'art. 12 del d.lgs. 231/2007 che prevede la condivisione, in deroga al segreto d'ufficio, di tutte le informazioni rilevanti ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo nell'ambito della cooperazione tra le forze di polizia. L'art. 12, comma 8, come recentemente novellato dal d.l. 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. Decreto *sostegni-ter*), convertito in L. 28 marzo 2022, n. 25, prevede che "*Salvo quanto previsto dal comma 1-bis e fuori dai casi di cooperazione tra le forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, tutte le informazioni, in possesso delle autorità di cui all'articolo 21, comma 2, lettera a), e rilevanti per l'esercizio delle attribuzioni di cui al presente decreto, sono coperte da segreto d'ufficio. Il segreto non può essere opposto all'autorità giudiziaria ovvero alle forze di polizia di cui al primo periodo, quando le informazioni siano necessarie per lo svolgimento di un procedimento penale, nonché ai servizi centrali di cui all'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nei casi in cui sia necessario disporre, con assoluta urgenza, di informazioni finanziarie o analisi finanziarie della UIF per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento di condotte riconducibili ai delitti contro la personalità dello Stato previsti dagli articoli da 270 a 270-septies del codice penale*".

Ministero potranno richiedere i risultati degli approfondimenti investigativi svolti sulle segnalazioni al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza e alla Direzione Investigativa Antimafia[238].

Sul piano operativo, l'esercizio di tale facoltà permetterà di realizzare, in maniera più compiuta, il necessario coordinamento tra le attività di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo e quelle repressive;

– il *d.l. 16 luglio 2020, n. 76* (c.d. "decreto Semplificazioni"), convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", che ha modificato il d.lgs. 231/2007, introducendo importanti novità, con riferimento, in particolare, all'adeguata verifica della clientela e alle relative procedure di identificazione digitale, al fine di facilitare i rapporti a distanza rendendo più agevole l'accesso ai servizi e meno oneroso l'adempimento degli obblighi di identificazione della clientela, anche in funzione delle esigenze connesse alla crisi pandemica da Covid-19[239].

Nel 2020 l'Unità di informazione finanziaria ha seguito l'evoluzione della legislazione d'urgenza connessa alla pandemia da Covid-19 e, per agevolare la tracciabilità dei flussi finanziari ottenuti in conseguenza dell'accesso al credito, è stato introdotto, con riferimento ai finanziamenti garantiti dalla SACE S.p.A[240], l'utilizzo esclusivo di conti correnti dedicati.

– il *d.lgs. 8 novembre 2021 n. 186*, esaminato nel precedente capitolo (a cui si fa rimando) e recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che reca disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati, e che abroga la decisione 2000/642/GAI;

– il *d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, di attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale, già esaminato nel capitolo precedente (cui si fa rimando).

---

238) Per quanto attiene alla criminalità organizzata.

239) La semplificazione riguarda soltanto i casi di identificazione a distanza. Infatti, il "Decreto Semplificazioni" non è intervenuto sull'art. 19, comma 1, lett. a) del d.lgs. 231/2007, che continua a prevedere l'obbligo di acquisizione della copia di un documento di identità, previa esibizione dello stesso, nei casi in cui l'identificazione avvenga in presenza.

240) SACE è una società per azioni controllata da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, specializzata nel settore assicurativo-finanziario. L'azienda è attiva nell'*export credit* (stipula infatti l'assicurazione del credito all'esportazione), nell'assicurazione dei crediti, nella protezione degli investimenti, nelle garanzie finanziarie, nelle cauzioni e nel *factoring*.

Queste e altre[241], unitamente ad altre disposizioni emesse dalle Autorità competenti, hanno rafforzato l'apparato di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo del nostro Paese, rendendolo uno dei più completi in ambito internazionale e consentendogli, in qualche circostanza, anche di anticipare le intenzioni del legislatore europeo o di ampliarne le disposizioni.

La strategia di contrasto alla criminalità organizzata, basata sul principio "*follow the money*", che permea la cultura investigativa del nostro Paese nello specifico settore, ha, nel tempo, garantito un approccio sempre più profondamente orientato alla ricerca delle nuove forme di investimento e/o infiltrazione criminale nell'economia e dei capitali illeciti che, per essere utilizzati, devono essere prima "ripuliti" attraverso forme di riciclaggio sempre più sofisticate o tecnologicamente avanzate.

Se è vero, infatti, che molte organizzazioni criminali ricorrono ancora a forme "classiche" di riciclaggio, come ad esempio gli investimenti immobiliari o l'acquisto di beni di elevato valore, sempre più frequente è il ricorso a sistemi più innovativi.

Ecco quindi l'importanza dell'approccio basato sulla valutazione dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Come si è avuto modo di vedere, la valutazione dei rischi è un esercizio molto complesso che coinvolge numerosi attori a livello internazionale, europeo, nazionale, settoriale e, persino, le singole realtà operative.

Solo un utilizzo sempre più consapevole dello strumento di valutazione dei rischi potrà consentire, anche con l'aiuto delle nuove tecnologie come l'intelligenza artificiale, una valutazione al passo con i tempi e potrà essere di valido supporto al legislatore, tanto europeo quanto nazionale, suggerendo le corrette strategie per affrontare con strumenti adeguati le novità che sempre più velocemente si prestano a strumentalizzazioni illecite.

E dato il carattere sempre più transnazionale del fenomeno del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sarà, altresì, necessaria un'armoniz-

241) Si pensi ad esempio ai correttivi che è stato necessario apportare alla normativa in materia di c.d. "*Superbonus*" (termine utilizzato per individuare una serie di detrazioni sulle spese sostenute per interventi in alcuni settori come le facciate di edifici, ristrutturazioni, adeguamenti energetici o antisismici, ecc.). Si parla in particolare dei correttivi previsti dall'art. 2, comma 1, del d.l. 11 novembre 2021, n. 157 (successivamente abrogato dalla l. 30 dicembre 2021, n. 234 – Legge di Bilancio 2022), che aveva introdotto, nel corpus del "Decreto Rilancio", l'art. 122-*bis*. Questo prevedeva, tra l'altro, anche disposizioni in materia di contrasto al riciclaggio a carico dei soggetti obbligati. In particolare, tali soggetti (es. banche e intermediari finanziari che intervenivano nelle cessioni dei crediti), erano tenuti al rispetto dei presidi antiriciclaggio previsti dal decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, di non procedere all'acquisizione del credito in tutti i casi in cui ricorrevano i presupposti per l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette e di astensione.

zazione concreta delle norme a livello europeo che consenta un intervento efficace e veloce per contrastare tali fenomeni.

Non potrà più farsi esclusivo affidamento alla capacità (= volontà) di ogni singolo Stato membro di recepire le direttive in materia, ma dovrà necessariamente ricorrersi a forme di diretta e uniforme applicazione di normative europee (regolamenti) in tutti gli Stati membri, sotto il coordinamento di un'Autorità europea di contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo, così come previsto nell'*Action Plan* della Commissione europea.

Il fattore tempo e la conoscenza tecnologica saranno, infine, due variabili fondamentali nel contrasto delle condotte illecite in parola.

Bibliografia

Angelini M., *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, 2005

Armone G.M. - Cimini B.R. - Gambini F. - Iuzzolino G. - Nicastro G. - Pioletti A., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano – Le decisioni quadro dell'Unione europea: dal mandato d'arresto alla lotta al terrorismo*, Giuffrè, Milano, 2006

Bargis M., *Il mandato d'arresto europeo dalla decisione quadro alle prospettive d'attuazione*, in *Politica del diritto*, 2004, n. 1

Busuioc M. - Groenleer M., *Beyond Design: The Evolution of Europol and Eurojust*, in *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, n. 14

Chirolla Losada M.C., *Presentación sobre el papel de la fiscalía dentro del sistema contra el lavado de activos en el banco de Bogotá*, 2003

Clemente C., Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), *Audizione del 7 maggio 2020 presso le Commissioni riunite Giustizia e Finanze della Camera dei Deputati*, in *https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi/documenti/Audizione_ActionPlan_Clemente_13102020.pd*

Clemente C., *La segnalazione delle operazioni sospette: il contributo alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio*, Convegno tenutosi presso la LUISS Guido Carli, Roma, 2 marzo 2016

Clemente C., *Presentazione del Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia per l'Anno 2016*, UIF, Banca d'Italia, maggio 2017

Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, *Towards better implementation of the EU's anti-money launder-*

ing and countering the financing of terrorism framework, 2019, in *Https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0360*

De Braco S.C. - De Vita A., *Nuovo falso in bilancio e reati fiscali,* e-book, Maggioli Editore

Dell'osso A.M., *Il reato di autoriciclaggio: la politica criminale cede il passo ad esigenze mediatiche e investigative*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2015, n. 2

Draghi M., *L'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio*, testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Roma, 22 luglio 2009

Fatf, *Jurisdictions under Increased Monitoring*, Parigi, 23 ottobre 2020

Fiandaca G. - Musco E., *Diritto penale – Parte Speciale*, Volume II - Tomo secondo, I delitti contro il patrimonio, Zanichelli editore S.p.A., 2015

Gianfelici F. - Siena F.A., *Il legal framework europeo di contrasto al riciclaggio trasnazionale verso una svolta? Problemi attuali e prospettive di revisione organica*, in *Giurisprudenza penale*, su *https://www.giurisprudenzapenale.com/wpcontent/uploads/2021/02/Gianfelici_Siena_gp_2021_2.pdf*

Helmberg M., *Eurojust and joint investigation teams: how Eurojust can support JITs*, in *ERA Forum*, 2007, n. 8

Letizi M., *Come cambierà il dispositivo europeo antiriciclaggio alla luce del recentissimo Action Plan lanciato dalla Commissione*, in *Rivista italiana antiriciclaggio*, 2020

Orozco C.M., *ABC del lavado de activos y la Financiación del Terrorismo, presentación Superintendencia de Sociedades*, 2013

Palmieri G.M., *La tutela penale della libertà di iniziativa economica. Riciclaggio e impiego di capitali illeciti tra normativa vigente e prospettive di riforma*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2013

Palmieri M., *Note* "*a prima lettura*" *sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale,* in *Penale – Diritto e Procedura*, 2022, n. 4

Pestelli G., *Riflessioni critiche sulla riforma dei reati di ricettazione, riciclaggio, reimpiego e autoriciclaggio di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195*, in *Sistema penale*, 2021, n. 12

Picotti L., *La protezione penale degli interessi finanziari dell'Unione europea nell'era post-Lisbona: la Direttiva PIF nel contesto di una riforma di sistema*, in *Tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, 2018, su *https://iris.univr.it/retrieve/e14ff6e607b30209e0536605fe0ad24c/Tutela_Penale_Degli_Interessi_Finanziari_Dellunion_9788833180397_2201001.pdf*

Santoriello C., *D.lgs. 186/2021: usare le informazioni finanziarie in fase di indagine diventa più facile*, in *https://www.altalex.com/documents/2021/12/06/d-lgs-186-2021-usare-le-informazioni-finanziarie-in-fase-di-indagine-diventa-piu-facile*

Sommella M., *La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni*, in *Freedom, Security & Justice European Legal Studies*, n. 2, 2022

Suarez L.E., *El nuevo enfoque de la UIAF: modelo sistémico, ampliado y bidireccional SAP*, 2011

Suarez L.E., *Unidades de inteligencia financiera y contra financiación del terrorismo*, 2014

Suominen A., *The past, present and the future of Eurojust*, in *15 MJ,* 2008, n. 2

Troyer L. - Cavallini S., *La «clessidra» del riciclaggio*, in rivista trimestrale online *Diritto penale contemporaneo*, n. 2/2014

Zanchetti M., *Riciclaggio*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, XII, Torino, 1997

Zoccali S., *Le fonti legislative sovranazionali e internazionali alla luce degli atti normativi dell'Unione europea in materia di confisca*, in *Cammino Diritto*, 2021, n. 9

Sitografia

Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package (*europa.eu*)

Banca d'Italia – Comunicazione della Banca d'Italia sul contrasto al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo (*bancaditalia.it*)

Comunicazione-al-sistema-in-materia-AML.pdf (*bancaditalia.it*)

EU context of anti-money laundering and countering the financing of terrorism (*europa.eu*)

EU context of anti-money laundering and countering the financing of terrorism (*europa.eu*)

Https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6617/LA%20PREVENCION%20DEL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS%20%20EN%20COLOMBIA.pdf;jsessionid=B2448882B8F422A17B8AB126937954CD?sequence=1

Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf

Https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6617/LA%20

PREVENCION%20DEL%20LAVADO%20DE%20ACTIVOS%20%20EN%20COLOMBIA.pdf;jsessionid=B2448882B8F422A17B8AB126937954CD?sequence=1
Https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388
Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20 saber%20sobre%20LAFT-1.pdf
Http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1121_2006.html
Http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1453_2011.html
Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf
Https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3793.pdf
Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf
Https://www.redjurista.com/Documents/circular_26_de_2008_superfinanciera__superintendencia financiera.aspx#
Https://www-fatf--gafi-org.translate.goog/en/home.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x _tr_pto=sc
Https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/titulo-viii/capitulo6/#:~:text=Art%C3%ADculo%20250.,ART.&text=%E2%80%94Corresponde%20a%20la%20Fiscal%C3%ADa%20General,los%20juzgados%20y%20tribunales%20competentes
Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf
Https://www.uiaf.gov.co/sites/default/files/202206/documentos/archivosanexos/Lo%20que%20debe%20saber%20sobre%20LAFT-1.pdf
Https://www.antiriciclaggiocompliance.it/alle-commissioni-riunite-giustizia-II-e-finanze-VI-le-audizioni-sul-nuovo-piano-dazione-aml-europeo
Https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102
Https://www.dirittoconsenso.it/2019/04/23/il-riciclaggio-internazionale-di-denaro
Https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-contr-terr/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102
Https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/organizzazione-internazionale/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102
Https://www.antiriciclaggiocompliance.it/app/uploads/2020/08/Letizi.pdf
Https://www.consob.it/web/area-pubblica/sezione-fintech
Https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eppo/#eppo

Https://ec.europa.eu/transparency/documentsregister/detail?ref=COM(2016)826&lang=it
Https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)2800&fromT
Https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=ELhttps://uif.bancaditalia.it/sistemaantiriciclaggio/organizzazioneinternazionale/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102#gafi
Https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0513(03)&from=EL
Https://www.europol.europa.eu/publicationdocuments/suspiciontoactionconvertingfinancial-intelligence-greater-operational-impact
Https://www.fatfgafi.org/content/dam/fatfgafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf
Https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/proceduredinfrazione/statdelleinfrazioni/infrazioni-3-febbraio-2021
Https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102io/ordinamento-italiano/index.html
Https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/index.html (indicatori di anomalia)
Https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/pandemic_profiteering-how_criminals_exploit_the_Covid-19_crisis.pdf
Il Comitato di Sicurezza Finanziaria pubblica la seconda analisi dei rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo in Italia (*mef.gov.it*)
L'euro digitale: la nostra moneta ovunque e per ogni necessità (*europa.eu*)
Limite contanti 2023: novità, regole e iniziative da gennaio 2023 (*Axerve*)
Lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo – *Consilium* (*europa.eu*)
Pacchetto antiriciclaggio europeo 2021 (*Https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_3690*)
Prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo – Nuovi meccanismi nazionali *(europa.eu*).
Rapporto–UIF–anno–2021.pdf (*bancaditalia.it*) – Rapporto sui rischi in Italia
Registro per gli exchange: la prima forma di monitoraggio per gli operatori di criptovalute (*altalex.com*)
Rischio di riciclaggio: valutazione sovranazionale Commissione UE (*diritto-bancario.it*)
Rischio riciclaggio nel metaverso. Come combattere metamafia e riciclaggio nel metaverso – HuffPost Italia (*huffingtonpost.it*)

UIF – Antiriciclaggio (*bancaditalia.it*)
Una rapida panoramica dell'UE 6AMLD | *ComplyCube (6ª direttiva antiriciclaggio)*
VI Direttiva Antiriciclaggio: 6 novità da fine 2020 (*metisoft.it*)

Altre Fonti

Guardia Di Finanza, monografia redatta dal 48° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria, dal titolo "La cooperazione internazionale antiriciclaggio: principi FATF, il gruppo Egmont e utilizzabilità in ambito domestico delle informazioni acquisite", AA.VV., Lido di Ostia, novembre 2020
Guardia Di Finanza, monografia redatta dal 49° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria, dal titolo "Legislazione a tutela del mercato dei capitali. Il riciclaggio dei capitali illeciti e le sue interrelazioni con il fenomeno dell'evasione fiscale", AA.VV., Lido di Ostia, luglio 2021
Guardia Di Finanza, monografia redatta dal 50° Corso Superiore di Polizia Economico-Finanziaria della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria, dal titolo "I delitti economico-finanziari della criminalità organizzata per finalità di infiltrazione e di riciclaggio", AA.VV., Lido di Ostia, novembre 2022
Guardia Di Finanza, *Notiziario della Scuola di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza*, n. 1/2022, Tecnica professionale, parte II

Il ruolo degli Stati terzi nella gestione europea e nazionale dei flussi migratori e umanitari, tra cooperazione internazionale, *capacity building* e *regional resettlement*

di Filippo Bianchi*

Abstract

Il 20 dicembre 2023, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto l'accordo politico relativo al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che presuppone un maggior coinvolgimento degli Stati terzi per contrastare i flussi migratori irregolari e combattere i trafficanti di esseri umani, favorendo la migrazione legale e rimuovendo le cause che inducono il migrante a partire. Il lavoro che segue è frutto della ricerca effettuata su testi, scritti e normative, nelle quali si inseriscono le riflessioni personali su taluni accadimenti che si sono susseguiti nel corso dell'attività di controllo delle frontiere marittime svolta nel Corpo della Guardia di Finanza. La significativa quantità di pronunciamenti di varie Corti, studi e approfondimenti che ho rinvenuto costituiscono la testimonianza del grande interesse che la tematica della migrazione porta con sé e manifestano, al contempo, il segno di forti contrapposizioni che stentano a comporsi.

Il capitolo introduttivo, quindi, è dedicato ad una ricognizione della graduale consapevolezza che l'Unione europea ha acquisito, rispetto all'iniziale concetto di rafforzamento delle frontiere esterne, sul ruolo che gli Stati terzi possono rivestire nella gestione dei flussi migratori. Ritengo che tale presa di coscienza derivi sia dalla difficoltà di mantenere un efficace controllo dei migranti sbarcati irregolarmente sul territorio di un Paese membro, a causa del tempo necessario a verificare se ricorrano i requisiti per il riconoscimento dello status di protezione, sia per le criticità connesse ai rimpatri o reinsediamenti di quanti non hanno titolo. A tal fine, la Commissione ha già avviato talune iniziative per stipulare nuovi partenariati con la Tunisia e, in prospettiva, con l'Egitto. In tale contesto, per rendere atto di un accesso al formalismo che pare inizi ad essere in uso anche tra le Istituzioni dell'Unione europea ho richiamato lo strano caso dell'"Accordo" con la Turchia, capace di sviluppare effetti tangibili nonostante sia considerato un mero resoconto

(*) Colonnello della Guardia di Finanza, frequentatore del XXXIX Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

dell'esito di una riunione intercorsa fra i capi di Stato pubblicato sul sito Internet del Consiglio nella forma di comunicato stampa e non possa essere considerato quale atto delle Istituzioni.

Il secondo capitolo è riservato alle *direttrici che il Governo italiano ha definito fin dal suo insediamento, 22 ottobre 2022, annunciando il Piano strategico Italia denominato "Piano Mattei", che presuppone un modello di cooperazione virtuosa e non predatoria con i Paesi partner, per favorire lo sviluppo socioeconomico sostenibile degli Stati con i quali sviluppare i partenariati. Penso che il programma possa essere realizzato per interrompere le partenze dei barconi di migranti, muovendo dal lungo percorso di cooperazione internazionale e di capacity building che già da tempo l'Italia ha sviluppato con gli Stati di maggior interesse.*

Il terzo capitolo volge lo sguardo ai protocolli che l'Italia ha stipulato, nel tempo, con la Libia, Paese di maggior interesse perché principale base di partenza dei flussi migratori illegali, nonché area geopolitica più delicata, per la forte instabilità che continua a caratterizzare tale regione nord africana. Proprio le attività condotte in tale contesto sono state oggetto di più pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che hanno condannato i respingimenti susseguitisi nel tempo, fino alla più recente sentenza della Corte di Cassazione – resa pubblica proprio durante la compilazione di questo testo – che ha condannato il comandante di un rimorchiatore in servizio nel Mediterraneo Centrale, per aver riportato in Libia, nell'anno 2018, 101 persone soccorse, ritenendo tale episodio un respingimento collettivo verso un Paese non ritenuto sicuro vietato dalla Convenzione europea per i diritti umani. A parere dello scrivente, è indubbio che i rapporti con la Libia debbano proseguire adeguandoli alle sentenze che sono intervenute, per far sì *che in quel Paese vengano finalmente rispettati i diritti umani e che si blocchino le partenze dei barconi.*

Quanto precede sulla base della positiva esperienza albanese analizzata nel medesimo capitolo, che ha richiesto un lungo e lento percorso di cooperazione che ha consentito all'Albania di candidarsi per l'adesione all'Unione europea. Peraltro, proprio, tale partenariato in materia di capacity building ha permesso di promuovere di recente un accordo in linea con la strategia delle "piattaforme di sbarco regionali" tuttora allo studio della Commissione, per realizzare un'efficace esternalizzazione delle frontiere. La progettualità proposta per la prima volta dall'Italia ha ottenuto il consenso della Commissione e il parere favorevole della Corte costituzionale albanese, appositamente attivata dalle opposizioni al Governo di quel Paese, ed è guardata con forte interesse da altri Paesi membri orientati ad avviare similari

iniziative, così come dal Regno Unito che è prossimo ad approvare analoga intesa con il Ruanda.

Il quarto capitolo indaga l'approccio australiano, per comprendere se vi siano elementi adottabili anche nel Mediterraneo, tenendo conto del particolare contesto di quest'ultimo teatro che è caratterizzato da una forte presenza di navi di organizzazioni non governative e dell'affermazione dei diritti dell'uomo che, come tratteggiato, sono ampiamente tutelati dalle Corti europee che adottano un approccio funzionalista alla tutela dei diritti umani, a differenza di quella australiana che, al pari di quella statunitense, si attiene ad una lettura più formale. L'Australia, tra l'altro, non ha mai concepito la migrazione come un fenomeno umanitario, tanto da intervenire sulla domestic law per limitare, se non eludere, l'applicabilità della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951 ed affermare il principio di inviolabilità dei confini nazionali. Di sicuro interesse è, a mio avviso, la rilevanza della campagna d'informazione diffusa in 17 lingue in molti Paesi asiatici e finalizzata a scoraggiare i migranti dal partire.

Nel quinto approfondimento, traendo spunto dall'approccio australiano sopra richiamato, ho sviluppato alcune riflessioni proprio sulle campagne di informazione che, a mio avviso, dovrebbero essere condotte in tutti i Paesi di origine della migrazione e su quelli di ulteriore interesse, per avvertire chi intende partire sui pericoli della migrazione irregolare, in particolare quelli riservati dal deserto e dal mare aperto. Dopo un breve richiamo al Sistema europeo d'informazione e autorizzazione ai viaggi che sarà attivo dal 2025 costituendo, a mio avviso un'esternalizzazione telematica delle frontiere, ho fatto cenno alle esperienze operative maturate negli ultimi trenta anni di servizio, che ritengo utili per definire il quadro d'insieme per la formulazione delle conclusioni ricomprese null'ultima parte del lavoro prodotto.

* * *

On 20 December 2023, the Council and the European Parliament reached a political agreement on the new Pact on Migration and Asylum, which provides for an increased involvement of Third states to counter illegal migration flows and fight against human traffickers, thus promoting legal migration and removing the causes that lead migrants to leave. This dissertation is the result of researches carried out on books, documents and regulations and it shows my personal considerations on some events occurred during the maritime border control activities I have carried out in my capacity as member of the Guardia di Finanza Corps. The significant amount of judgments pronounced by several Courts, studies and in-depth analyses that I have found, reveal the great interest generated by the topic concerning migration and, at the same time, they underline

the strong contrasts that are difficult to overcome.

The introduction chapter is a description of the increasing awareness that the European Union has acquired in relation to the initial concept of strengthening external borders as well as of the role that Third states can play in the management of migration flows. I believe that this awareness comes out both from the difficulty of maintaining an effective control of migrants who have illegally landed on the territory of a Member State, due to the time required to verify whether the requirements for the granting of protection status are met, and from the critical issues related to the repatriation or resettlement of those who have no right to stay in that Member State. To this end, the Commission has already adopted some initiatives to sign new partnerships with Tunisia and, in future, with Egypt. In this regard, with the aim of highlighting the formalism that seems to characterize also the Institutions of the European Union, I recalled the strange case of the "Agreement" with Turkey, which brought about tangible effects despite the fact that it is considered a simple report of the outcome of a meeting that took place between the leaders of State, published on the Council's website in the form of a press release and that cannot be considered as a legal act adopted by the Institutions.

The second chapter illustrates the guidelines that the Italian government has set out since it was established on 22 October 2022, when it introduced the Italy Strategic Plan called the "Mattei Plan", which provides for a model of virtuous and non-predatory cooperation with partner countries to foster the sustainable socio-economic development of the States with which it develops partnerships. I think that the program can be implemented to stop departures of migrant boats, starting from the long lasting international cooperation and capacity building that Italy has already been developing for some time with the States which are more affected by this phenomenon.

The third chapter deals with the protocols that Italy has signed over time with Libya, a country of greatest interest because it is the main departure base for illegal migration flows, as well as the most critical geopolitical area, due to the strong instability that continues to characterize this North African region. As a matter of fact, the activities conducted in this context have been the subject of several judgments pronounced by the European Court of Human Rights, which have deplored successive expulsions ordered over time, up to the most recent judgment by the Court of Cassation - made public precisely during the drawing up of this dissertation - which condemned the commander of a tugboat serving in the Central Mediterranean area, for having returned to Libya, in 2018, 101 rescued people. The Court of Cassation considered it as a collective expulsion towards a country that is not considered safe, taking into account that it is

prohibited by the European Convention on Human Rights. In my opinion, there is no doubt that relations with Libya must continue and have to be adjusted to the judgments by the Courts, in order to ensure that human rights are finally respected in every country and that departures of migrant boats are stopped.

In relation to the above, the positive experience with Albania is analyzed in the same chapter. It required a long and slow activity of cooperation that allowed Albania to apply for EU membership. Moreover, precisely this partnership made it possible, as regards capacity building, to recently promote an agreement in line with the strategy of "regional disembarkation arrangements", which are still under examination by the Commission, in order to achieve an effective border externalization. The project proposed for the first time by Italy has obtained the consent of the Commission and the positive opinion of the Albanian Constitutional Court, specifically consulted by the opposition parties to the Government of that country. This project is also considered with strong interest by other Member States willing to start similar initiatives, as well as by the United Kingdom, which is on the point of approving a similar agreement with Rwanda.

The fourth chapter analyzes the Australian approach to this matter, with the aim of understanding whether there are initiatives that can be adopted in the Mediterranean area as well, taking into account the particular context of that area, which is characterized by a strong presence of ships of non-governmental organizations. Also the safeguarding of human rights, which as outlined are widely protected by European Courts, is taken into account. The European Courts adopt a functionalist approach to the protection of human rights, unlike the Australian Courts that, like the U.S. Courts, are addressed to adopt a more formal approach. By the way, Australia has never conceived migration as a humanitarian phenomenon and, as a matter of fact, its domestic law is intended to limit, even to avoid, the implementation of the Geneva Convention of 1951 relating to the Status of Refugees, thus preferring to apply the principle of inviolability of national borders. In my opinion, the importance of the information campaign launched in 17 languages in many Asian countries is to be mentioned, since it was aimed at discouraging migrants from leaving.

In the fifth chapter, making reference to the above-mentioned Australian approach, I made some considerations precisely on the information campaigns that, in my opinion, should be conducted in all countries of origin of migrations and in those more affected by this phenomenon, in order to warn people who intend to leave about the dangers of illegal migration, particularly those posed by desert areas and the open sea. After a brief reference to the European Travel Information and Authorization System, that is expected to be operational from 2025 and which represents, in my opinion, a computerized externalization of

borders, I mentioned the operational experiences gained in the last thirty years of service, which have been useful to me in outlining the overall framework for the formulation of the conclusions included in the last part of this dissertation.

* * *

1. L'Unione europea acquisisce la graduale consapevolezza del ruolo che gli Stati terzi possono rivestire nella gestione dei flussi migratori

1.1. L'accordo politico tra il Consiglio e il Parlamento europeo relativo al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo[1]

Il 20 dicembre del 2023, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno condiviso i principi fondamentali del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo che modificherà il vigente quadro giuridico unionale in materia di gestione dei flussi migratori. Il risultato politico raggiunto all'esito di trattative e negoziati avviati nel 2020 era stato anticipato nel precedente mese di ottobre dall'ultimo passaggio fondamentale accolto con grande soddisfazione dai vertici delle Istituzioni[2], quando erano state rimosse le riserve espresse dalla Germania sull'ultima delle proposte normative[3].

Il Patto è concepito per gestire e normalizzare la migrazione a lungo termine[4], fornendo certezza, chiarezza e condizioni dignitose per le persone che arrivano nell'Unione europea e si compone di provvedimenti[5] e politiche finalizzate ad uniformare le procedure relative alla protezione internazionale[6],

1) Consiglio – Comunicato stampa del 20 dicembre 2023, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system*.
2) Dichiarazioni dei vertici europei e dei leader di Germania e Italia rilasciate in occasione del precedente accordo sul regolamento in tema di crisi migratorie, il 4 ottobre 2023, su *https://www.lapresse.it/esteri/2023/10/04/migranti-accordo-tra-stati-ue-su-regolamento-crisi*.
3) La condivisione è stata resa possibile a seguito della rimodulazione del testo originario della proposta di "*regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*". La Germania, infatti, aveva presentato apposito emendamento che ha favorito la rimozione dal testo del provvedimento della parte che imponeva di "*non considerare le operazioni umanitarie come una strumentalizzazione dei migranti*" e l'inserimento, nella nuova versione, di in un "*considerando*" che recita, ora: "*Le operazioni umanitarie non devono essere considerate come strumentalizzazione delle migrazioni, quando non sussiste il tentativo di destabilizzare uno Stato membro*".
4) Proposto dalla Commissione europea a settembre del 2020. Si veda: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, COM (2020) 609 final, Bruxelles, 23 settembre 2020.
5) Tra cui le proposte degli ultime cinque regolamenti rimasti da approvare, i cui testi costituiscono l'evoluzione della proposta originaria formulata dalla Commissione il 23 settembre 2020.
6) Adottando esclusivamente strumenti normativi vincolanti quali i regolamenti, per disciplinare i

per creare un processo di migrazione e asilo più equo e sostenibile, valutando il fenomeno migratorio e l'asilo secondo un criterio comune basato sulla solidarietà e il rispetto dei diritti umani.

A tal fine, il sistema di asilo e le politiche di rimpatrio degli stranieri irregolari saranno resi più efficienti nelle diverse fasi di gestione degli arrivi e della protezione internazionale, dal primo controllo fino alla presentazione e valutazione delle domande.

La strategia così definita porterà gli Stati membri a unire gli sforzi e le responsabilità, anche attraverso il meccanismo di solidarietà finalizzato ad alleggerire il carico sui Paesi di primo approdo che subiscono il diretto impatto dei flussi migratori.

La nuova politica migratoria emerge rivolta, nelle aspettative condivise, a rendere l'Unione europea in grado di gestire le migrazioni, anziché subirle[7]. In tal senso, assume rilievo la cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei migranti, da attuare attraverso partenariati reciprocamente vantaggiosi, per fornire una risposta efficace alle cause profonde della migrazione, prevenire le partenze illegali ed ampliare i canali di migrazione legale[8], nonché per migliorare il sistema dei rimpatri e attuare una lotta risoluta contro la criminalità organizzata, il traffico e la tratta di esseri umani[9].

Dal 2020 i lavori del Consiglio hanno registrato distinti momenti nel giugno 2022, nel giugno e nell'ottobre 2023[10], cui sono seguiti i negoziati con il Parlamento europeo per condividere la richiamata posizione comune, che

differenti aspetti migratori ad oggi ricondotti a direttive e raccomandazioni: direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013; direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003; raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione del 23 settembre 2020; raccomandazione (UE) 2020/1364 della Commissione del 23 settembre 2020.

7) Nel 2019 gli ingressi irregolari di migranti nell'Unione europea si sono attestati a n. 141.741 unità, per incrementare gradualmente fino a raggiungere le n. 331.433 unità nell'anno 2022 e le n. 281.872 unità nel periodo gennaio-settembre 2023. I dati sono rilevati dalle Statistiche sulla migrazione in Europa, su *https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it#flussi-da-e-verso-lue*.

8) Comunicazioni alla Camera dei Deputati, il 12 dicembre 2023, del Presidente del Consiglio, in previsione del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023, su *https://www.governo.it/it/articolo/comunicazioni-alla-camera-il-consiglio-europeo-del-15-dicembre/21262*.

9) Il Consiglio europeo, nell'occasione, ha anche condannato la strumentalizzazione dei migranti da parte di Paesi terzi per fini politici e ha riaffermato la determinazione ad assicurare un efficace controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea. EUCO 20/23 CO EUR 16 CONCL 6, Riunione del Consiglio europeo (14 e 15 dicembre 2023), Conclusioni, Bruxelles, 15 dicembre 2023.

10) Il 14 dicembre 2020 il Consiglio discute del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo presentato dalla Commissione europea il precedente 23 settembre 2020 unitamente a cinque nuove proposte legislative volte a riformare le norme dell'Unione europea in materia di asilo. Il 22 giugno 2022 il Consiglio approva i mandati negoziali sui regolamenti Eurodac e accertamenti. L'8 giugno 2023 il Consiglio condivide gli atti legislativi fondamentali in materia di asilo e migrazione. Il 4 ottobre 2023 il Consiglio approva il mandato sul regolamento sulle situazioni di crisi.

rappresenta un primo passaggio necessario per il prosieguo dei lavori a livello tecnico in cui saranno definiti i dettagli dei nuovi regolamenti, che saranno successivamente sottoposti alla valutazione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei Governi degli Stati membri dell'Unione europea[11], per la conferma e l'adozione definitiva del pacchetto completo entro il mese di aprile 2024. Il nuovo accordo politico consegue ad ulteriori iniziative già realizzate in seguito alla presentazione del Patto originario del 2020[12].

I lavori potranno ora proseguire in accordo ai principi posti a fondamento delle politiche migratorie dell'Unione europea, al tempo illustrati dal Presidente della Commissione europea, in occasione del discorso sullo stato dell'Unione europea rivolto al Parlamento europeo in sessione plenaria, il 16 settembre 2020, nel quale emerge, tra l'altro, che: "*Adotteremo un approccio umano e umanitario. Salvare vite in mare non è un'opzione. E quei Paesi che assolvono i loro doveri giuridici e morali o sono più esposti di altri devono poter contare sulla solidarietà di tutta l'Unione europea. Garantiremo un legame più stretto tra asilo e rimpatrio. Dobbiamo fare una netta distinzione tra coloro che hanno il diritto di rimanere e coloro che questo diritto non ce l'hanno. Agiremo per lottare contro i trafficanti, rafforzare le frontiere esterne, rinsaldare i partenariati esterni e creare percorsi legali. E garantiremo che le persone che hanno il diritto di rimanere siano integrate e si sentano accolte*. (...) *Tutti devono farsi avanti e assumersi la propria responsabilità*"[13].

---

11) F. Martinelli, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Simone Edizioni Giuridiche, Napoli, XXXVI, 2019 e M. Tsirli - M. O' Flaherty, *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea, 2020 e articolo 240, paragrafo 1, Trattato sul Funzionamento Unione europea.

12) Dopo la presentazione del Patto, sono state realizzate le seguenti iniziative:
– raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione, del 23 settembre 2020, su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione;
– raccomandazione (UE) 2020/1365 della Commissione, del 23 settembre 2020, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle operazioni condotte da navi possedute o gestite da soggetti privati a fini di attività di ricerca e soccorso;
– regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010: per l'istituzione dell'Agenzia Unione europea per l'asilo (EUAA), che ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), con maggiori strumenti per sostenere gli Stati membri nelle pratiche di asilo e accoglienza;
– coordinatore dell'Unione europea per i rimpatri, nominato il 2 marzo 2022, per istituire un sistema europeo di rimpatrio efficace e comune e migliorare il coordinamento di azioni tra UE e Stati membri;
– meccanismo di solidarietà volontaria tra 23 Stati membri dell'Unione europea e Paesi associati, che hanno convenuto di sostenere gli Stati membri sotto pressione migratoria, anche impegnandosi a ricollocare alcuni dei loro richiedenti asilo e attraverso contributi finanziari.

13) Discorso pronunciato dalla Presidente della Commissione europea, su *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_20_1655*.

1.2. Il nuovo ruolo degli Stati terzi nella gestione europea dei flussi migratori

L'ultima versione dei cinque provvedimenti normativi proposti dalla Commissione europea potrebbe introdurre elementi di novità con riflessi sulle attività di prevenzione e di gestione del migrante che le differenti Istituzioni nazionali effettuano per la tutela delle frontiere[14]. L'evoluzione di tale quadro giuridico di riferimento è quindi di sicuro interesse per l'Italia, che per la sua particolare posizione geografica rappresenta una delle frontiere marittime meridionali esterne dell'Unione europea e che ormai da lungo tempo è il Paese maggiormente investito dall'arrivo di flussi migratori massivi di difficile gestione con l'attuale regolamentazione unionale[15].

Per quanto di più stretta rilevanza per il presente studio, appare quindi utile circostanziare gli aspetti che potrebbero coinvolgere maggiormente gli Stati terzi, per ciascuno degli atti normativi oggetto di prossima valutazione, tenendo in considerazione anche il potenziale impatto che i dettami potrebbero avere sulle attività di polizia e sulle relative procedure da adottare, in particolare, nell'azione da condurre per la tutela delle frontiere marittime, dove il diritto dell'Unione europea si combina con il diritto internazionale del mare e con quello umanitario.

La proposta di regolamento sulla procedura comune di protezione internazionale nell'Unione[16] semplifica i procedimenti e fissa norme relative ai diritti dei richiedenti asilo, introducendo – al ricorrere di determinate condizioni[17] – una procedura di frontiera obbligatoria per il celere esame della potenziale infondatezza o inammissibilità delle richieste di asilo, presso le

14) Comunicato stampa del 21 dicembre 2023 del Consiglio europeo, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system*.

15) I flussi migratori variano nel tempo per orientamento e intensità, nell'attuale momento storico interessano i litorali della Sicilia e della Calabria, con sporadici pari episodi in Puglia e Sardegna.

16) Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE – Orientamento generale, Bruxelles, 13 giugno 2023.

17) L'attivazione della procedura di frontiera è avviata quando un individuo in cerca di asilo presenta la propria richiesta presso un punto di attraversamento della frontiera esterna, subito dopo essere stato fermato a causa di un attraversamento illegale della stessa o al momento dello sbarco in seguito a un'operazione di ricerca e soccorso in mare. La procedura diventa obbligatoria per gli Stati membri quando il richiedente costituisce una minaccia per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, ha ingannato le Autorità fornendo informazioni false od omettendo dettagli rilevanti, e quando il richiedente proviene da un Paese con un tasso di riconoscimento inferiore al 20%. I minori non accompagnati non saranno oggetti a tale procedura di frontiera, salvo che rappresentino una minaccia per la sicurezza.

frontiere esterne dell'Unione europea[18]. I migranti sottoposti a tale procedimento sono mantenuti al di fuori del territorio, presso la frontiera esterna o nelle sue vicinanze, ovvero in una zona di transito o in altri luoghi individuati all'interno del territorio di un Paese, nel rispetto delle garanzie e delle condizioni stabilite dalla direttiva sulle condizioni di accoglienza.

La proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione[19] è destinata a sostituire il vigente regolamento di Dublino, che definisce le regole per determinare lo Stato membro competente per esaminare una domanda di asilo. Il nuovo regolamento semplificherà le procedure e ridurrà i tempi per l'esame. Sarà istituito, inoltre, un meccanismo obbligatorio di solidarietà in favore dei Paesi che subiscono una maggiore pressione migratoria, dando agli altri Stati membri la possibilità di optare tra il ricollocamento dei richiedenti asilo sul proprio territorio e il versamento di un contributo finanziario.

La proposta di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne[20] prevede che i migranti che attraversano senza autorizzazione la frontiera esterna per via terrestre, marittima o aerea e quelli sbarcati a seguito di un'operazione di ricerca e soccorso in mare saranno identificati e sottoposti a controlli sanitari e di sicurezza, nonché al rilevamento delle impronte digitali e alla registrazione nella banca dati "*Eurodac*" in prossimità delle frontiere esterne. Le persone sottoposte al processo di accertamento non sono autorizzate ad entrare nel territorio di uno Stato membro e devono rimanere a disposizione delle Autorità nel luogo in cui sono effettuati gli accertamenti.

La proposta di regolamento che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali[21] potenzia i controlli sulle persone alle frontiere esterne. Il database europeo delle impronte digitali (*European dactyloscopie*) per i richiedenti asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'europea sarà implementato con l'acqui-

18) A. Brambilla, *La triste parabola del diritto dell'immigrazione. Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, in *Questione Giustizia*, 3/2023.

19) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione] – Orientamento generale. Bruxelles, 13 giugno 2023.

20) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817, Bruxelles, 23 settembre 2020.

21) Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Eurodac per confronto impronte digitali per efficace applicazione regolamento (UE) su gestione asilo e migrazione, e regolamento (UE) per identificazione cittadini paesi terzi o apolidi cui soggiorno è irregolare e per richieste confronto dati "*Eurodac*" presentate da Autorità di contrasto degli Stati membri ed Europol ai fini del contrasto, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818, Bruxelles, 23 settembre 2020.

sizione delle immagini del volto per tutti coloro di età pari o superiore ai sei anni, in aggiunta alle impronte digitali che sono già registrate in accordo alle vigenti norme.

La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo[22] mira a garantire una gestione più efficace delle crisi causate da un aumento straordinario dei flussi migratori, che possono creare difficoltà nei servizi di asilo e accoglienza. Inoltre, tali regole si applicheranno anche nei casi in cui i migranti vengono strumentalizzati da parte di altri Paesi, ovvero quando un Paese ai confini dell'Unione europea facilita o incoraggia i flussi migratori per aumentare la pressione e destabilizzare il territorio dell'Unione europea. Durante situazioni di crisi, la registrazione delle domande potrebbe estendersi oltre il termine ordinario, mentre le procedure di frontiera riguardanti sia l'asilo che il rimpatrio potrebbero essere prolungate di altre otto settimane.

1.3. Le iniziative avviate dall'Unione europea per la definizione di partenariati con gli Stati terzi

Il Patto rinnovato esalta la cooperazione con i Paesi di origine e quelli di transito su cui fluiscono le rotte migratorie[23], traslando all'esterno dei confini dell'Unione europea le azioni da porre in essere nell'ambito di partenariati già in essere, da migliorare, a cui si devono aggiungere altri nuovi, da definire con i Paesi terzi con spirito di mutua responsabilità. La finalità è quella di bloccare sul nascere i flussi migratori irregolari, attraverso accordi con i Paesi di origine e di transito dei migranti volti a garantire la fornitura gratuita o contributi economici per l'acquisto di attrezzature per la sorveglianza dei confini, la formazione del personale addetto al controllo e il supporto logistico e tecnico, per prevenire le partenze e il transito illegali, oltre che a incentivare la cooperazione fra le Autorità di contrasto e giudiziarie, avvalendosi di dispositivi e tecniche di indagine moderni. Sono previsti, inoltre, appositi finanziamenti per i centri di detenzione fuori dai confini europei e quote fisse per l'ingresso dei cittadini di quegli Stati terzi che collaborano al controllo delle frontiere e alla riammissione dei migranti.

I partenariati si propongono di rimuovere anche le cause stesse che ori-

22) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio situazioni di crisi e forza maggiore nel settore migrazione e asilo COM (2020) 613 final 2020/0277 (COD), Bruxelles, 23 settembre 2020.

23) L. Di Comite (in collaborazione con P. Bonerba e A. D'addato), *Migrazioni e sicurezza: aspetti demografici*, Dipartimento per lo studio delle società mediterranee dell'Università di Bari, Bari, 34/2006.

ginano la migrazione, promuovendo il miglioramento delle condizioni di vita nelle terre di origine, attraverso l'erogazione di corsi di istruzione e formazione, lo sviluppo di opportunità economiche e la promozione del lavoro dignitoso.

Nel complesso le iniziative condotte sino ad ora – partenariati operativi comuni, regionali e nazionali – hanno facilitato azioni congiunte e hanno consentito lo sviluppo delle capacità delle Autorità di contrasto e giudiziarie nei Paesi partner, sostenendo lo scambio di migliori prassi e di informazioni[24]. In tale ottica, l'Agenzia europea Frontex[25] ha sviluppato la Comunità di intelligence Africa-Frontex, che raggruppa 30 Paesi africani, per il supporto delle capacità operative preventive e lo sviluppo di analisi nella lotta contro il traffico di migranti. Il partenariato operativo comune Nord Africa[26] lavora concentrandosi sulla Costa d'Avorio, la Guinea, la Tunisia, la Nigeria, con i Paesi del Corno d'Africa e con l'Unione africana[27].

Altri partenariati operativi comuni e squadre investigative comuni sono stati sviluppati con Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Gambia, Turchia e i Balcani occidentali, ed è in fase di realizzazione anche una rete di partenariati operativi comuni in Africa Occidentale e Centrale. In Niger è stata condotta una campagna di informazione e di sensibilizzazione in materia di migrazione, per rendere la popolazione pienamente consapevolezza sui rischi della migrazione irregolare. Il partenariato operativo con la Costa d'Avorio ha istruito le unità investigative specializzate nel traffico di migranti e nella tratta di esseri umani, sviluppato la capacità nella gestione delle frontiere, supportato la cooperazione tra le Autorità di contrasto e giudiziarie e diffuso campagne di informazione e di sensibilizzazione.

Ad oggi sono oltre trecento gli accordi conclusi con gli Stati terzi[28]. Sono, inoltre, in fase di negoziazione o di conclusione accordi di riammissione con i Paesi di origine e di transito, per rimpatriare i migranti irregolari e per ampliare i Paesi cooperanti nel contrasto alla tratta di esseri umani[29]. In alcuni

24) L'auspicato smantellamento delle attività criminali perseguito dal Patto sulla migrazione e l'asilo sostiene anche gli obiettivi della strategia dell'Unione europea per l'Unione della sicurezza, quelli per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025 e quelli per la lotta alla tratta degli esseri umani 2021-2025.

25) Regolamento (Ue) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

26) Attuato da Austria, Francia, Italia, Germania, Paesi Bassi e Interpol, finanziato dall'Unione europea.

27) L'Unione africana è un'organizzazione internazionale e area di libero scambio comprendente tutti gli Stati africani, con sede ad Addis Abeba, in Etiopia, e a Midrand, in Sudafrica.

28) *Accordi di riammissione UE-Stati terzi, inclusi i protocolli di esecuzione conclusi dall'Italia* (a cura della redazione), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1-2/2016.

29) Ad esempio con Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Libia, Marocco, Palestina, Siria e Tu-

casi, la riammissione nel Paese terzo interessato può facilitare il rilascio dei visti per i cittadini di tale Stato.

In prospettiva, i rischi della migrazione irregolare e del traffico di migranti saranno oggetto di campagne mirate di informazione e sensibilizzazione nelle comunità di origine e di transito, per contrastare le false informazioni diffuse dalle reti criminali, illustrando le possibili alternative legali. Nell'ambito degli accordi di cooperazione regionale con i Paesi terzi interessati – si pensi alla Tunisia e all'Egitto – saranno sviluppate le piattaforme di sbarco regionali, unitamente con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati[30] e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni[31], per favorire l'approdo sicuro e un trattamento successivo adeguato allo status di chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, nel pieno rispetto del diritto internazionale e senza che si venga a creare un fattore di attrazione[32].

1.3.1. Il Memorandum di intesa tra l'Unione europea e la Repubblica di Tunisia e il Piano in dieci punti per Lampedusa

Il 16 luglio 2023 è stato firmato, a Cartagine, il Memorandum di intesa tra l'Unione europea e la Repubblica di Tunisia[33], finalizzato a conseguire la stabilità macroeconomica, incrementare il commercio e gli investimenti, gestire la migrazione in modo integrato e rendere sicuro il Paese per i migranti[34]. La cooperazione

---

nisia. Gli accordi di riammissione tra Unione europea e Paesi terzi sono adottati in forza dell'articolo 79, paragrafo 3, del Testo sul Funzionamento dell'Unione europea.

30) L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), fondata nel 1950 dall'Assemblea generale, è l'agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati, a cui fornisce protezione internazionale ed assistenza materiale.

31) L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), fondata nel 1951, è una organizzazione intergovernativa in ambito migratorio, parte del Sistema delle Nazioni Unite, impegnata nella promozione di una migrazione umana e ordinata.

32) Riunione Consiglio europeo – Conclusioni, EUCO 9/18, CO EUR 9 CONCL 3, Bruxelles, 28 giugno 2018.

33) Atto firmato dai Presidenti della Commissione europea Ursula von der Leyen, del Consiglio italiano Giorgia Meloni, del Primo Ministro olandese Mark Rutte e dal Presidente tunisino Kais Saied.

34) La direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale, prevede all'articolo 38 la figura del Paese terzo sicuro, grazie al quale uno Stato UE può considerare una domanda di protezione internazionale inammissibile. Secondo tale articolo, «*[g]li Stati membri possono applicare il concetto di Paese terzo sicuro solo se le Autorità competenti hanno accertato che nel Paese terzo in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri: a) non sussistono minacce alla sua vita e alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di "non-refoulement" conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è ricono-*

politico-finanziaria si svilupperà all'interno del Consiglio di associazione Unione europea - Tunisia istituito nel 1998[35], con l'obiettivo di affrontare insieme le sfide internazionali comuni e preservare l'ordine basato sulle regole. L'atto introduce un distinguo nella valutazione del fenomeno migratorio, valorizzando la migrazione legale quale elemento positivo per lo sviluppo socioeconomico di entrambe le Parti che, in quanto tale, deve essere favorita attraverso la promozione di canali legali per la mobilità internazionale, la cooperazione per lo sviluppo delle competenze utili nei settori di attività e mestieri che necessitano mano d'opera e l'agevolazione nella concessione dei visti.

È invece definita la necessità di contrastare la migrazione irregolare, che causa la perdita di vite umane e costituisce fonte di profitto per i trafficanti di migranti e di esseri umani, attraverso iniziative finalizzate a sviluppare un sistema per l'identificazione dei migranti irregolari presenti in Tunisia, rendere maggiormente efficiente la gestione delle frontiere e smantellare le reti criminali. Tenuto conto delle modalità adottate dalle organizzazioni malavitose per il trasporto dei migranti, sono definite anche le azioni per migliorare il coordinamento delle operazioni di ricerca e salvataggio in mare. A tal fine, è prevista la fornitura di nuove imbarcazioni per il soccorso e altre attrezzature per la guardia costiera e la marina tunisina, telecamere termiche e altre forme di assistenza operativa, insieme alla formazione necessaria.

D'altra parte, sono individuate delle proposte per rimuovere le cause profonde della migrazione, promuovendo lo sviluppo sostenibile nelle aree tunisine svantaggiate e ad alto potenziale migratorio, nelle quali sostenere lo sviluppo e l'occupazione mediante formazione professionale, in specie dei giovani tunisini, e iniziativa privata.

In tema di rimpatrio, è promossa la creazione di progetti capaci di favorire lo sviluppo locale e la creazione di posti di lavoro, al fine di permettere il reinserimento socioeconomico dei cittadini tunisini irregolarmente presenti nel territorio dell'Unione europea e da rimpatriare nel rispetto del diritto internazionale, della loro dignità e diritti, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni.

L'iniziativa si inserisce nell'esternalizzazione delle frontiere e condizionalità di aiuti economici, per 1,9 miliardi di euro[36], analogamente all'Ac-

---

sciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra».

35) Decisione del Consiglio e della Commissione del 26 gennaio 1998 relativa alla conclusione dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica tunisina, dall'altro (98/238/CE, CECA) e relativo Accordo.

36) Dichiarazione stampa della Presidente della Commissione europea, in data 11 giugno 2023, su *https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-*

cordo precedentemente stipulato con la Turchia[37], nel 2016, e al Memorandum d'intesa tra Italia e Libia del 2017[38], e contribuirà ad affrontare la situazione d'urgenza a Lampedusa, in linea con il *Piano in dieci punti*[39] presentato dalla Presidente della Commissione europea il 17 settembre 2023, per fornire risposte concrete all'emergenza sbarchi che ha nuovamente investito l'Isola nel periodo estivo, che, in sintesi, prevede l'incremento dei rimpatri verso i Paesi d'origine avvalendosi dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera europea[40] e di sostenere il trasferimento dei migranti verso altri Stati membri anche ricorrendo al meccanismo volontario di solidarietà.

Inoltre, l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo[41] e la Guardia di frontiera e costiera europea[42] sosterranno i funzionari italiani in occasione degli arrivi massivi, per registrare i migranti, rilevare le impronte digitali e indirizzarli verso le autorità competenti. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo interverrà per le procedure di frontiera rapide e accelerate[43], rifiutando le domande manifestamente infondate ed emettendo i divieti d'ingresso da registrazione nel Sistema d'informazione Schengen[44]. È prevista la stipula di partenariati e l'implementazione della sorveglianza aerea e navale della frontiera

---

della-presidente-von-der-leyen-con-il-primo-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11_it.

37) Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa del 18 marzo 2016, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf*.

38) Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, sottoscritto in data 2 febbraio 2017.

39) Comunicato stampa della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, del 17 settembre 2023, su *https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/piano-10-punti-lampedusa-2023-09-17_it*.

40) Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

41) Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010.

42) Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

43) Articolo 28-*bis* del decreto legislativo 28 gennaio 2008 , n. 25, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati*.

44) Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 novembre 2018 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione.

marittima, non escludendo l'esecuzione di apposite operazioni aeronavali[45].

L'approccio globale prevede anche la diffusione di campagne di sensibilizzazione e comunicazione, oltreché l'incremento delle quote di ammissione umanitaria e la definizione di percorsi legali.

1.3.2. L'ipotesi di un Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica araba d'Egitto

Le relazioni tra l'Egitto e l'Unione europea sono disciplinate da un Accordo di associazione del 2004[46], che ha prodotto un partenariato efficace e articolato su varie priorità da realizzare entro l'anno 2027, coerenti con la nuova agenda dell'Unione europea per il Mediterraneo[47], la strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Egitto ed il connesso Piano economico e di investimenti. Le priorità concordate costituiscono la base giuridica della cooperazione che si fonda su riforme socioeconomiche, *governance* e diritti umani, lotta a terrorismo e migrazione.

Come rilevabile dalla più recente Raccomandazione del Consiglio di Associazione Unione europea - Egitto[48], le priorità del partenariato sono finalizzate a rispondere alle sfide comuni, a garantire la stabilità e lo sviluppo sostenibile, a rafforzare la cooperazione e a realizzare le potenzialità inespresse della relazione tra le Parti, nei settori delle infrastrutture e dei trasporti sostenibili, energie rinnovabili, salute, istruzione, emancipazione delle donne, piccole e medie imprese, ambiente, gestione dei rifiuti solidi e gestione delle crisi.

Relativamente alla migrazione e alla mobilità tra le Parti, è affermata la volontà di collaborare per contrastare la migrazione irregolare e favorire quella legale, sviluppando partenariati reciprocamente vantaggiosi, nello spirito della dichiarazione del Vertice e del Piano d'azione comune di La Valletta[49]. A

---

45) Ad esempio, del tipo dell'operazione avviata in conseguenza dei naufragi avvenuti nell'aprile 2015 che hanno coinvolto diverse imbarcazioni che trasportavano migranti, denominata "*European Union Naval Force in the South Central Mediterranean*" (*Eunavfor Med*), successivamente *Sophia*, avviata nel 2015 e terminata nel 2020, con la finalità di neutralizzare le rotte della tratta dei migranti nel Mediterraneo.

46) Decisione del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa alla conclusione di un Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica araba d'Egitto, dall'altra (2004/635/CE) e relativo Accordo.

47) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su un partenariato rinnovato con il vicinato meridionale, JOIN (2021) final, Bruxelles, 9 febbraio 2021 e le Conclusioni del Consiglio su un partenariato rinnovato con il vicinato meridionale – Una nuova agenda per il Mediterraneo, (OR. e n) 7931/21, Bruxelles, 19 aprile 2021.

48) Raccomandazione n. 1/2022 del Consiglio di Associazione Unione europea - Egitto del 19 giugno 2022 sulle priorità del partenariato UE-Egitto 2021-2027.

49) Adottato nel vertice di 28 Stati membri dell'Unione europea, 35 Paesi africani, rappresentanti

tal fine, l'Unione europea si impegna a sostenere gli sforzi compiuti dall'Egitto per prevenire e combattere la migrazione irregolare, rafforzare la gestione delle frontiere e combattere la tratta e il traffico di esseri umani, anche identificando e assistendo le vittime della tratta.

È assicurata la tutela dei diritti dei migranti, richiedenti asilo e rifugiati, nel rispetto del diritto umanitario e del diritto dei rifugiati[50], anche prevedendo l'accesso ai servizi di base, quali sanità e istruzione. Sarà rafforzata la cooperazione in materia di reinsediamento volontario per l'identificazione, il rimpatrio, la riammissione e la reintegrazione sostenibile dei migranti irregolari nel loro Paese di origine. Non da ultimo, saranno combattute le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti forzati dai Paesi terzi, tra cui la povertà, il sottosviluppo e la disoccupazione, i conflitti e l'instabilità, sviluppando opportunità socioeconomiche, per migliorare le prospettive, specie per i giovani, favorendo la creazione di posti di lavoro.

All'esito della riunione del Consiglio di Associazione UE-Egitto, svoltosi a Bruxelles il 23 gennaio 2024, la Commissione ha annunciato l'imminenza di una dichiarazione congiunta con l'Egitto[51] relativa alla stipula di un ulteriore Accordo che comprenderà alcuni settori chiave, dalla migrazione all'energia.

1.3.3. L'Accordo tra l'Unione europea e la Turchia

Si ritiene ora utile rammentare l'iniziativa condotta, a suo tempo, per sviluppare le relazioni tra l'Unione europea e la Turchia in materia di gestione dei flussi migratori, al fine di tratteggiare, da una parte, la delicatezza del rapporto che intercorre e vincola strettamente il fenomeno migratorio con i diritti umani e la sicurezza degli Stati, e, dall'altra, la complessità delle relazioni internazionali che si sviluppano in seno all'Unione europea e tra questa, i Paesi membri, gli Stati terzi e i migranti.

Il 29 novembre 2015, all'esito della Riunione dei capi di Stato o di Governo è stato rilanciato il processo di adesione della Turchia all'Unione europea ed è stato adottato un Piano d'azione congiunto per far fronte alla crisi dei rifugiati provocata dalla crisi in Siria, che aveva fatto arrivare in Grecia oltre

dell'Unione Africana, dell'ECOWAS e dell'ONU, che si è tenuto a La Valletta nei giorni 11 e il 12 novembre 2015.

50) R. Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Giappichelli, 2020.

51) Dichiarazione resa in audizione, in Commissione Giustizia dell'Eurocamera, della Commissaria europea agli Affari interni, in data 23 gennaio 2024.

mezzo milione di migranti irregolari[52], per smantellare l'attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita. La condivisione si fondava sul postulato che la Turchia fosse un Paese sicuro per i rifugiati e i richiedenti asilo e impegnava il Governo turco ad adottare tutte le misure necessarie per impedire l'apertura di nuove rotte marittime o terrestri verso l'Unione europea e a migliorare le condizioni umanitarie in Siria.

A partire dal giugno 2016 avrebbe avuto applicazione l'"*Accordo di riammissione delle persone in posizione irregolare tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia*"[53]. A fronte di tale impegno, era preannunciato lo stanziamento di 3 miliardi di euro al Governo turco, da destinare a una più efficace assistenza umanitaria dei rifugiati siriani in Turchia, ed è stato dato impulso per completare il processo di liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi nello spazio Schengen entro ottobre 2016.

La cooperazione con la Turchia ha trovato successiva espressione, in data 18 marzo 2016, in una "*dichiarazione*", comunemente chiamata "*Accordo tra l'Unione europea e la Turchia*" per la gestione dell'arrivo dei migranti sulle coste greche[54], che prevedeva, tra l'altro, la restituzione alla Turchia di ogni migrante giunto irregolarmente sulle isole, mentre gli Stati membri dell'Unione europea avrebbero accolto un rifugiato siriano dalla Turchia per ogni siriano respinto dalle isole greche.

In virtù dell'accordo, i migranti arrivati in Grecia avrebbero fatto rientro in Turchia assistiti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, se non avessero presentato domanda d'asilo presso le autorità greche per il relativo esame, ovvero se avessero rifiutato di farsi registrare o all'esito negativo dell'esame della domanda. Tale misura temporanea e straordinaria è stata ritenuta necessaria per porre fine alle sofferenze umane e per ripristinare l'ordine pubblico. La Turchia, inoltre, avrebbe protetto i respinti in accordo agli standard internazionali. Contestualmente, sono stati disciplinati appositi canali umanitari per i profughi siriani presenti in Turchia, per consentirne l'accesso nell'Unione europea, oltre ad una maggiore cooperazione per quanto concerne i migranti che non necessitavano di protezione internazionale.

Come preannunciato in *incipit*, appare utile ricordare come la natura della dichiarazione di marzo 2016 sia stata oggetto di richiesta di annullamento rivelatasi, tuttavia, priva di fondamento, atteso che un cittadino afgano in-

52) Relazione della Commissione al Parlamento europeo a al Consiglio Piano d'azione comune UE-Turchia - Terza relazione sull'attuazione, COM(2016) 144 final, Bruxelles, 4 marzo 2016.
53) Entrato in vigore il 1 ottobre 2014.
54) Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement*.

tentò ricorso di annullamento innanzi al Tribunale di primo grado, nella causa T 193/16, ritenendola atto attribuibile al Consiglio europeo che concretizza un Accordo internazionale tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia.

All'esito della pertinente istruttoria in cui convenne il Consiglio europeo, il ricorso venne respinto per l'incompetenza del Tribunale, atteso che, in sintesi, la dichiarazione pubblicata sul sito Internet del Consiglio nella forma di comunicato stampa non può essere considerata quale atto ricorribile e l'eventuale accordo internazionale stipulato tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco non rientra nella competenza del il Tribunale[55].

Quindi la Commissione e il Consiglio europeo sostennero che il documento in trattazione, diffuso come comunicato stampa, costituiva una mera dichiarazione politica d'intenti, senza attribuire valore giuridico al documento, esaltando il formalismo più che la sostanza[56]. In merito, a parere dello scrivente, deve rilevarsi come la evidente condivisione degli Stati membri nell'adottare un atto non riconducibile alle Istituzioni dell'Unione europea lo abbia sottratto al sindacato del Tribunale dell'Unione europea, consentendo di interrompere un considerevole esodo di migranti che produceva criticità di ordine e sicurezza pubblica in un Paese membro.

A mio avviso, analoga strategia potrebbe essere adottata per contrastare i flussi che dalla Tunisia investono l'Italia, anche tenendo in considerazione quanto preannunciato, da ultimo in data 8 febbraio 2024, dal Presidente della Commissione europea, in merito ad un accordo che l'Unione europea ha in

55) Massime – Ordinanza del Tribunale (Prima Sezione ampliata) dell'Unione europea del 28 febbraio 2017: "*Non può essere considerato come atto che può costituire oggetto di un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE la dichiarazione pubblicata il 18 marzo 2016 sul sito Internet del Consiglio, nella forma di un comunicato stampa, contenente un resoconto dei risultati di una riunione tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco volta ad approfondire le relazioni Turchia-UE nonché ad affrontare la crisi migratoria. Un atto del genere non può essere considerato un atto adottato dal Consiglio europeo, né d'altronde da un'altra istituzione, da un organo o da un organismo dell'Unione, o come prova dell'esistenza di un simile atto e che corrisponderebbe ad un accordo che sarebbe stato concluso il 18 marzo 2016 tra il Consiglio europeo e la Repubblica di Turchia … A tal riguardo, i documenti relativi alla riunione UE-Turchia trasmessi ufficialmente agli Stati membri dell'Unione e alla Repubblica di Turchia dimostrano che, nonostante i termini malauguratamente ambigui della dichiarazione UE-Turchia come diffusa per mezzo del suddetto comunicato stampa, è nella loro qualità di capi di Stato o di governo di tali Stati membri che i rappresentanti dei suddetti Stati membri hanno incontrato il Primo ministro turco all'interno dei locali condivisi dal Consiglio europeo e dal Consiglio … Peraltro, anche supponendo che un accordo internazionale possa essere stato concluso informalmente nel corso della riunione controversa, tale accordo sarebbe intervenuto tra i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione e il Primo ministro turco. Orbene, nell'ambito di un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 263 TFUE, il Tribunale non è competente a pronunciarsi sulla legittimità di un accordo internazionale stipulato dagli Stati membri*".

56) P. Bargiacchi, C*riticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Il Mulino, 4/2019.

programma di stipulare con la Mauritania, per intercettare il flusso di migranti che attraversano quel Paese per dirigersi verso le Isole Canarie spagnole, con finanziamenti pari a 210 milioni di euro[57].

2. Il nuovo ruolo degli Stati terzi nella gestione nazionale dei flussi migratori può essere frutto di un percorso di cooperazione internazionale e *capacity building*

2.1. I principi della nuova gestione nazionale dei flussi migratori[58]

L'orientamento politico dell'Italia per rafforzare il controllo dei confini si conforma a quello dell'Unione europea[59], prediligendo l'adozione di partenariati con i Paesi terzi, che definiscono procedure facilitate per i rimpatri e le riammissioni, coniugando la cooperazione allo sviluppo al controllo dei movimenti migratori[60].

La forma ordinaria dei partenariati è quella semplificata, da concludere in sedi para istituzionali – con notifica e comunicazione in Gazzetta ufficiale, senza legge di autorizzazione alla ratifica[61] – da interpretare in coordinamento con i pertinenti accordi di associazione e di cooperazione, per avere il quadro completo delle ipotesi di riammissione. Ciò comporta l'estromissione pressoché totale del potere legislativo, in favore degli organi esecutivi che assumono un ruolo sostanzialmente esclusivo nell'adozione di tale soft law: agende, partenariati, dichiarazioni, scambi di note, memorandum.

Dalle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente del Consiglio italiano alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica[62], il 25 e 26

57) Redazione ANSA dell'8 febbraio 2024, su *https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2024/02/08/spagna-e-ue500-mln-a-mauritania-per-sviluppo-e-freno-migrazioni_34b990cf-b9e2-4894-8e23-942df0928019.html*.

58) A. Algostino, *Delocalizzazione della tortura di Stato. Tra accordi di riammissione, esternalizzazione delle frontiere e chiusura dei porti*, in F. Perocco, *Tortura e migrazioni* (a cura di), collana *Sapere l'Europa, sapere d'Europa* 5, Edizioni Ca' Foscari, 2019.

59) Commissione europea, Creazione di un nuovo quadro di partenariato con i Paesi terzi nell'ambito dell'Agenda europea sulla migrazione, COM(2016) 385 del 07-06-2016.

60) Ad esempio il vertice euro-africano a La Valletta del novembre 2015, per il coinvolgimento dei Paesi africani di origine e di transito dei migranti, ha portato alla creazione del Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa, gestito dalla Commissione europea, alimentato con fondi destinati alla cooperazione e agli aiuti umanitari. Si veda: Parlamento europeo, Risoluzione sul Fondo fiduciario dell'UE per l'Africa: le implicazioni per lo sviluppo e gli aiuti umanitari, 13-09-2016, P8_TA (2016) 0337.

61) Si veda: ad esempio l'accordo Italia-Nigeria, Accordo in materia migratoria (riammissione), Roma, 12 settembre 2000, comunicato in Gazzetta Ufficiale n. 180 S.O. del 04-09-2011.

62) Governo italiano, su *https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-meloni-parlamento-le-*

ottobre 2022, è possibile rilevare i principi che caratterizzano l'azione del Governo in materia di gestione dei flussi migratori, di fatto orientata a contrastare i fenomeni illeciti affermando che l'ingresso sul territorio è possibile solo legalmente attraverso i cosiddetti decreti flussi[63].

A tal fine, lo sforzo è rivolto a fermare le partenze illegali, perseguendo il traffico di esseri umani nel Mare Mediterraneo attraverso la cooperazione con le Autorità del Nord Africa, con le quali di deve definire la creazione sui territori africani di centri di identificazione[64], gestiti da organizzazioni internazionali, nei quali vagliare le richieste per definire gli aventi diritto da accogliere in Europa.

A tale obiettivo repressivo si affianca la politica di rimozione delle cause che inducono i migranti ad abbandonare il proprio Paese e gli affetti per migliorare le condizioni di vita, sviluppando un modello virtuoso di collaborazione e di crescita tra Unione europea e Nazioni africane, attraverso un Piano strategico condiviso.

2.2. Il Piano strategico Italia-Africa denominato *"Piano Mattei"*

Nello specifico, con apposito provvedimento legislativo[65] è stata approvata l'adozione del Piano strategico Italia-Africa denominato "*Piano Mattei*"[66], documento programmatico-strategico finalizzato a rafforzare la collaborazione tra l'Italia e gli Stati del continente africano, mediante interventi coordinati da realizzare a cura di amministrazioni italiane, imprese partecipate e private, per promuovere, nell'arco di quattro anni, lo sviluppo degli Stati africani e prevenire le cause profonde delle migrazioni irregolari. La volontà è quella di costruire un modello di cooperazione virtuosa e non predatoria,

---

dichiarazioni-programmatiche/20764.

63) Il decreto di programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extra UE per lavoro stagionale nel territorio dello Stato, cosiddetto "decreto flussi", è approvato annualmente dal 2001, in base alla legge n. 40/1998 (Legge Turco-Napolitano). É l'atto amministrativo con cui il Governo stabilisce ogni anno quanti cittadini stranieri non UE possono entrare in Italia per motivi di lavoro.

64) I Centri di identificazione (*hotspot*) sono attrezzati per identificare i migranti, che vogliono presentare richiesta d'asilo, a cura della polizia nazionale supportata da funzionari delle Agenzie europee Europol, Eurojust, Frontex ed Easo, permettendo di tenere in stato detentivo i migranti per un periodo di tempo limitato. Se i migranti rifiutano di essere registrati sono trasferiti nei Centri di identificazione ed espulsive, strutture detentive in attesa di essere rimpatriati. Se invece i migranti accettano di essere identificati e presentano domanda di asilo, sono ospitati nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo in attesa che le loro richieste d'asilo siano prese esaminate dalle autorità.

65) Legge 11 gennaio 2024, n. 2, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 2023, n. 161, "Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in stati del continente africano".

66) Il Piano richiama il nome del Presidente Ente Nazionale Idrocarburi (ENI), Enrico Mattei, dall'anno della sua istituzione 1953 al 1962, poiché si ispira all'approccio "non predatorio" perseguito attraverso accordi di reciproca convenienza con le Nazioni di tutto il mondo.

bensì condivisa per favorire lo sviluppo socioeconomico sostenibile dei Paesi nord africani e di quelli subsahariani[67].

I partenariati saranno in favore di cinque priorità d'intervento: istruzione e formazione, salute, agricoltura, acqua ed energia, oltre a quello della gestione del fenomeno migratorio e del contrasto del traffico di esseri umani[68].

Il Piano si riempirà di azioni da definire in collaborazione con i Paesi africani, a seguito del "*Vertice Italia-Africa*", del 29 gennaio 2024[69], in prosecuzione della "*Conferenza internazionale su sviluppo e migrazioni*", che si è tenuta il 23 luglio 2023, a livello ministeriale[70]. Il Vertice è il primo appuntamento internazionale che l'Italia ha ospitato da quando ha assunto la Presidenza del G7, 1° gennaio 2024, a conferma dell'orientamento di coinvolgere gli Stati terzi nelle relazioni internazionali, con particolare riguardo alla gestione dei flussi migratori.

In tale occasione è stato fatto cenno alla volontà di garantire alle giovani generazioni il "*diritto a non dover essere costretti a emigrare, e a non dover così recidere le proprie radici, in cerca di una vita migliore sempre più difficile da raggiungere in Europa*", così come la necessità di "*offrire ai popoli africani un'alternativa fatta di opportunità, lavoro, formazione e percorsi di migrazione legale*"[71]. In tale ottica, a seguito dell'insediamento del Governo attualmente in carica[72], sono state rivitalizzate le relazioni con Algeria, Etiopia, Libia, Mozambico, Repubblica del Congo, Turchia, e Tunisia.

2.3. Le iniziative di cooperazione internazionale e di *capacity building* sviluppate dal Ministero dell'Interno italiano in materia di gestione dei flussi Migratori

Nell'ambito della cooperazione internazionale il Ministero dell'Interno italiano, ha assunto numerose iniziative in materia migratoria, finanziate o cofinanziate con fondi dell'Unione europea, che hanno consentito di sviluppare

67) Comunicazioni rese in data 25 Ottobre 2023 dal Presidente del Consiglio al Senato della Repubblica relative al Senato Consiglio europeo del 26-27 ottobre.
68) Governo italiano, comunicato stampa, su *https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-57/24163*.
69) All'incontro hanno preso parte n. 57 delegazioni, n. 15 capi di Stato, n. 8 capi di Governo, n. 11 Ministri degli Esteri, oltre ai vertici dell'Unione europea, i rappresentanti di Banca Mondiale, IMF, FAO, UNESCO, ONU, UNICEF, UNHCR e ulteriori organizzazioni internazionali. Si veda: Governo italiano, su *https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-linterventi-di-apertura-del-presidente-meloni/24857.*
70) Governo italiano, conferenza stampa, su *https://www.governo.it/it/articolo/alla-conferenza-internazionale-su-sviluppo-e-migrazioni-impegni-e-soluzioni-condivise*.
71) Vertice Italia-Africa, intervento di apertura del Presidente Meloni, su *www.governo.it*.
72) Il Governo si è insediato in data 22 ottobre 2022.

proficue relazioni con le Autorità competenti degli Stati terzi dai quali originano i flussi migratori, ovvero dai quali partono le rotte seguite dai barconi diretti verso le coste nazionali. In particolare, sono stati definiti programmi bilaterali di assistenza tecnica per la fornitura di beni e servizi per migliorare le capacità operative delle Forze di Polizia e Autorità competenti dei Paesi terzi[73], l'erogazione di corsi di formazione[74], lo sviluppo di progetti[75].

Per rafforzare la cooperazione operativa in materia di identificazione e rimpatrio, inoltre, negli ultimi anni sono proseguiti mirati contatti e appositi negoziati per la conclusione o il rinnovo di accordi e intese tecniche con i Paesi di origine dei flussi in materia migratoria e di rimpatrio – tra cui Algeria, Costa d'Avorio, Gambia, Nigeria, Senegal[76] – prevedendo anche la permanenza in Italia di funzionari incaricati di collaborare nell'identificazione dei migranti irregolari. Ulteriori forme di collaborazione operativa hanno consentito di attivare comunicazioni dirette e dedicate tra le autorità

73) Tra le iniziative bilaterali più rilevanti realizzate, si evidenziano quelle intercorse con:
- Libia – Rimessa in efficienza delle motovedette libiche della Guardia Costiera di Sicurezza (GACS), nell'ambito del progetto "*Support to Integrated Border and Migration Management in Libya*" (SIBMMIL), finanziato dall'Unione europea;
- Tunisia – Sviluppo di programmi di assistenza tecnica per il potenziamento del Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte (AFIS), riparazione di motovedette e fornitura di veicoli e mezzi navali ed equipaggiamenti vari, tra cui radar di superficie, con risorse del Fondo speciale per l'Africa e del Ministero dell'Interno.
- Egitto – Manutenzione del sistema AFIS egiziano;
- Nigeria – Forniture di materiale informatico al *Nigeria Immigration Service*;
- Montenegro – Fornitura di motovedette e supporto tecnico.

74) Erogazione di n. 92 corsi in vari settori della sicurezza presso le principali Scuole di Polizia italiane (Cesena, Brescia, Spinaceto, Abbasanta, Pescara) a favore di complessivi quasi 1.600 operatori della Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Libia, Niger, Nigeria e Tunisia.

75) Tra i progetti realizzati, si ricorda:
- *ITEPA Project – International Training at Egyptian Police Academy* per la realizzazione, presso l'Accademia di polizia del Cairo, di un Centro internazionale di formazione specialistica nel settore del controllo delle frontiere e della gestione dei flussi migratori, destinato alla formazione di operatori di polizia provenienti da 22 Paesi africani;
- *Border Programme for the Maghreb Region – Tunisia Component:* dell'*EU Trust Fund*, l'ICMPD (*International Centre for Migration Policy Development*), per la realizzazione in Tunisia di un moderno sistema di sorveglianza radar costiera, attraverso la fornitura di attrezzature per sale operative, sistemi radar navali, termo-camere, sistemi di trasmissione e di comunicazione, oltre all'erogazione di corsi di formazione per il personale della *Garde Nationale* tunisina: "Tecniche di comando e sicurezza pubblica in mare per unità navali"; "Leadership e gestione degli equipaggi"; "Rilevamento radar" e "*Train the trainer*". È in previsione, inoltre, l'ulteriore sviluppo del sistema di sorveglianza radar in corso di realizzazione e il potenziamento delle capacità della *Garde Nationale* in materia di *search and rescue*.

76) *Working Arrangement* e *Standard Operational Procedures* (SOPs) con la Nigeria (2017). *Memorandum of Understanding* in materia migratoria e di rimpatrio con il Gambia (2024). *Memorandum d'Intesa* e relativo *Annes*so che disciplina, *inter alia*, il possibile invio di esperti senegalesi in Italia con il Senegal (2018). Definizione di aspetti tecnici e operativi legati alle procedure di rimpatrio con l'Algeria. Invio di esperti ivoriani in Italia, per il rafforzamento della cooperazione in materia di migrazione identificazione dei cittadini ivoriani ai fini del loro rimpatrio, con la Costa d'Avorio.

italiane e quelle tunisine, a cui è seguito il successivo impiego di personale della *Garde Nationale* tunisina presso il Centro di coordinamento nazionale della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, dove sono distaccati anche ufficiali turchi, in attuazione del *Memorandum of Understanding tra Italia e Turchia*[77], per un progetto finalizzato a rafforzare la cooperazione nella prevenzione e nella lotta al traffico di migranti lungo le rotte del Mediterraneo orientale che portano dalle coste turche alle coste italiane.

Particolarmente proficua è risultata, negli ultimi anni, anche l'attività di raccordo e di diretta collaborazione con le Autorità di Egitto, Libia, Nigeria, Tunisia, Turchia e Pakistan[78], svolta dagli Esperti immigrazione distaccati presso le rispettive Ambasciate d'Italia e presso l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

Sono, infine, intense le relazioni con la nominata Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera con l'impiego per breve e lungo periodo di aliquote di personale di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Capitaneria di Porto, ovvero per la costituzione del richiamato Corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, nonché per le attività di docenza ed il supporto logistico ai corsi avvalendosi di infrastrutture nazionali. Presso le frontiere è assicurato il supporto al personale del Corpo della Guardia di frontiera e costiera impiegato nelle operazioni connesse con i controlli documentali, la sorveglianza delle frontiere, le attività della guardia costiera e le procedure di identificazione e rimpatrio[79].

77) *Memorandum of Understanding* tra il Ministero dell'Interno della Repubblica italiana e il Ministro dell'Interno della Repubblica di Turchia firmato ad Ankara dai due ministri dell'Interno in data 16 gennaio 2023 e concernente procedure operative standard per il distacco in Italia di esperti della polizia nazionale turca del Ministero dell'Interno della Repubblica di Turchia.

78) Con sedi al Cairo, Tripoli, Abuja, Tunisi, Ankara e Islamabad. Sono in via di definizione le procedure amministrative per l'apertura dell'Ufficio in Bangladesh.

79) Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo alla Guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

3. L'Italia non è da sola a ricercare nuove soluzioni coerenti con il diritto sostanziale e la giurisprudenza, per stipulare gli accordi di riammissione ed esternalizzare le frontiere[80]

3.1. I Protocolli di cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista e le condanne delle Corti[81]

Il 29 dicembre 2007 sono stati siglati il "*Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista*" e il relativo "*Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo*" tra il Governo italiano e quello libico, finalizzati a sviluppare la cooperazione tra i due Stati per il contrasto dei flussi migratori irregolari e della tratta degli esseri umani[82]. In tale contesto, sono state cedute alcune unità navali tipo guardacoste della Guardia di Finanza, con annesso supporto tecnico manutentivo e logistico, e relativa attività di formazione in favore degli equipaggi erogata a cura di finanzieri appositamente inviati in Libia, per lo svolgimento di crociere addestrative a favore della Guardia Costiera libica e, in qualità di osservatori, per l'esecuzione di attività pattugliamento per controllo anti immigrazione, ricerca e salvataggio[83].

A seguire, è stato firmato a Bengasi il "*Trattato tra Italia e Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*", il 30 agosto 2008, che intendeva porre fine alla disputa risalente all'epoca coloniale e rafforzare la collaborazione tra i due Paesi nella lotta all'immigrazione clandestina via mare, dando attuazione ai protocolli del 2007[84].

Come anticipato in precedenza, altro accordo d'interesse è il "*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contra-*

---

80) A. Algostino, opera citata, *Delocalizzazione della tortura di Stato. Tra accordi di riammissione, esternalizzazione delle frontiere e chiusura dei porti*.

81) A. Algostino, opera citata e S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998)*, in *Questione Giustizia*, 2019.

82) Esiste un ulteriore protocollo di attuazione, con testo sconosciuto, firmato il 4 febbraio 2009.

83) B. Nascimbene, *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, 9/2009.

84) Entrato in vigore il 19 febbraio 2009, con legge di ratifica ed esecuzione del 06.02.2009, n. 7. In data 1° gennaio 2011, è entrato in vigore il nuovo Protocollo, siglato il 7 dicembre 2010, che ha rimodulato la collaborazione tecnico-operativa escludendo le attività di pattugliamento congiunto. Il 21 gennaio 2012, è stata firmata la "*Tripoli Declaration*" che ha suggellato il rilancio della cooperazione tra Italia e Libia, sulla base degli accordi sottoscritti con il precedente Governo. Come si vedrà successivamente, altro accordo d'interesse è il "*Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana*" sottoscritto dal Governo di Riconciliazione nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica italiana il 2 febbraio 2017. Si veda anche G. Palmisano, *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffré, 2008.

sto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana" sottoscritto dal Governo di Riconciliazione nazionale dello Stato di Libia e il Governo della Repubblica italiana il 2 febbraio 2017[85]. Priorità è l'esternalizzazione delle frontiere, con l'avvio di iniziative di cooperazione finalizzate ad arginare i flussi di migranti illegali e affrontare le conseguenze da essi derivanti, quali il supporto tecnico e tecnologico agli organismi libici incaricati della lotta all'immigrazione clandestina e la predisposizione dei campi di accoglienza temporanei in Libia, sotto l'esclusivo controllo del Ministero dell'Interno libico, per i migranti in attesa del rimpatrio o del rientro volontario nei Paesi di origine.

Dal 21 ottobre 2020, la Guardia di Finanza opera a Tripoli nell'ambito di una missione di *capacity building* in favore della *General Administration for the Coastal Security* e della *Libyan Coast Guard and Port Security*, con militari specializzati del comparto navale, per il supporto tecnico logistico e manutentivo delle flotte navali libiche[86] e per la formazione degli equipaggi imbarcati[87]. Inoltre, sotto l'egida del Dicastero dell'Interno, il Corpo collabora nell'ambito del progetto europeo "*Support to Integrated Border and Migration Management in Libya*" - SIBMMIL, per rafforzare le capacità della Libia nella gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusa la lotta al traffico di migranti e la ricerca e soccorso in mare. Il progetto prevede varie azioni: potenziamento delle flotte navali libiche e addestramento del personale; realizzazione Centro operativo e Centro coordinamento per soccorso marittimo; implementazione procedure operative ricerca e soccorso; rafforzamento sorveglianza lungo confini terrestri meridionali; manutenzione flotte libiche e formazione tecnica personale; fornitura *Maritime Rescue Coordination Center* mobile.

In tale contesto, assume rilievo la sentenza di condanna emessa in precedenza dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia[88], in relazione all'articolo 3 della

85) Siglato dal Governo di unità nazionale libico guidato da Al Serraj, riconosciuto dalle Nazioni Unite.

86) Nell'anno 2023, l'attività di supporto tecnico-logistico ha permesso di mantenere un adeguato livello di efficienza dei mezzi navali, consentendo alle Istituzioni libiche di gestire, in autonomia, numerosi interventi a contrasto dei flussi migratori irregolari in partenza dalle coste nord-africane.

87) L'attività formativa ha permesso di istruire gli equipaggi libici nella condotta della navigazione, gestione e manutenzione dei motori e dei sistemi ausiliari di bordo, sia presso la Scuola Nautica della Guardia di Finanza con sede, sia a Tripoli.

88) Corte EDU, Grande camera, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, ricorso n. 27765/09, sentenza 23 febbraio 2012, par. 128. Si veda anche C. Favilli, *Secca condanna dell'Italia per i rimpatri in alto mare*

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, riferita ai respingimenti effettuati nell'anno 2009, in quanto le autorità italiane esposero i ricorrenti – trasferendoli coattivamente in Libia dopo averli intercettati in mare a bordo di tre imbarcazioni – a trattamenti contrari alla Convenzione[89] con piena cognizione di causa, atteso che fonti affidabili mostrano come tutte le persone entrate in Libia con mezzi irregolari sono considerate clandestine[90]. Si tenga conto che la Corte ha stabilito che il Paese espellente "*deve assicurarsi che la procedura di asilo del Paese intermedio dia garanzie sufficienti per evitare che un richiedente asilo sia respinto, direttamente o indirettamente, verso il proprio Paese di origine senza una valutazione consona del rischio che possa affrontare nei termini dell'articolo 3 della Convenzione*"[91].

La stessa Corte, inoltre, in riferimento ad altro caso del 2009 contro il Regno Unito[92], ha affermato che le azioni delle unità navale compiute in alto mare costituiscono un caso di esercizio della giurisdizione extraterritoriale e possono comportare il sorgere della responsabilità dello Stato coinvolto. Conseguentemente la violazione del diritto di *non-refoulement* garantito dalla Convenzione, compiuta dalla nave dello Stato contraente della Convenzione, comporta l'avvio del meccanismo giurisdizionale di controllo, cioè il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, con eventuale insorgere di responsabilità dello Stato e possibile procedura d'infrazione, in virtù dell'articolo 226 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[93].

Nel 2014 ancora la stessa Corte ha condannato l'Italia e la Grecia, per il respingimento di alcuni cittadini afgani effettuato dalle Autorità di frontiera italiane nei porti del Mar Adriatico, consegnandoli ai comandanti dei traghetti per ricondurli in Grecia, privandoli così di qualsiasi diritto procedurale e sostanziale, anche relativo alla richiesta di protezione internazionale, per le

---

verso la Libia, in *Questione Giustizia*, 3/2012.

89) Corte EDU, Grande camera, Hirsi Jamaa e altri c. Italia, parr. 126 e 137.

90) Corte EDU, Grande camera, Hirsi Jamaa e altri contro Italia, par. 147, che riprende una giurisprudenza consolidata: "È *lo Stato che procede al respingimento a doversi assicurare che il Paese intermedio offra garanzie sufficienti che permettano di evitare che la persona interessata venga espulsa verso il suo Paese di origine senza valutare il rischio cui va incontro*". Si veda anche M. Giuffrè; *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n. 22917/2019*, in *Questione Giustizia*, 1/2020.

91) Corte EDU, Grande camera, Ilias e Ahmed contro Ungheria, ric. n. 47287/15, par. 163. Si veda anche M. Frigo, *I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale*, in *Questione Giustizia*, 1/2020 e P. Bargiacchi, opera citata, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*.

92) Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, del 30 giugno 2009, in relazione all'ammissibilità del ricorso n. 61498/08, nel caso Al-Saadoon e Mufdhi contro Regno Unito, punti 85-88.

93) B. Nascimbene, opera citata.

perduranti carenze del sistema d'asilo di quest'ultima. Nel 2015 è intervenuta altra condanna per trattamento disumano e degradante, riferita al trattenimento riservato a un cittadino non europeo, per circa una settimana, all'interno di due navi ormeggiate nel porto di Palermo, in condizioni di sovraffollamento, senza libero accesso ai servizi igienici e con la fornitura del cibo attuata mediante il lancio delle razioni sul pavimento[94].

Il Tribunale di Trapani, da ultimo, con la sentenza relativa al caso Vos Thalassa emessa il 3 giugno 2019, ha affermato che il Memorandum Italia-Libia è privo di validità, atteso che ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione sul diritto dei trattati Vienna, 23 maggio 1969[95] "è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale"[96]. Ulteriore valutazione deriva dalla lettura dall'articolo 17 del "*Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti del 2001*", che potrebbe ricondurre comunque all'Italia le responsabilità internazionale delle condotte illecite tenute dalla Libia nei confronti dei migranti nell'ambito del Memorandum, in quanto si potrebbe sostenere che quest'ultima sia *longa manus* dell'Italia, che ne controlla l'operato nell'attuazione delle direttive impartite[97]. Il Governo italiano sostiene, invece, che il Memorandum sarebbe una intesa tecnica priva di carattere giuridico[98].

Da ultimo, proprio in questi giorni, in data 1° febbraio 2024, è intervenuta la sentenza n. 4557 della quinta sezione della Corte di Cassazione che ha reso definitiva la condanna del comandante del rimorchiatore Asso 28[99] che il 30 luglio del 2018 soccorse 101 persone nel Mediterraneo centrale e li riportò in Libia consegnandoli alla Guardia costiera di Tripoli, ritenendo tale episodio un respingimento collettivo verso un Paese non ritenuto sicuro vietato dalla Convenzione europea per i diritti umani.

A parere dello scrivente, appare indubbio come la presenza sul terri-

94) Con la sentenza Sharifi e altri v. Italia e Grecia, dell'ottobre del 2014 e la sentenza Khlaifia v. Italia, del settembre del 2015.

95) T. Scovazzi, *Corso di diritto internazionale*, Giuffré, Milano, 2006.

96) Tribunale di Trapani, Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari, sentenza 23 maggio 2019 (depositata il 3 giugno 2019).

97) P. Bargiacchi, opera citata, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*.

98) A. Riccardi, *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, in Questione Giustizia, 1/2020.

99) Confermando la condanna stabilita in precedenza dal Tribunale e dalla Corte di Appello di Napoli, del comandante di un rimorchiatore di proprietà della società armatrice "*Augusta offshore*" in servizio di una piattaforma petrolifera gestita dall'ente libico NOC e dall'ENI, per "*abbandono in stato di pericolo di persone minori o incapaci*" ex articolo 591 del codice penale e "*sbarco e abbandono arbitrario di persone*" ex articolo 1155 del codice di navigazione.

torio libico di un'aliquota di finanzieri favorisca il lento accrescimento delle professionalità delle Autorità di frontiera, trasmettendo al contempo i valori fondanti dell'ordinamento giuridico europeo e favorendo un clima di collaborazione che seppur settoriale favorisce l'avio di ulteriori iniziative di *capacity building* in altri ambiti, per il progressivo miglioramento della condizione complessiva del Paese. È indubbio, comunque, che i rapporti con la Libia dovranno tenere conto delle sentenze sopra richiamate, per garantire il sostanziale rispetto dei diritti umani nel Paese. Del resto, come visto in precedenza, l'esperienza albanese insegna che lo sviluppo di uno Stato in difficoltà richiede un lungo e lento percorso di cooperazione che, in qualche modo, deve pur trovare avvio, altrimenti l'alternativa che si configura è l'immutabilità della criticata situazione esistente.

3.2. Dai partenariati di *capacity building* al Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria

A parere dello scrivente, le relazioni Italia-Albania costituiscono un esempio della valenza delle iniziative di cooperazione internazionale volta a trasmettere al Paese in difficoltà le competenze necessarie per affrontare da solo la ricomposizione, che, si ricorda, nel caso dell'Albania, conseguì al crollo del muro di Berlino e alla dissoluzione del blocco sovietico, che si manifestò, in Italia, l'8 agosto del 1991, con l'arrivo nel porto di Bari di oltre 20.000 albanesi a bordo della motonave "*VLORA*". Da allora, dopo le operazione di rimpatrio dei migranti, l'Italia ha avviato un'intensa cooperazione per la ricostruzione ed il supporto delle amministrazioni schipetare.

In particolare, il 17 settembre 1997, i Ministeri dell'Interno della Repubblica Italiana e della Repubblica di Albania sottoscrissero un "*Protocollo d'intesa relativo alla consulenza e assistenza finalizzate alla riorganizzazione delle Forze di Polizia albanesi*". Tale accordo prevedeva l'istituzione di un Nucleo di Frontiera Marittima, con sede a Durazzo, e del dipendente Centro di Valona, dotati di unità navali. Successivamente sono stati siglati ulteriori Protocolli d'intesa e Accordi di cooperazione finalizzati al contrasto della criminalità[100].

Il 16 maggio 2012, il Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza italiano e il Vice Direttore Generale della Polizia di Stato albanese hanno sottoscritto il "*Protocollo Operativo da attuare nell'ambito dell'Accordo di*

100) Negli anni 1998, 2000, 2001, 2002 e 2007.

cooperazione del 19 giugno 2007", per estendere la cooperazione anche alle attività di sorveglianza aerea (c.d. campagna sorvoli). Il 16 febbraio 2021, il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza della Repubblica italiana e il Direttore Generale della Polizia di Stato della Repubblica albanese hanno siglato un nuovo "*Protocollo Operativo, finalizzato a rafforzare la cooperazione bilaterale strategica ed operativa in materia di lotta alla criminalità organizzata, con particolare riferimento al traffico internazionale di sostanze stupefacenti*"[101].

L'esperienza maturata nel Paese schipetaro dal personale della Guardia di Finanza impiegato in tale territorio permette di affermare come le attività di consulenza, assistenza e addestramento a favore delle locali Forze di Polizia abbiano permesso di rafforzare la collaborazione per il contrasto alla criminalità organizzata e ai traffici illeciti via mare, instaurando, inoltre, un clima di collaborazione utile a sviluppare ulteriori favorevoli relazioni, come il recentissimo Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023[102]. L'atto bilaterale segna una svolta nella politica italiana di gestione dei flussi migratori tanto da aver ricevuto critiche sia dalle opposizioni italiane, sia di quelle albanesi che avversano il Governo e che hanno sottoposto l'atto al vaglio di costituzionalità.

Tuttavia, il 29 gennaio 2024, il Protocollo è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale di Tirana, che non ha accolto le tesi presentate dal Partito Democratico albanese e da altri deputati schierati con l'ex premier Sali Berisha, che sostenevano che tale intesa violasse la Costituzione e le Convenzioni internazionali sottoscritte da Tirana. La Suprema Corte ha difatti ritenuto che l'atto "*non stabilisce confini territoriali e neppure altera l'integrità territoriale della Repubblica d'Albania*", nonostante preveda di costruire in territorio albanese due centri sottoposti alla giurisdizione italiana. Infatti, "*nelle due zone in cui agisce il protocollo, si applica il diritto albanese, oltre al diritto italiano*", quindi per quanto riguarda le libertà e i diritti umani, "*la giurisdizione italiana nelle due zone in questione non esclude la giurisdizione albanese*".

101) In tale contesto è stata concessa la possibilità di utilizzo di elicotteri o a pilotaggio remoto per i servizi di sorveglianza aerea volti all'individuazione di piantagioni di cannabis indica sul territorio albanese.

102) Disegno di legge approvato definitivamente dal Senato della Repubblica in data 15 febbraio 2024 e non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale. Atto Senato n. 995 "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, fatto a Roma il 6 novembre 2023, nonché norme di coordinamento con l'ordinamento interno*".

Nei due centri per l'identificazione e l'accoglienza dei clandestini salvati nel Mediterraneo, equiparati alle zone di frontiera o di transito, saranno espletate le procedure accelerate in frontiera. Nelle aree albanesi potranno essere condotti esclusivamente i migranti imbarcati su mezzi delle autorità italiane all'esterno del mare territoriale italiano o di altri Stati membri dell'Unione europea. Nei confronti dei migranti è sancita l'applicazione della disciplina italiana e, quindi, europea in materia di immigrazione e di ammissione degli stranieri nel territorio nazionale, con contestuale individuazione esplicita della competenza del Tribunale di Roma.

La mia valutazione è che l'individuazione di un Paese candidato all'adesione all'Unione europea quale referente per l'esternalizzazione dei controlli di frontiera consente di rimuovere le eccezioni che non hanno permesso, fino ad oggi, all'Italia di impedire l'arrivo di migranti sul territorio. Ricordo, infatti, che tale obiettivo era già stato perseguito con la Libia, dichiarata Paese non sicuro. Dopo aver passato il vaglio politico dell'Unione europea e quello della Corte Costituzionale, rimane da comprendere come saranno valutate le attività operative da parte delle Corti che, tuttavia, non hanno cassato il *modus operandi* adottato da tempo dall'Italia relativamente all'assegnazione di porti sicuri differenti da quelli più prossimi alla zona di recupero dei migranti; da cui ne consegue che la destinazione albanese per lo sbarco dei migranti recuperati non potrà essere motivo di contestazione. Peraltro, rammento che sebbene lo Stato abbia il dovere di assegnare un porto sicuro sulla base di proprie valutazioni e sia riconosciuto al migrante il diritto di migrare, rimane allo Stato il diritto di definire chi fare entrare nel proprio territorio, fatte slave le previsioni umanitarie.

La stessa Commissione europea non ha ravvisato violazioni al diritto dell'Unione europea, in quanto l'atto non è regolato da norme dell'Unione europea sull'asilo, perché si riferisce ai soccorsi effettuati da navi italiane in alto mare, cioè oltre le acque territoriali nazionali ed europee. Il diritto d'asilo dei migranti sarà valutato dalle Autorità consolari italiane in Albania. L'applicazione del regolamento di Dublino è riferibile, dunque, solo al salvataggio in acque europee[103]. L'Unione europea non osteggia, quindi, la politica italiana che, peraltro, è osservata con interesse anche dal altri Paesi membri e dal Regno Unito e si conforma al richiamato mandato assegnato dal Consiglio europeo alla Commissione di sviluppare piattaforme regionali per favorire lo sbarco sicuro e un trattamento successivo adeguato allo status di

103) Articolo *euronews* in data 16 novembre 2023, su *https://it.euronews.com/my-europe/2023/11/16/laccordo-migratorio-italia-albania-e-al-di-fuori-del-diritto-dellue-dice-la-commissaria-yl.*

chi viene salvato in operazioni di ricerca e soccorso, nel rispetto del diritto internazionale[104].

3.3. Anche il Regno Unito vuole esternalizzare le sue frontiere e i Paesi membri guardano all'Italia

Il 17 gennaio 2024, la Camera dei Comuni di Westminster ha approvato il "*Safety of Rwanda Bill*", legge che prevede il trasferimento dei richiedenti asilo, illegalmente sbarcati sulle coste del Regno Unito, nel Paese di origine o in un Paese terzo sicuro[105]. Tra i Paesi di possibile reinsediamento vi è anche il Ruanda, con il quale il Regno Unito aveva stipulato un accordo di rimpatrio nel 2023, poi dichiarato illegale dalla Corte d'appello di Londra, che valutava sussistere fondati motivi per ritenere che i richiedenti asilo sarebbero stati rimpatriati nei loro Paesi d'origine, dove avrebbero dovuto affrontare persecuzioni o altri trattamenti inumani.

Il precedente 5 dicembre 2023 le Parti avevano stipulato un secondo "*Memorandum of understanding*" per arginare l'immigrazione illegale nel Regno Unito – che teneva conto delle motivazioni espresse dalla Corte Suprema Britannica in ordine alla dichiarata illiceità del primo accordo intercorso il 14 aprile 2022, mai attuato[106] – escludendo la possibilità che il Ruanda possa respingere i migranti in Stati sicuri. A tal fine, sarà istituito un tribunale a Kigali, composto da giudici britannici e ruandesi, per controllare che nessun richiedente asilo venga deportato ingiustamente ed il Ruanda è stato dichiarato un Paese sicuro dal Parlamento con provvedimento normativo.

La nuova normativa prevede che laddove fosse riconosciuto il diritto d'asilo, i migranti rimarrebbero in Ruanda, mentre, in caso di rigetto, detto Paese deciderà se permettere loro di rimanere sul suo territorio, o se trasferirli in un altro Paese: quello di provenienza o uno Stato terzo nel caso in cui in quello di provenienza non sia sicuro. Il Regno Unito ha anche annunciato

104) Riunione Consiglio europeo – Conclusioni, EUCO 9/18, CO EUR 9 CONCL 3, Bruxelles, 28 giugno 2018.

105) Articolo su *https://www.today.it/mondo/regno-unito-deportazione-migrati-ruanda-legge-sunak.html*.

106) Il 14 aprile 2022, il Regno Unito e il Ruanda avevano firmato il "*Migration and Economic Development Partnership*" per trasferire in Ruanda richiedenti asilo entrati illegalmente nel Regno Unito, con oneri a carico del Governo britannico per il tempo necessario per definire se riconoscere lo status di rifugiati. Tuttavia, da allora, nessun richiedente asilo è stato trasferito poiché la Corte Suprema Britannica aveva eccepito l'illiceità del Piano dal punto di vista della legislazione internazionale, ritenendo il Ruanda Paese non sicuro, per non garantire il diritto di *non-refoulement*, principio cardine della Convenzione del 1951 sui Diritti del Rifugiato. Il rischio rilevato era che i rifugiati potessero essere respinti e forzati a ritornare nel proprio Paese d'origine o in uno Stato terzo, dove potrebbe sussiste la minaccia della loro vita.

l'intensificazione del pattugliamento dei confini, per intercettare i migranti irregolari in arrivo, atteso che l'immigrazione irregolare verso il Regno Unito è cresciuta molto nell'ultimo triennio, tanto che nel 2023 sono arrivati 30.000 migranti irregolari e ben 45.000 nel 2022[107].

Tuttavia, il provvedimento non è ancora divenuto legge, perché pochi giorni dopo l'approvazione, il 22 gennaio 2024, la Camera dei Lord ha votato una mozione per ritardare l'entrata in vigore del trattato, richiedendo al Governo di approfondire gli elementi che giustificano la valutazione del Ruanda quale Paese sicuro[108].

4. L'ipotesi di adozione dell'approccio australiano, per risolvere la crisi migratoria nel Mediterraneo

4.1. L'approccio australiano

Nel quinquennio 2009-2013, l'Australia è stata investita da consistenti flussi migratori illegali via mare provenienti dal sud-est asiatico, che hanno raggiunto i 52.000 arrivi, con un picco di oltre 20.000 nel solo 2013[109]. In risposta a tale fenomeno, nel triennio 2013-2015 è stata attuata una rigorosa politica di respingimento delle imbarcazioni, avviando l'operazione "*Sovereign Borders*" finalizzata a contrastare i trafficanti umani, proteggere i confini e prevenire gli incidenti mortali in mare, impiegando la Guardia Costiera per effettuare respingimenti assistiti.

Le imbarcazioni cariche di migranti irregolari erano quindi riportate nelle acque territoriali dei Paesi di partenza, principalmente Indonesia e Sri Lanka, con i quali erano stati stipulati appositi accordi di reinsediamento. I militari garantivano la massima sicurezza delle persone a bordo fornendo assistenza alimentare, idrica e sanitaria e, se necessario, riparando il mezzo in alto mare.

Avvalendosi della cosiddetta "*Pacific Solution*"[110], inoltre, i migranti

107) Articolo su *https://www.internazionale.it/ultime-notizie/2024/01/19/regno-unito-camera-lord-migranti-ruanda*.

108) La Camera dei Lord può respingere un provvedimento approvato ai Comuni per sole due sessioni parlamentari o un anno solare.

109) G. Blangiardo - G. Gaiani - G. Valditara, *Immigrazione, la grande farsa umanitaria*, Aracne, 2017 e G. Blangiardo - G. Gaiani - G. Valditara, *Immigrazione. Tutto quello che dovremmo sapere*, Aracne, 2016.

110) La Pacific Solution è un altro elemento del modello australiano, che ha coinvolto i Paesi dell'Oceano Pacifico stipulando Accordi per il reinsediamento o la detenzione dei rifugiati ed ha assicurato che le richieste d'asilo sarebbero comunque state esaminate. La sua origine risale agli

imbarcati su navi in precario stato e quelli che riuscivano a raggiungere la costa australiana sfuggendo ai controlli, erano trasferiti e trattenuti a tempo indeterminato in centri *off-shore* su alcune isole del Pacifico: Manus Island nella Papua Nuova Guinea, la Repubblica indipendente di Nauru e l'australiana Christmas Island, senza la possibilità di ricorrere a una Corte, in attesa che le loro richieste d'asilo venissero esaminate attraverso un processo a distanza[111]. L'Australia riconosceva aiuti economici alle Autorità di governo delle isole, per ospitare i richiedenti asilo che, in caso di riconoscimento dello status di rifugiato, potevano permanere su tali isole, ma non potevano stabilirsi sul suo territorio.

L'Australia, difatti, a partire dal 1992 ha adottato una politica di detenzione obbligatoria a tutti i "*non-cittadini illegali*", ovvero coloro che non sono in possesso di un visto valido, che si trovano sul suo territorio, in accordo a quanto disposto dal Migration Act 1958 - Sect 189[112]. Solo la concessione di un visto valido, il reinsediamento in altro Stato o l'uscita volontaria dal Paese consente di interrompere la detenzione per immigrazione[113].

---

inizi degli anni 2000, quando l'Australia chiuse i centri di detenzione sul suo territorio e stabilì che alcune isole australiane vicine ai Paesi asiatici erano esterne alla zona di migrazione, creando centri di detenzione offshore per esaminare le richieste d'asilo. A seguito di controversie legali e le critiche per le condizioni detentive considerate contrarie ai diritti umani, dal 2015 al 2018 il centro di Manus è stato chiuso, quello di Nauru è stato ridimensionato e il numero di detenuti nei centri è stato ridotto attraverso Accordi di ricollocamento con Paesi terzi come gli Stati Uniti.

111) Articolo atlante Treccani, su *https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Il_limbo_richiedenti_asilo_Australia.html*.

112) "*MIGRATION ACT 1958 - SECT 189. Detention of unlawful non-citizens*
(1) If an officer knows or reasonably suspects that a person in the migration zone (other than an excised offshore place) is an unlawful non-citizen, the officer must detain the person.
(2) If an officer reasonably suspects that a person in Australia but outside the migration zone:
(a) is seeking to enter the migration zone (other than an excised offshore place); and
(b) would, if in the migration zone, be an unlawful non-citizen;
the officer may detain the person.
(3) If an officer knows or reasonably suspects that a person (other than a person referred to in subsection (3A)) in an excised offshore place is an unlawful non-citizen, the officer must detain the person.
(3A) If an officer knows or reasonably suspects that a person in a protected area:
(a) is a citizen of Papua New Guinea; and
(b) is an unlawful non-citizen;
the officer may detain the person.
(4) If an officer reasonably suspects that a person in Australia but outside the migration zone:
(a) is seeking to enter an excised offshore place; and
(b) would, if in the migration zone, be an unlawful non-citizen;
the officer may detain the person.
(5) In subsections (3), (3A) and (4) and any other provisions of this Act that relate to those subsections, officer means an officer within the meaning of section 5, and includes a member of the Australian Defence Force".

113) Scheda informativa realizzata dal UNSW - Kaldor Centre for international Refugee Law di

Inoltre, nel dicembre 2014 la legge sull'immigrazione australiana è stata emendata da gran parte dei riferimenti alla Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati, per statuire che l'obbligo internazionale di non respingimento è irrilevante per l'Australia rispetto a un "*non-cittadino illegittimo*". Ciò comporta che lo status di rifugiato non sarà riconosciuto se: la paura di essere perseguitata non si estenda a tutte le aree del paese di origine; se effettive misure di protezione sono disponibili nel Paese di origine e messe a disposizione dal Paese stesso, o da organizzazioni internazionali, o non governative; e se la persona in questione potrebbe adottare misure ragionevoli per modificare il proprio comportamento in modo da evitare la persecuzione.

L'operazione "*Sovereign Borders*" è stata accompagnata da un approccio comunicativo deterrente attuato con una campagna mediatica denominata "No Way" diffusa in 17 lingue in molti Paesi asiatici e finalizzata a scoraggiare i migranti dal partire.

A seguito di controversie legali e le critiche per le condizioni detentive considerate contrarie ai diritti umani, dal 2015 al 2018 il centro di Manus è stato chiuso, quello di Nauru è stato ridimensionato e il numero di detenuti nei centri è stato ridotto attraverso Accordi di ricollocamento con Paesi terzi come gli Stati Uniti[114].

In una decisione storica emessa recentissimamente, in data 8 novembre 2023, l'Alta Corte australiana ha stabilito che la detenzione degli immigrati a tempo indeterminato sulle isole pacifiche è illegale[115], ribaltando una sentenza del 2004 che stabiliva la possibilità di detenere i "*non-cittadini*" senza visto a tempo indeterminato, purché il governo che intendesse rimuoverli non appena ragionevolmente possibile. Il caso, in ultima analisi, ha fatto emergere che per il ricorrente vi era alcuna reale prospettiva di essere rimosso dall'Australia in un futuro ragionevolmente possibile, motivo per il quale l'Alta Corte ha stabilito il rilascio immediatamente. Il pronunciamento potrebbe dare impulso a

---

Sidney (Australia), su *https://www.meltingpot.org/2022/01/la-detenzione-per-limmigrazione-in-australia*.

114) Il 26 aprile 2016, la Corte Suprema della Papua Nuova Guinea ha stabilito che la detenzione dei rifugiati e persone in cerca di asilo sull'isola di Manus violava il loro diritto alla libertà, come garantito dalla Costituzione dello Stato. La Corte ha pertanto ordinato al governo australiano e a quello papuano, di porre fine alla detenzione dei migranti sull'isola di Manus. Inoltre l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha valutato che la Papua Nuova Guinea e Nauru non potevano accogliere dignitosamente i rifugiati. I richiedenti asilo sono stati trasferiti in centri aperti sorvegliati, privi di recinzioni, senza poter lasciare le isole del Pacifico. Si veda *https://www.osservatoriodiritti.it/2020/06/24/immigrazione-australia*.

115) Articolo di Hennessy Annabel su "La Repubblica", in *https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2023/11/10/news/australia_una_storica_sentenza_respinge_la_detenzione_a_tempo_indeterminato_degli_immigrati_per_scoraggiare_i_richiedenti_a-420035327.*

risolvere le similari posizioni dei "*non-cittadini irregolari*" a cui non è stato riconosciuto lo status di rifugiato, che permangono tuttora in una sorta di limbo sulle isole, perché non richiedenti rimpatrio volontario e non reinsediabili.

Nel primo anno di attuazione, solo 23 imbarcazioni con 1.350 persone a bordo sono arrivate nelle acque australiane, e solo una è riuscita a raggiungere la costa senza essere intercettata, nessun evento di morte in mare. L'operazione è stata conveniente anche in termini di costi ed è stata finanziariamente più vantaggiosa rispetto alle operazioni europee[116]. Nel biennio 2013-2014, sono stati spesi 300 milioni di euro per i controlli marittimi e gran parte di questi costi sarebbero stati sostenuti comunque, anche in assenza di un'emergenza legata all'immigrazione illegale.

La fermezza nelle politiche di contrasto all'immigrazione illegale ha contribuito a ottenere il sostegno dell'opinione pubblica per un elevato livello di immigrazione legale, difatti l'Australia si caratterizza per un'accoglienza generosa per ragioni umanitarie dei rifugiati riconosciuti dall'UNHCR e per un flusso annuale considerevole[117] di immigrati legali qualificati, individuati d'intesa con i datori di lavoro, in base alle esigenze del mercato del lavoro attraverso il sistema di sponsorizzazione.

In conclusione, l'approccio australiano ha sempre considerato l'immigrazione clandestina via mare come un fenomeno da combattere bloccando le imbarcazioni, più che un'emergenza umanitaria ed il modello di gestione dell'immigrazione via mare combina la fermezza contro l'immigrazione illegale e le organizzazioni criminali, con politiche di integrazione e accoglienza riservate a quella legale, che è modulata opportunamente per rafforzare l'economia e preservare la coesione sociale e culturale del Paese. A tal fine, è adottata un rigorosa politica di respingimento che sottolinea il principio di inviolabilità dei confini nazionali fino a negare a vita il permesso di soggiorno o l'asilo a chiunque entri illegalmente nel Paese, è promossa una cooperazione internazionale per la stipula di accordi di reinsediamento e sono assunte strategie di comunicazione per scoraggiare le partenze illegali. In tal modo sono stati ridotti gli arrivi illegali, evitate vittime tra i migranti e ridotte le spese per l'attività di controllo. Preme evidenziare che nessuna eccezione è stata formulata dall'Alta Corte australiana in ordine ai respingimenti in mare e che gli interventi sulla normativa dell'immigrazione australiana hanno quanto-

116) Con un budget relativamente contenuto rispetto alle operazioni europee come "*Mare Nostrum*", "*Mare Sicuro*" ed "*Eunavfor Med*".

117) Con i suoi 25 milioni di abitanti accoglie annualmente circa 12/13.000 persone per ragioni umanitarie. Tra il 2013 e il 2017, il flusso netto di immigrati legali, esclusi quelli umanitari, è stato di circa 190.000 individui l'anno, con la maggioranza (circa 125.000) proveniente dalla "*skilled immigration*".

meno affievolito, se non addirittura disapplicato, i principi della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951[118], trattato delle Nazione Unite ratificato da 145 Paesi, tra cui la stessa Australia.

4.2. L'attività di controllo nel Mar Mediterraneo[119]

Il fenomeno migratorio è di per sé articolato e complesso da affrontare quando si sviluppa sul territorio, ma ormai da decenni l'Unione europea è investita da flussi migratori provenienti dal Mar Mediterraneo che portano con sé la perdita delle vite umane che periodicamente assumono la triste forma della tragedia a causa dei naufragi di imbarcazioni cariche di centinaia di migranti. L'attività di controllo dei traffici marittimi, quindi, deve tenere conto anche delle normative che disciplinano la vita in mare e dei pericoli connaturati a tale ambiente. La legislazione sull'immigrazione, dunque, è solo una delle direttrici su cui si muove l'azione di controllo delle frontiere marittime, che ha anch'essa una sua disciplina, poiché l'operatore deve anche avere contezza del diritto marittimo, dei trattati internazionali, dei principi universalmente riconosciuti sui diritti fondamentali dell'individuo, nonché sulle regole consuetudinarie e uniformi sulla salvaguardia della vita umana in mare.

Ai fini di polizia, il controllo dei flussi migratori si sviluppa, in mare, nel rispetto delle norme del soccorso marittimo e, in particolare, degli obblighi internazionali assunti dall'Italia con l'adesione e la ratifica della Convenzione di Amburgo sulla Ricerca e Soccorso[120], oltreché, in tema di diritto internazionale del mare di cui alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)[121]. L'obbligo di prestare soccorso è imposto al comandante della nave[122] dall'articolo 98 paragrafo 1 di quest'ultima Convenzione, che, al pre-

118) È rifugiato "*chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dei suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi*".

119) A. Zampone, *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *Federalismi.it*, 15/2023.

120) Adesione alla Convenzione Internazionale sulla ricerca ed il salvataggio in mare adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, in vigore in Italia con legge n.147 del 03 aprile 1989 e relativo Regolamento di attuazione emanato con decreto del Presidente della Repubblica n. 662 del 28 settembre 1994.

121) Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 10 dicembre 1982, in vigore in Italia con legge n.689 del 2 dicembre 1994, integrata dall'Accordo di New York del 29 luglio 1994, in vigore in Italia dal 26 luglio 1996.

122) Nella misura in cui gli sia possibile adempiere a ciò senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri e si possa ragionevolmente aspettare da lui una tale iniziativa.

cedente articolo 18 paragrafo 2, classifica inoffensivo il comportamento della nave che intenda sostare e ancorare nel mare territoriale di uno Stato, quando funzionale alle operazioni di soccorso a cose e a persone[123].

Tuttavia in mare non operano solo le Autorità nazionali, atteso che l'esperienza maturata e la cronaca degli eventi d'interesse evidenziano il frequente intervento per finalità di soccorso di attori privati nel contesto dell'immigrazione via mare. Sono, quindi di rilievo anche i dettami ricompresi nel cosiddetto "*nuovo codice di condotta per le Organizzazioni non governative*"[124], che impone procedure e requisiti per la nave che effettua sistematicamente attività di soccorso[125]. Inoltre, la Cassazione penale ha stabilito che il comandante della nave deve attribuire assoluta prevalenza agli obblighi che derivano dagli ordini ricevuti per la migliore riuscita di una prestazione di soccorso e dalle norme internazionali che impongono di prestare soccorso alle persone in pericolo e di condurle in un luogo sicuro[126], richiamando il dovere imposto, dalla stessa Convenzione, agli Stati di assicurare che i propri comandanti di nave rispettino tale previsione. Il comandante della nave, dunque, oltre che destinatario di un dovere, diviene anche titolare di un vero e proprio diritto nei confronti degli altri privati e degli Stati che non devono ostacolarne l'esercizio; si tratta di *ius ad officium*, o di un diritto all'esercizio integrale della funzione a essi attribuita dal diritto internazionale[127].

Peraltro, il sistema integrato di ricerca e salvataggio in mare istituito in Italia in accordo a detta Convenzione di Amburgo, in coordinamento con l'articolo 98 paragrafo 2 della UNCLOS, ha sviluppato forme di cooperazione con paritetiche organizzazioni degli altri Stati e si avvale, come previsto, anche delle navi private, prioritariamente quelle commerciali ossia i mercantili, che rappresentano il fattore esecutivo sul posto, in quanto primi dispositivi già in mare in prossimità delle imbarcazioni in difficoltà.

Come accennato, sono molte le norme che dettano procedure e prescrizioni cui devono attenersi i naviganti, ma ai fini della presente disanima preme evidenziare come la richiamata normativa sulla ricerca ed il soccorso abbia significativamente influenzato l'agire delle Istituzioni nel contesto della

---

123) M. Angeloni - A. Senese, *Il diritto del mare nel contrasto ai traffici illeciti internazionali*, Cacucci, Bari, 2005 e Id., *Profili applicativi dei principali istituti del nuovo diritto nel mare*, Cacucci, Bari, 2001.

124) Decreto-legge n. 1, 2 gennaio 2023, "*Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*".

125) F. Caffio, *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Rivista studi politica internazionale*, 2017.

126) Corte di Cassazione, sez. III penale, sentenza 16 gennaio 2020 - 20 febbraio 2020, n. 6626.

127) M. Starita, *Dovere di soccorso in mare, diritto internazionale e cause di esclusione dell'illiceità penale*, in A. Bufalini - G. Del Turco - F. Gatta - M. Savino - F. Virzì - D. Vitiello (a cura di), *Annuario ADIM 2020*, Edioriale scientifica, Napoli, 2021.

gestione dei flussi migratori. Eppure, a parere dello scrivente, tali disposizioni non possono soddisfare l'operatore di polizia, in quanto si riferiscono ad un contesto di rischio accidentale, che sopravviene all'accorto marinaio che ha nozioni dell'arte marinaresca e intraprende la navigazione con un galleggiante adeguato alle finalità commerciali o anche diportistiche che lo inducono a solcare il mare con prudenza e perizia, rimanendo pronto a soccorrere conformemente al principio di orizzontale e reciproca solidarietà tra i naviganti[128]. Non è tale il caso dei flussi migratori che si connotano, invece, per differenti caratteristiche, quali, ad esempio, l'utilizzo di natanti assolutamente inadeguati per il trasporto di un numero eccessivo di persone prive delle più elementari conoscenze nautiche.

L'esperienza operativa ha anche dimostrato che i delinquenti che gestiscono tali flussi sono ben lieti di dedicarsi a detto mercato di uomini, perché assicura loro ingenti profitti, con bassissimi costi e nessun rischio per la propria incolumità. Rispetto, ad esempio, ad un altro mercato di profitto quale quello del traffico di sostanze stupefacenti, difatti, non vi è la necessità di contrattare con il fornitore, perché i migranti arrivano da soli, pagano direttamente e non devono essere successivamente smistati sulla piazze di spaccio; inoltre i costi sono relativi, in quanto limitati di fatto al solo acquisto di imbarcazioni di scarsissimo valore – e limitato quantitativo di carburante – destinate ad essere perse in un solo viaggio, sia che esso termini con l'arrivo sulla terraferma, sia che si concluda con l'affondamento in fondo al mare con la perdita delle vite umane. Da ultimo, i trafficanti non imbarcano sul mezzo né hanno esigenza di recarsi nelle destinazioni occidentali dei viaggi dei migranti, permanendo al sicuro nei Paesi di partenza che costituiscono aree inarrivabili per le Autorità occidentali.

Sempre dalle attività operative emerge chiaramente come l'agire della criminalità si adegui rapidamente al mutare delle strategie operative dell'Unione europea, come avvenuto con l'ampliamento delle aree di pattugliamento marittimo delle differenti operazioni che sono state condotte nel tratto di mare che separa l'isola di Lampedusa dalla Libia, portandole in prossimità dell'area di ricerca e soccorso libica, per evitare la perdita di vite umane dovute ai naufragi. La reazione criminale si configurò con la sostituzione dei barconi in legno, con l'impiego di gommoni di pessima fattura dotati di motori fuoribordo economici e di carburante appena sufficiente a raggiungere le zone nelle quali pattugliavano le unità navali europee, con la conseguenza di

128) F. Munari, *Migrazioni, SAR, ruolo e responsabilità delle ONG, degli Stati e dei funzionari delle competenti amministrazioni nella recente giurisprudenza italiana*, in *Diritto marittimo*, 2/2020.

conseguire maggiori profitti attesi i diminuiti costi, la maggiore affidabilità del buon esito della traversata divenuta ormai di poche miglia e, quindi, l'incremento di sempre nuovi clienti spinti dalle telefonate di soddisfazione di quanti erano riusciti a raggiungere l'Italia.

La Convenzione di Amburgo, quindi, dovrebbe essere nuovamente valutata, per dotare la comunità internazionale di nuovi e distinti strumenti e procedure che tengano conto di tali fenomenologie che, sebbene siano certamente relazionabili con la salvaguardia della vita umana in mare, nulla hanno di riferibile con le attuali previsioni. Non è tale aspetto di poco conto, se si pensa che l'attuazione del vigente quadro normativo ha comportato significativi riflessi anche economici sulle attività delle compagnie di navigazione, poiché i mercantili che solcavano le rotte prossime agli eventi di soccorso dovevano dirottare regolarmente il percorso pianificato per convergere al recupero dei migranti e nelle successive zone di sbarco, con ritardi sui noli e oneri aggiuntivi per i costi sopravvenuti. In tale contesto, le procedure statuite in ambito nazionale dal richiamato "*nuovo codice di condotta per le Organizzazioni non governative*" potrebbero quanto meno costituire spunti e proposte da valutare nel proposto consesso internazionale, in riferimento all'attività di soccorso condotta sistematicamente da navi private che, ad oggi, non è contemplata nel testo convenzionale. Inoltre, potrebbero essere meglio individuate la responsabilità dello Stato di bandiera dell'unità soccorritrice, in riferimento alla definizione dei requisiti anche tecnici che l'imbarcazione deve osservare per esercitare la navigazione.

Nel corso delle operazioni condotte per il controllo dei flussi migratori, poi, è rilevabile anche una difformità nella valutazione che le Autorità nazionali di ricerca e soccorso – istituite nei diversi Stati ai sensi della cennata Convenzione di Amburgo – effettuano per determinare se ricorrano i presupposti per l'intervento di soccorso, di talché può accadere che la medesima imbarcazione sia ritenuta regolarmente in navigazione per l'una e, invece, da soccorrere per quella limitrofa. Così come può verificarsi che natanti in condizioni similari possano condurre a comportamenti operativi distinti quali il soccorso immediato o il mero monitoraggio del natante, poiché non rilevato alcun elemento concreto di condizione di pericolo, attesa, ad esempio, la corretta navigabilità dell'imbarcazione e l'assenza di persone visibili sul ponte di coperta. Peraltro, è necessario evidenziare che la legislazione italiana consente alle Forze di polizia di operare su un piano distinto da quello del soccorso[129], per condurre operazioni proprie dell'attività preventiva di polizia

129) Ricondotto ad una qualificata e dedicata struttura nazionale.

che si sviluppa anche con l'osservazione della navigazione del naviglio senza rendere manifesta la propria presenza[130] e che ogni avvistamento di natante è comunicato all'Autorità nazionale di ricerca e soccorso, per legge e per procedure condivise[131].

Tenuto conto di quanto precede, emerge l'esigenza che tali Autorità definiscano gli elementi per i quali ricorre l'obbligo dell'intervento di soccorso, quanto meno in riferimento alle zone del Mediterraneo investite dai flussi migratori, al fine di evitare difformi valutazioni che se ricondotte – come oggi – ad autonome considerazioni, potrebbero comportare ritardi nel soccorso ovvero a valutazioni a posteriori della tragedia e magari contrastanti a quelle effettuate, antecedentemente, dall'operatore di polizia. In tale contesto l'Agenzia europea Frontex potrebbe uniformare i comportamenti delle differenti Autorità di ricerca e soccorso degli Stati membri.

4.3. Le differenze tra l'Australia e l'Unione europea

La prima valutazione che si può formulare dal raffronto fra la politica migratoria australiana e quella dell'Unione europea è che quella oceanica appare il frutto di una strategia meditata e predefinita che ha stabilito preliminarmente ed in breve tempo il principio di inviolabilità dei propri confini, assumendo ogni iniziativa per non contrastare, quanto meno formalmente, i principi consuetudinari del diritto internazionale, modificando la *domestic law*, dichiarando porzioni del proprio territorio al di fuori della zona di migrazione, stipulando accordi di reinsediamento e conducendo un'operazione di contrasto ai flussi migratori.

La politica migratoria mediterranea, invece, ad oltre trent'anni dal primo evento significativo – motonave "*VLORA*", anno 1991 – continua a far ricadere le criticità dei flussi massivi di migranti sui Paesi meridionali (Italia, Spagna e Grecia), manifestandosi immaturamente disunita e incoerente, con frequenti contrapposizioni fra gli stessi Stati membri che non sono ancora riusciti a realizzare una politica migratoria sostanziale che riesca a dare reale consistenza alle condivisioni annunciate all'esito di riunioni o vertici, ovvero formalizzate in documenti di programmazione quali le agende, i Patti e i Piani.

---

130) Fermo restando il dovere al soccorso attribuito al comandante della nave.

131) "*Accordo tecnico-operativo per gli interventi connessi con il fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare*" firmato in data 14 settembre 2005 tra il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, lo Stato Maggiore della Marina, il Comando Generale della Guardia di Finanza, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

In realtà, nel Mediterraneo, che appare ritornare al centro del mondo[132], il nodo fondamentale continua ad essere la gestione dei migranti una volta sbarcati sul territorio, che sono rimpatriati o reinsediati solo in parte, permanendo incontrollati nell'area di libera circolazione che, per tale motivo, viene nuovamente frammentata con il posizionamento di schieramenti di polizia alle sue frontiere interne, per impedire la circolazione degli irregolari.

Altra riflessione riguarda gli interventi dell'Alta Corte australiana che non ha eccepito alcunché sui respingimenti in mare effettuati dalla Guardia Costiera, intervenendo, invero, per condannare le condizioni dei migranti e la loro eccessiva permanenza nei centri di detenzione. Come visto in precedenza, invece, gli interventi effettuati, e non solo in mare, dalle Forze di polizia nel Mediterraneo sono stati sanzionati più volte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato il divieto di espulsioni collettive e di respingimenti anche verso gli stessi Stati membri che non garantiscono l'effettivo accesso alle procedure di asilo, poiché assoggetta alla giurisdizione in materia di diritti dell'uomo anche l'esercizio del potere sovrano effettuato al di fuori del territorio, riaffermando un approccio funzionale alla tutela dei diritti umani e non accedendo al mero formalismo cui si conforma la Corte australiana (e quella statunitense) che ritengono che per il migrante fermato in alto mare non sussista l'obbligo di *non-refoulement*, in quanto lo stesso non si è presentato alla frontiera[133].

In realtà, la più recente strategia adottata dagli Stati membri con la Turchia, per contrastare i flussi massivi verso la Grecia può offrire una soluzione, escludendo la competenza della Corte relativamente ad un atto di *soft law* fra i capi di Stato e di governo e il Presidente della Turchia, nella cosiddetta "*dichiarazione*". Tuttavia per adottare l'approccio australiano nel Mediterraneo è necessario individuare quanto meno Paesi terzi di reinsediamento rispondenti ai requisiti del Paese sicuro, atteso che, come visto, la responsabilità di assicurare che al migrante sia riservato il trattamento previsto permane in capo al Paese che promuove il reinsediamento. I diritti umani dei migranti, chiaramente, dovranno essere effettivamente garantiti.

132) Aa.Vv., *Mediterraneo. Ritorno al centro del mondo*, Il cerchio, 7/2023.

133) P. Bargiacchi, opera citata, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari* e P. Bargiacchi, *Elementi di convergenza del modello di sicurezza europeo verso il modello statunitense nella gestione dei flussi misti irregolari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 58/2018.

5. Ulteriori spunti di riflessione

5.1. Le campagne di informazione rivolte ai migranti[134]

Come detto, la politica migratoria adottata dall'Australia si fonda sia su un'attività operativa finalizzata ai respingimenti dei migranti, sia su una campagna mediatica aggressiva orientata a scoraggiare chi vuol partire[135]. A seguire, anche in altre parti del mondo sono state adottate tecniche informative similari, rivolte ad evidenziare la realtà delle dure condizioni di vita dei migranti irregolari e la pericolosità della migrazione illegale, contrastando la falsa speranza di una vita migliore all'estero che viene diffusa dai trafficanti di uomini.

Ciò a conferma che le leggi, per essere rispettate, non devono basarsi solo su meccanismi coercitivi, ma anche sull'adesione consensuale dei destinatari che si ritiene debbano rispettarle. Tuttavia, appare evidente che tale consenso, relativamente ai migranti, non può trovare alimento nell'esistenza di organi istituzionali legittimati dalla volontà popolare, poiché le decisioni prese dagli Stati di destinazione si applicano a "*non-cittadini*" – siano essi migranti che già abitano nel Paese ospite o aspiranti migranti che vivono in un'altra parte del mondo – che non hanno contribuito all'elezione di quelle istituzioni e, quindi, non hanno manifestato la loro volontà di condivisione di tale orientamento restrittivo delle migrazioni.

Peraltro, l'attuale lettura della migrazione non è più ricondotta solo a una questioni di forza lavoro, ma anche, tra le altre, alla sicurezza e all'ordine pubblico. In merito, trovo interessante l'accezione attribuita alla migrazione nel testo "*Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*"[136], che interpreta politicamente il viaggio dei migranti quale atto di resistenza contro le forze dominanti che definiscono l'attuale ordine mondiale, ovvero come una grande forza contro i regimi di frontiera degli Stati nazione e le gerarchie spaziali del sistema globale. Quanto precede, malgrado la stragrande maggioranza dei migranti potrebbe non essere in grado di articolare la natura politica della

134) A. Pécoud, *Controllo delle frontiere, campagne di informazione e credibilità delle politiche migratorie*, in *Mondi migranti*, 1/2010.

135) Si veda il capitolo 4.

136) A. Pécoud, opera citata e M. Hardt - A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2002, che analizza il mondo sorto dopo il crollo del blocco sovietico, fondato sul libero mercato che ha travolto le frontiere dei vecchi Stati-nazione, con il passaggio della sovranità a una nuova entità, l'Impero, a cui partecipano gruppi ristretti di qualificati rappresentanti, ad esempio il G8. Sebbene l'Impero si voglia porre come fonte della pace e della giustizia, porta con sé gli elementi che potrebbero condurlo alla rovina: la moltitudine degli individui che nelle opportunità offerte dalla globalizzazione possono trovare gli spazi per una rivoluzione dell'ordine mondiale.

propria fuga, ovvero di concepire le loro azioni come parte di una lotta internazionalista, atteso che i loro viaggi ricercano la soddisfazione di esigenze esclusivamente individuali e non sono rinvenibili strutture organizzative. Relativamente a tale ultima valutazione, tuttavia, valuto necessario sottolineare che le organizzazioni criminali che gestiscono i flussi migratori sono, invece, ben strutturate e capaci di interconnessioni internazionali finalizzate a conseguire il maggior profitto, che costituisce il nodo focale del loro interesse. In tal senso, ritengo che i trafficanti siano concentrati a sfruttare le opportunità offerte dalla tutela dei diritti umani posta a fondamento delle politiche migratorie dell'Unione europea, anziché ad avversare gli Stati democratici e i principi umanitari cui si informano gli ordinamenti.

Ritengo, quindi, che l'adozione di misure più restrittive per la migrazione irregolare costituisca un messaggio di deterrenza rivolto più ai cittadini, per dare un segnale rassicurante della politica, che ai potenziali migranti, sui quali produce minor effetto dissuasivo. In tal senso, la comunicazione che si basa su un tema umanitario aggregante, esaltando l'esigenza della protezione dei potenziali migranti e che sia orientata alla loro informazione anziché su una esigenza di sicurezza del Paese di destinazione, costituisce una forma di cooperazione fra gli Stati capace di contrastare le partenze ben prima che il fenomeno si manifesti alle frontiere[137]. Tali iniziative, peraltro, sono necessarie poiché se i migranti partono anche in presenza di forti misure punitive, significa che queste ultime non costituiscono un deterrente effettivo.

L'esperienza ha mostrato che l'informazione più credibile è quella equilibrata e neutrale che offre chiarimenti sui vantaggi della migrazione regolare, così come sugli svantaggi di quella irregolare. La stessa Commissione europea ha riconosciuto la rilevanza di tale comunicazione per affrontare la migrazione irregolare, realizzando un portale con informazioni sulle opportunità di immigrazione legale e sui pericoli dell'immigrazione illegale nell'Unione europea, oltre a campagne di informazione[138].

Altre iniziative di comunicazione sono rappresentate dalla produzione cinematografica, si pensi, in tal senso, al recente film drammatico "*Io Capitano*", prodotto con il sostegno del Ministero della Cultura italiano, che racconta la storia di due ragazzi che partono da Dakar, in Senegal, per affrontare un lungo

137) Di fatto le campagne d'informazione costituiscono una evoluzione nell'esercizio del potere nel controllo della migrazione, intendendole quale forma di controllo del comportamento umano, in accordo alla teoria della "*Governmentality*" elaborata da Michel Foucault, filosofo francese, come base per determinare il tema delle pratiche di governo di una data società e il governo personale dei suoi cittadini.

138) Comunicazione della Commissione riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi, COM(2006) 402 definitivo, Bruxelles, 19 luglio 2006.

viaggio per raggiungere l'Europa attraverso il deserto e le sue mille insidie, i pericoli del mare aperto e lo stesso essere umano pieno di ambiguità e ipocrisia[139]. Inoltre, nell'ambito delle attività di *capacity building* finalizzate a preparare le regioni d'origine ad affrontare da sole le sfide della migrazione, possono essere formati operatori sociali e personale, per creare centri di informazione.

Le campagne di informazione dovrebbero avvertire sui pericoli della migrazione irregolare, in particolare quelli riservati dal deserto e dal mare aperto, che non vale la pena rischiare, anziché evidenziare le misure punitive elaborate per fermarli; inoltre dovrebbero anche essere promossi comportamenti legali, nella considerazione che i migranti ritengono la propria vita perfettamente lecita rispetto ai propri canoni di riferimento, e che gli stessi non si vedono affatto come dei criminali o illegali.

In linea con la tendenza verso l'esternalizzazione e l'internazionalizzazione delle politiche migratorie, il controllo del comportamento dei migranti si spinge oltre il campo d'azione della polizia o della sicurezza, per coinvolgere altri ambiti della vita sociale. I contenuti della comunicazione, tuttavia, devono tenere in considerazione le cause profonde dei flussi migratori, l'agire dei migranti e il senso di giustizia.

5.2. Il Sistema europeo d'informazione e autorizzazione ai viaggi[140]

Un ulteriore spunto di riflessione può emergere dall'adozione – nell'ambito degli strumenti utilizzati dall'Unione europea per lo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – del sistema europeo d'informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), che potrebbe consentire ai viaggiatori esenti dal visto di entrare in trenta Paesi europei, a partire dall'anno 2025, avvalendosi di una procedura preliminare che consentirà di velocizzare notevolmente le procedure di ingresso, ferma restando la garanzia dei controlli necessari per garantire la sicurezza interna.

Dunque, in pochi minuti e ad un costo esiguo, sarà possibile compilare la domanda telematica, per ricevere l'autorizzazione con validità di 3 anni già prima intraprendere il viaggio, come avviene ad esempio, da tempo, per accedere negli Stati Uniti d'America, con il sistema *Electronic System for travel Authorization* (ESTA).

139) Diretto da Matteo Garrone, uscito al cinema il 7 settembre 2023.

140) Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 settembre 2018 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226.

L'utilizzo del sistema per prevenire, accertare e indagare i reati di terrorismo o altri gravi, consentirà di valutare se la presenza di cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri costituisca un rischio per la sicurezza ovvero altro pericolo connesso all'ingresso illegale. Inoltre, agevolerà i controlli alle frontiere ed eviterà la burocrazia e i ritardi dovuti ai controlli e ridurrà i rifiuti per i viaggiatori alle frontiere.

5.3. Le esperienze operative

Alla fine degli anni '90 del trascorso millennio avevo da poco raggiunto la maggiore età ed il 9 novembre 1989 avevo vissuto quasi inconsciamente il crollo del muro di Berlino. La visione spettacolare dell'entusiasmo di quei popoli che fino a quel momento non avevano potuto esprimere la propria libertà di circolazione e la loro aspettativa di sicurezza e giustizia mi facevano percepire che stava avvenendo qualcosa di epocale, ma non avrei potuto immaginare quanto sarebbe cambiata la geografia europea e l'organizzazione socio-politico-economica del continente.

Di lì a poco, nel 1991, ha preso avvio la mia vita al servizio del Paese, accolto nel Corpo della Guardia di Finanza, in mare, imbarcato a bordo delle unità d'altura, per tutelare gli interessi economico-finanziari dell'Italia. A navigare oltre la frontiera marittima, alla ricerca dei contrabbandieri e dei trafficanti di sostanze stupefacenti, per reprimere i fenomeni illeciti compiuti con le carrette del mare dissimulate tra i mercantili lungo le rotte commerciali o realizzati con pescherecci mascherati che approdano nei sorgitori minori per consegnare il carico occultato come se fosse la conquista di una onesta battuta di pesca, senza ignorare le sinuose barche a vela e le navi da diporto non di rado utilizzate per atterrare la merce bandita.

Il trascorrere degli anni portava con sé la graduale realizzazione di quella visione di una Europa integrata e prospera nella pace formulata dal Ministro degli Esteri francese, Robert Schuman, nel discorso del 9 maggio 1950, migliorando la qualità della vita delle collettività risorte dalle ceneri del disastroso secondo conflitto mondiale che era stato alimentato proprio dalla faziosità di alcuni degli Stati che ora compongono l'Unione europea. Tuttavia la creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia che ha avuto origine nel 1985, a seguito della firma dell'Accordo di Schengen, ha portato con sé l'esigenza di gestire i flussi migratori attratti in maniera sempre più crescente dal mondo europeo.

L'abolizione delle barriere interne che separavano i Paesi membri, privando le singole realtà statuali del controllo delle persone che varcano i pro-

pri confini, ha richiesto di migliorare la vigilanza alle frontiere esterne dell'Unione europea, adottando strumenti giuridici e sistemi tecnologici sempre più all'avanguardia, che consentono di acquisire i dati ed elaborare rapidamente gli elementi informativi relativi ai flussi di persone in ingresso e in uscita. L'ulteriore progresso è rappresentato dal sistema europeo informazione e autorizzazione ai viaggi che consentirà, tra l'altro, a partire dall'anno 2025, di prevenire talune forme di immigrazione illegale, ferma restando la garanzia dei controlli necessari per garantire la sicurezza interna.

In pratica si realizza un avanzamento preventivo dei controlli di frontiera che, a mio avviso, costituisce una vera e propria esternalizzazione telematica, atteso che lo Stato di destinazione acquisisce le informazioni necessarie dal migrante che è fisicamente in altro Stato, per concedere o meno l'autorizzazione a varcare le frontiere all'esito dei controlli di sicurezza effettuati sulla base di proprie valutazioni. Tuttavia tale sistema è efficacemente riferibile alla migrazione legale e ordinata, costituita da persone che intendono accedere all'Unione europea avvalendosi di percorsi leciti, per inserirsi in un contesto sociale nel quale intendono trascorrere un periodo della vita o integrarsi per sempre.

Sussistono, invece, ancora difficoltà significative nella definizione di una strategia unionale adeguata a gestire i flussi migratori che ormai da oltre trenta anni si orientano, in specie, verso le frontiere marittime europee meridionali, fortemente sollecitate dagli arrivi massivi di migranti che riversano sul territorio consistenti gruppi di persone, creando difficoltà interne per la loro gestione e tensioni disgreganti fra i Paesi membri.

Nel 1994, al mio primo imbarco da Comandante di bordo raccolsi il racconto del Nostromo che ricordava lo stupore che investì i finanzieri di mare quando si trovarono di fronte alla motonave "*VLORA*" che trasportava oltre 20.000 albanesi in fuga dal loro Paese, nel primo evento migratorio di massa che investì l'Italia, l'8 agosto del 1991. Da allora i flussi migratori hanno preso il sopravvento su tutti gli altri traffici illeciti via mare, poiché il rapporto costi/benefici del mercato degli uomini è infinitamente favorevole per i trafficanti di morte che conseguono ingenti profitti, rimanendo intoccabili nei propri territori dove è preclusa la giurisdizione unionale, quella dei singoli Stati membri e dove gli amorevoli principi umanitari che informano anche il diritto internazionale rimangono incomprensibili per chi vede nell'essere umano soltanto un'occasione di guadagno.

Il profitto disumano ha quindi portato alla progressiva sostituzione dei contrabbandieri di sigarette, che solcavano le rotte del Mar Adriatico Meridionale negli anni '90, con i trafficanti di esseri umani.

Non era, invero la prima volta che i mari italiani vedevano mutare il comportamento dei delinquenti, perché i contrabbandieri erano quelli che nei precedenti decenni operavano con gli "*scafi blu*" nel Golfo di Napoli ed erano stati costretti a spostarsi sull'altro versante d'Italia, perché l'applicazione degli istituti della "*presenza costruttiva*" e del "*diritto d'inseguimento*", previsti dalla Convenzione di Montego Bay del 1982[141], aveva costretto le organizzazioni criminali a trovare nuove soluzioni per evitare i sequestri delle "*navi madri*" e degli ingenti carichi di sigarette di contrabbando che la Guardia di Finanza effettuava in mare con sempre maggior frequenza.

Dunque, i traffici illeciti si erano già spostati dal Mar Tirreno e la terraferma si era sostituita alle "*navi madri*", per mantenere protetti i carichi di sigarette nei depositi di Paesi del versante orientale dell'Adriatico e frazionarli in quantitativi da trasportare con scafi velocissimi sul litorale pugliese. Con il tempo le sostanze stupefacenti sono subentrate alle sigarette, perché più remunerative.

La storia dei "*conflitti marittimi fantasma*" susseguitisi, nell'oscurità delle profonde notti, fino agli anni '90 ha avuto le sue regole e due chiari fronti, i poteri di polizia a tutela degli interessi del Paese da una parte e i contrabbandieri di merci dall'altra, dove anche i pronunciamenti del potere giudiziario condannavano i trafficanti.

Come detto, poi, il mercato di uomini ha preso il sopravvento, ed ai primi scafi veloci che trasportavano migranti in Puglia, con equipaggi di ex contrabbandieri italiani, si sono sostituiti altri comandanti extra Unione europea che minacciavano di gettare in mare i bambini utilizzati come scudi per non farsi fermare dai finanzieri; successivamente sono subentrate le imbarcazioni da diporto – rubate – condotte da ucraini e poi motonavi cariche di centinaia di migranti provenienti dal Mediterraneo Orientale con gli equipaggi che sbarcavano al largo delle coste italiane su natanti cooperanti, abbandonando i migranti e la nave in alto mare.

Più oltre le rotte si sono spostate ulteriormente orientandosi progressivamente verso la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, per stabilizzarsi, ormai ai nostri giorni prevalentemente sulle direttrici Libia-Sicilia e Tunisia-Sicilia.

Con il tempo sono spariti i responsabili visibili, comandanti ed equipaggi, perché le imbarcazioni sono "*condotte*" dagli stessi migranti, le navi non issano alcuna bandiera e sono "*a perdere*" perché il loro utilizzo è previsto per il solo viaggio di andata. In mare, quindi, in materia di migrazione, non

141) V. Caci, *L'esercizio della potestà punitiva e coercitiva dello Stato nell'alto mare*, Incisivo, 2003 e V Giusti. - V. Caci, *Mare territoriale e acque marittime interrne: limiti alla sovranità dello Stato*, Azzurro, 2003.

esistono più conflitti, perché non vi sono più i due fronti nei quale la polizia del mare ha operato fino agli albori del nuovo millennio.

Il Mar Mediterraneo, invero, è divenuto il luogo di un incomprensibile scontro dottrinario e giurisprudenziale tra la sempre più incisiva protezione dei diritti umani in qualunque situazione stabilita dalle Corti ed il corrispondente affievolimento della sicurezza[142], dove gli unici che rischiano sono i migranti e quanti sono chiamati istituzionalmente a reprimere i traffici illeciti e a soccorrere gli esseri umani, dove i soli che trionfano sono i trafficanti che sfruttano le opportunità offerte dal rispetto che la democrazia ha dei diritti umani e che conseguono il massimo profitto con il minor rischio dal traffico dei migranti.

Nelle mie esperienze di servizio ho anche avuto modo in più occasioni di concorrere ai lavori che hanno portato all'istituzione dell'Agenza europea Frontex prima e successivamente all'istituzione del Corpo delle Guardie di frontiera e Guardia costiera dell'Unione europea, così come di essere parte attiva nelle operazioni internazionali di controllo dei flussi migratori condotte sotto l'egida dell'Agenzia nel Mediterraneo. L'impressione che ne traggo è che il processo d'integrazione dei Paesi membri sia ancora troppo lento, sebbene siano stati molti i passi avanti. Lo stesso tardivo accordo politico sul Patto sulla migrazione e l'asilo raggiunto tra il Consiglio e il Parlamento europeo a dicembre 2023, su una proposta della Commissione presentata ben tre anni prima, deve ancora produrre l'effettiva emanazione dei regolamenti proposti e lascia avvertire la grave difficoltà dell'Unione nel trovare efficaci soluzioni.

Peraltro le imminenti elezioni europee per il rinnovo del Parlamento, a mio avviso, potrebbero riservare sorprese per quanto riguarda l'istituzione di un meccanismo obbligatorio, anziché volontario, di solidarietà per il ricollocamento dei richiedenti asilo sul territorio degli Stati membri previsto nel proposto regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione destinato a sostituire il vigente regolamento di Dublino; probabilmente una delle azioni più attese dai Paesi che subiscono la maggiore pressione migratoria.

Nell'ordinamento giuridico l'affermazione dei diritti umani appare talmente categorica[143], quanto ferma è la volontà degli Stati membri "*continentali*" di non accogliere i migranti sbarcati attraverso le frontiere esterne marittime mediterranee, come dimostra la possibilità riservata nel cennato

142) P. Bargiacchi, opera citata, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*.

143) Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950, Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, Trattato di Lisbona del 2007.

meccanismo obbligatorio di versare un contributo finanziario anziché accogliere i migranti.

Del resto, rammento che nel corso dell'operazione "*TRITON*" condotta sotto l'egida dell'Agenzia europea Frontex, dal 2014 al 2018, sono stati molti gli Stati membri che hanno operato con unità navali delle rispettive *law enfourcement*, perché avevano certezza che i migranti recuperati in mare sarebbero stati sbarcati in Italia, mentre invece prima del 2014 gli Stati membri avevano supportato le attività esclusivamente con mezzi aerei, che non comportano il contatto con i migranti.

Nella successiva pari operazione "*THEMIS*", inoltre, i contributi dei Paesi si sono nuovamente ridotti ad aeromobili e piccole imbarcazioni, poiché non era più previsto lo sbarco dei migranti in Italia e ciò avrebbe potuto comportare anche solo potenzialmente il dovere dello Stato di bandiera di avviare le procedure di tutela del migrante, in quanto la nave è sottoposta alla propria giurisdizione[144].

Eppure l'immigrazione massiva riveste sicura significatività, poiché provoca il ripristino dei controlli alle frontiere interne e l'innalzamento dei muri ai confini terrestri, o come testimoniano le posizioni contrapposte fra gli Stati rivieraschi investiti dai flussi migratori via mare e gli altri Paesi membri che si rendono solo parzialmente e talvolta per niente disponibili a condividere l'accoglienza tanto auspicata dal principio europeo di solidarietà. La gestione di questi flussi, difatti, è quella che ha più volte messo in difficoltà la politica unionale che stenta, ancora oggi, a trovare una soluzione che soddisfi le diverse anime politiche, economiche e sociali che la compongono; e a ben guardare, il problema delle migrazioni massive non è solo europeo, come dimostra ad esempio l'attuale situazione negli Stati Uniti d'America dove la migrazione illegale ha determinato uno stato di tensione tra il governo locale del Texas e le Istituzioni federali, ovvero come nel caso australiano investito da flussi migratori cui, però, ha contrapposto una ferma politica di chiusura dei confini all'illegalità.

Un buon contributo alla complessa gestione dei flussi migratori può essere fornito dalle cooperazioni sviluppate in campo internazionale, per la consulenza, assistenza e addestramento a favore delle locali Forze di Polizia, come già avviene, in particolare per la Guardia di Finanza, con Albania, Tunisia, Libia e Montenegro, che hanno già permesso di rafforzare la collaborazione bilaterale instaurando un clima di proficua collaborazione e potrebbero

144) L. Salamone, *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, La Tribuna, Milano, 2019.

favorire ulteriori iniziative in altri settori della vita civile, per impedire le partenze dei barconi, trarre in arresto i trafficanti e, sul piano socioeconomico, migliorare le condizioni di vita e i livelli di occupazione.

Del resto la cooperazione internazionale appare lo strumento più efficace per entrare in sintonia con qualsiasi altro Stato e la stessa Unione europea non è altro che il frutto di iniziative internazionali settoriali che si sono successivamente ampliate e trasformate in organizzazioni internazionali disciplinate da procedure e finalità condivise.

In tutto questo periodo le attività di servizio a difesa delle frontiere marittime si sono rivolte al conseguimento del miglior risultato, tenendo presente sempre la salvaguardia della vita umana in mare, nella convinzione dell'attualità degli elementi fondanti dello Stato, popolo, territorio, governo[145].

Conclusioni

A partire dal 1985, con la firma dell'"*Accordo di Schengen*", è stato sviluppato lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia di quella che oggi è divenuta l'Unione europea, con l'obiettivo di assicurare la libera circolazione delle persone, senza più controlli alle frontiere interne. Con mia grande soddisfazione, a fine anni '90, ho beneficiato appieno della nuova facilità di movimento, viaggiando tra molti Stati membri, in treno, con lo zaino sulle spalle, nell'estate della conseguita maturità scolastica. Il passaggio da un Paese all'altro era cadenzato solo dal cambio della valuta, perché l'euro sarebbe arrivato qualche anno dopo… con il nuovo millennio, lasciando dietro di sé la lira e gli anni dell'incosciente e beneamata giovinezza.

Nel 2004, a Varsavia, nel corso di una riunione internazionale tra le differenti Amministrazioni dei Paesi membri finalizzata a definire la migliore organizzazione e le "*best practice*" da adottare per la tutela delle frontiere marittime, ho accolto la notizia dell'avvenuta istituzione dell'"*Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea*", individuata con l'acronimo "*Frontex*", derivante dalla contrazione del francese "*Frontières extérieures*", che doveva supportare i Paesi membri e quelli dell'area Schengen, per la gestione dei confini esterni dell'Unione europea e per il contrasto della criminalità transfrontaliera.

Invero l'abbreviazione richiama il concetto di fortezza, più rispondente, per lo scrivente, a quelle "*mura*" esterne impenetrabili che l'Unione europea

145) G. Blangiardo - G. Gaiani - G. Valditara, opere citate.

poneva a fondamento all'abolizione dei controlli interni. Tuttavia, dalla roccaforte sono fuoriusciti i ponti dei diritti dell'uomo e le tutele del rifugiato che aprono vie d'accesso ai migranti irregolari, in virtù dell'approccio funzionale adottato dalle Corti. Diviene così difficile discernere chi possiede i requisiti per beneficiare della protezione umanitaria da quanti non ne hanno titolo; tra questi, poi, ve ne sono alcuni che si insinuano come "*cavalli di Troia*" disvelandosi distruttivi come i terroristi, ovvero altri che come i più moderni "*trojan*" causano disordine nella società perché non ne condividono le regole, gli usi e i costumi, o perché vogliono imporre la propria visione di civiltà.

Eppure, non tutti i migranti sono pericolosi, migrante è mio fratello che vive e lavora in terra straniera e migrante sarà, a breve, mia figlia, per studio in altra Nazione.

Dunque, a dicembre 2023, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto l'accordo politico relativo al nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, che presuppone un maggior coinvolgimento degli Stati terzi per contrastare i flussi migratori irregolari e combattere i trafficanti di esseri umani, favorendo la migrazione legale e rimuovendo le cause che inducono a partire. Di fatto, l'esigenza di sicurezza spinge i governi ad allontanare dal territorio nazionale i controlli di frontiera, esternalizzando le frontiere, ma le Corti europee proseguono nell'affermazione dei diritti dell'uomo non limitandosi al formalismo che connota le Corti australiane e quelle statunitensi.

In tale quadro di situazione, ritengo che per le Forze di Polizia italiane non ricorrano particolari criticità a sviluppare la cooperazione con gli Stati nord africani di partenza dei barconi, prioritariamente Libia, Tunisia e saltuariamente Egitto, per accrescere le capacità di controllo delle frontiere marittime, attraverso l'erogazione di corsi di formazione in favore del personale addetto al supporto tecnico e logistico, così come a quello imbarcato e a quello destinato ad operare nell'ambito delle sale operative. Nessuna preclusione sussiste neanche per il supporto alla fornitura di unità navali e relative tecnologie, così come per allestire centri di comando e controllo.

Chiaramente, tale azione di *capacity building* dovrà essere inserita in un contesto di iniziative rivolte a sviluppare anche altri settori socioeconomici ed organizzativi dei Paesi terzi, ricomprendendo l'istruzione e l'offerta lavorativa, per migliorare le condizioni di vita, prevedendo l'adeguato stanziamento di fondi. A tal fine le collaborazioni già in atto con la Tunisia e la Libia, nell'alveo delle iniziative promosse dal Ministero dell'Interno italiano, possono costituire una base di lavoro.

Da un punto di vista operativo, poi, l'ipotesi delle "*piattaforme di sbarco regionali*" allo studio della Commissione, appare condivisibile e realizza-

bile, ad esempio, integrandola con l'operazione "*THEMIS*" condotta già da tempo in Italia, per avanzare l'azione di controllo in prossimità dei punti di partenza e rendere così possibile la restituzione dei migranti al Paese costiero, risolvendo l'attuale maggiore criticità rappresentata dal permanere degli irregolari nel territorio dell'Unione europea.

L'attività, comunque, potrà essere condotta solo nel rispetto delle norme vigenti, al fine di evitare che le Corti possano eccepire violazioni di sorta. Le Parti cooperanti, quindi dovranno rispondere ai requisiti del Paese sicuro, garantendo la tutela dei diritti umani. A tal fine, dovrebbero essere avviate le iniziative necessarie per valutare la situazione dei migranti già presenti nei richiamati Paesi, avvalendosi dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, per definire se ricorrano i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato e, quindi, per accogliere gli aventi diritto nell'Unione europea o in altri Stati che si rendessero disponibili, attraverso percorsi legali che ne consentano la fruttuosa integrazione nel contesto sociale.

Parimenti, dovrebbero essere definite le modalità di rimpatrio nei Paesi di appartenenza dei non aventi diritto, ovvero individuate soluzioni per la permanenza dignitosa nei Paesi nord africani cooperanti in favore dei quali ritengo sarebbero necessari adeguati investimenti.

Come previsto nel Patto, ritengo condivisibile la valorizzazione dell'azione preventiva per impedire non solo che il migrante irregolare giunga alla frontiera, ma anche e soprattutto per scoraggiarne l'improvvido imbarco su galleggianti inidonei. In tal senso, tenuto conto della strategia di comunicazione adottata dal governo australiano con la campagna "*No way*", a supporto e integrazione dell'operazione "*Sovereign Borders*", e dell'impossibilità del migrante di comprendere l'illegalità del comportamento che adotta nel seguire i percorsi della migrazione illegale, ritengo che l'Unione europea debba promuovere una convincente campagna d'informazione in tutti i Paesi di origine dei migranti, nell'ambito di iniziative di cooperazione con tali Stati, quelli di transito e quelli rivieraschi, per rendere manifesta la grave tragedia che accompagna la migrazione illegale e per informare sulle regole e le opportunità di quella legale. In particolare, le campagne di informazione dovrebbero avvertire con chiarezza chi vuol partire sui pericoli mortali della migrazione irregolare, evidenziando la tragicità delle traversate dei deserti ed i rischi dei trattamenti disumani ad opera di trafficanti, così come la mortalità in mare dovuta a natanti insicuri e privi di equipaggi.

Fondamentale è anche la decisione di avviare un percorso per rimuovere le cause che portano il migrante a partire, per cui l'Unione europea dovrebbe

efficacemente intervenire nei Paesi di partenza, con forte impegno evidentemente anche economico, per migliorare le condizioni di vita, incrementare il livello di istruzione e professionale ed aumentare le occasioni di lavoro, sempre a seguito di un percorso di condivisione con i Paesi terzi. In tal senso, richiamo l'approccio australiano che rilascia un gran numero di permessi per intercettare le professionalità richieste dai propri datori di lavoro e incentiva la migrazione legale con percorsi formativi *ad hoc*.

Relativamente ai rimpatri e ai reinsediamenti, invece, rilevo la conflittualità che è emersa, nel tempo, tra la volontà politica di tutelare la sicurezza e la tutela dei diritti umani affermata dalle Corti attraverso sentenze che appaiono limitare l'attuazione dei partenariati. In realtà, il recente Protocollo siglato il 6 novembre 2023, tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria potrebbe risultare rispondente all'esigenza di legalità sostanziale pretesa dalle Corti, atteso che l'intesa ha passato il vaglio politico dell'Unione europea e quello della Corte Costituzionale albanese.

L'accordo prevede la costruzione in territorio albanese di due centri sottoposti alla giurisdizione italiana, nei quali espletare le procedure accelerate in frontiera dei migranti imbarcati su mezzi delle Autorità italiane nelle acque internazionali. Rimane da comprendere come saranno valutate le attività operative da parte delle Corti europea e nazionale che, tuttavia, non hanno cassato il *modus operandi* adottato da tempo dall'Italia, relativamente all'assegnazione di porti sicuri differenti da quelli più prossimi alla zona di recupero dei migranti; da cui ne ipotizzo che la destinazione albanese per lo sbarco dei migranti recuperati non potrà essere motivo di contestazione. Peraltro, rammento che sebbene lo Stato abbia il dovere di assegnare un porto sicuro sulla base di proprie valutazioni e sia riconosciuto al migrante il diritto di migrare, rimane purtuttavia ricondotto allo Stato il diritto di definire chi fare entrare nel proprio territorio, fatte salve le previsioni umanitarie.

A tal proposito, ritengo utile rammentare il caso della nave "*Ocean Viking*" attraccata nel porto di Tolone l'11 novembre 2022, con 230 migranti a bordo, a seguito del rifiuto dell'autorizzazione del governo italiano a sbarcare in un porto nazionale. In tale evento la Francia non ammise i migranti sul proprio territorio, ponendoli "*in zona di attesa internazionale*" istituita temporaneamente e a titolo eccezionale. In tali zone furono poste in essere le procedure legate all'immigrazione, richieste d'asilo, con ricollocamenti verso Paesi europei che si erano resi disponibili all'accoglimento. Le successive operazioni portarono al respingimento di 123 dei 234 migranti e al ricollocamento degli altri, senza che le Corti abbiano eccepito irregolarità.

Per quanto precede, auspico che sia stato raggiunto un adeguato equilibrio giuridico tra la sicurezza e i diritti umani, utile a rimuovere il latente conflitto che sta caratterizzando i rapporti tra i Governi e le Corti.

Il contesto marittimo richiede anche una riflessione sull'attualità della Convenzione di Amburgo sul soccorso in mare, atteso che le fenomenologie migratorie richiedono nuovi strumenti e procedure che tengano conto che gli eventi che si susseguono non sono riconducibili a quell'accidentalità sopravvenuta cui si conforma il principio di orizzontale e reciproca solidarietà tra i naviganti. In tale occasione, potrebbero essere meglio individuate le responsabilità dello Stato di bandiera dell'unità soccorritrice quando la stessa è destinata di fatto al soccorso in maniera professionale, sia in riferimento alla definizione dei requisiti anche tecnici che l'imbarcazione deve osservare per esercitare tale specifica tipologia di attività di navigazione, sia con riguardo agli adempimenti connessi alla gestione di migranti, dei quali, a mio avviso, lo Stato non può disconoscere il destino, avendo concesso la propria nazionalità e non essendo il soccorso configurabile quale mero adempimento di un dovere previsto dalla legge in riferimento ad un evento accidentale, quanto, piuttosto, l'esternazione di una scelta politica ben definita.

Nel corso delle operazioni condotte per il controllo dei flussi migratori, inoltre, è rilevabile anche una difformità nella valutazione che le Autorità nazionali di ricerca e soccorso – istituite nei diversi Stati ai sensi della cennata Convenzione di Amburgo – effettuano per determinare se ricorrano i presupposti per il dovuto intervento di soccorso, di talché può accadere, ad esempio, che la medesima imbarcazione sia ritenuta regolarmente in navigazione per l'una e, invece, da soccorrere per quella limitrofa. Tenuto conto di quanto precede, emerge l'esigenza che tali Autorità individuino linee guida per la definizione degli elementi minimali per i quali ricorre l'obbligo dell'intervento di soccorso.

Nelle more di una iniziativa internazionale, ritengo che l'Agenzia europea Frontex potrebbe operare a tal fine, per uniformare, quantomeno i comportamenti delle differenti Autorità di ricerca e soccorso degli Stati membri.

È indubbio che adeguare le sensibilità dei Paesi al rispetto dei diritti dell'uomo richiederà tempo, ma ciò non può impedire che sia data attuazione, il prima possibile, al percorso di cooperazione con gli Stati terzi ora definito, al fine di favorire la progressiva introduzione di tale cultura giuridica nelle aree di migrazione, contrastare i trafficanti e l'immigrazione illegale e favorire quella regolare. Parimenti, non appare condivisibile che il primo accesso nell'Unione europea avvenga con un atto illecito, strumentalizzando le norme sui diritti dell'uomo e per la protezione dei rifugiati, perché ciò che ne conse-

gue rischia di essere l'ulteriore disprezzo delle regole della convivenza civile che tale società si è data e il venir meno di quell'aspettativa di sicurezza e giustizia che costituisce il presupposto dell'"*Area Schengen*".

In conclusione, il coinvolgimento degli Stati terzi nella gestione dei flussi migratori appare inderogabile, perché sebbene questi ultimi siano mutevoli nel tempo e nello spazio, proseguiranno ad originare dalle zone di maggiore povertà indirizzandosi verso quelle di prosperità, per conseguire un equilibrio in grado di garantire pari dignità fra i popoli che abitano il pianeta.

Bibliografia

Aa.Vv., *Mediterraneo. Ritorno al centro del mondo*, Il Cerchio, 7/2023

Accordi di riammissione UE-Stati terzi, inclusi i protocolli di esecuzione conclusi dall'Italia (a cura della redazione), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1-2/2016

Algostino A., *Delocalizzazione della tortura di Stato. Tra accordi di riammissione, esternalizzazione delle frontiere e chiusura dei porti*, in F. Perocco, *Tortura e migrazioni* (a cura di), collana *Sapere l'Europa, sapere d'Europa* 5, Edizioni Ca' Foscari, 2019

Angeloni M. - Senese A., *Il diritto del mare nel contrasto ai traffici illeciti internazionali*, Cacucci, Bari, 2005

Angeloni M. - Senese A., *Profili applicativi dei principali istituti del nuovo diritto nel mare*, Cacucci, Bari, 2001

Bargiacchi P., C*riticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Il Mulino, 4/2019

Bargiacchi P., *Elementi di convergenza del modello di sicurezza europeo verso il modello statunitense nella gestione dei flussi misti irregolari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 58/2018

Blangiardo G. - Gaiani G. - Valditara G., *Immigrazione, la grande farsa umanitaria*, Aracne, 2017

Blangiardo G. - Gaiani G. - Valditara G.; *Immigrazione. Tutto quello che dovremmo sapere*, Aracne, 2016

Brambilla A., *La triste parabola del diritto dell'immigrazione. Le nuove procedure accelerate di frontiera. Quali prospettive in un'ottica di genere?*, in *Questione Giustizia*, 3/2023

Caci V., *L'esercizio della potestà punitiva e coercitiva dello Stato nell'alto mare*, Incisivo, 2003

Caffio F., *Corsi e ricorsi della politica italiana di contrasto all'immigrazione irregolare via mare*, in *Rivista studi politica internazionale*, 2017

Calabria S., *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998)*, in *Questione Giustizia*, 2019

Di Comite L. (in collaborazione con P. Bonerba e A. D'addato), *Migrazioni e sicurezza: aspetti demografici*, Dipartimento per lo studio delle società mediterranee dell'Università di Bari, Bari, 34/2006

Favilli C., *Secca condanna dell'Italia per i rimpatri in alto mare verso la Libia*, in *Questione Giustizia*, 3/2012

Frigo M., *I Paesi sicuri alla prova del diritto internazionale*, in *Questione Giustizia*, 1/2020

Giuffrè M., *Esternalizzazione delle frontiere e non-refoulement: accesso al territorio e alla procedura di asilo alla luce della sentenza n.22917/2019*, in *Questione Giustizia*, 1/2020

Giusti V. - Caci V., *Mare territoriale e acque marittime interrne: limiti alla sovranità dello Stato*, Azzurro, 2003

Hardt M. - Negri A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2002

Martinelli F., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Simone Edizioni Giuridiche, Napoli, XXXVI, 2019

Munari F., *Migrazioni, SAR, ruolo e responsabilità delle ONG, degli Stati e dei funzionari delle competenti amministrazioni nella recente giurisprudenza italiana*, in *Diritto marittimo*, 2/2020

Nascimbene B., *Il respingimento degli immigrati e i rapporti tra Italia e Unione europea*, Istituto Affari Internazionali, 9/2009

Palmisano G., *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Giuffré, 2008

Pécoud A., *Controllo delle frontiere, campagne di informazione e credibilità delle politiche migratorie*, in *Mondi migranti*, 1/2010

Pisillo Mazzeschi R., *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Giappichelli, 2020

Riccardi A., *Esternalizzazione delle frontiere italiane in Libia e Niger: una prospettiva di diritto internazionale*, in Questione Giustizia, 1/2020

Salamone L., *La disciplina giuridica dell'immigrazione clandestina via mare*, La Tribuna, Milano, 2019

Scovazzi T., *Corso di diritto internazionale*, Giuffré, Milano, 2006

Starita M., *Dovere di soccorso in mare, diritto internazionale e cause di esclusione dell'illiceità penale*, in A. Bufalini - G. Del Turco - F. Gat-

ta - M. Savino - F. Virzì - D. Vitiello (a cura di), *Annuario ADIM 2020*, Edioriale scientifica, Napoli, 2021

Tsirli M. - O'Flaherty M., *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea, 2020

Zampone A., *Il rapporto tra soccorso in mare e controllo dell'immigrazione: un problema irrisolvibile?*, in *Federalismi.it*, 15/2023

Sitografia

Articolo atlante Treccani, su *https://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/Il_limbo_richiedenti_asilo_Australia.html*

Articolo di HENNESSY Annabel su "La Repubblica", in *https://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2023/11/10/news/australia_una_storica_sentenza_respinge_la_detenzione_a_tempo_indeterminato_degli_immigrati_per_scoraggiare_i_richiedenti_a-420035327*

Articolo *euronews* in data 16 novembre 2023, su *https://it.euronews.com/my-europe/2023/11/16/laccordo-migratorio-italia-albania-e-al-di-fuori-del-diritto-dellue-dice-la-commissaria-yl*

Articolo su *https://www.internazionale.it/ultime-notizie/2024/01/19/regno-unito-camera-lord-migranti-ruanda*

Articolo su *https://www.today.it/mondo/regno-unito-deportazione-migrati-ruanda-legge-sunak.html*

Comunicato stampa della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, del 17 settembre 2023, su *https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/piano-10-punti-lampedusa-2023-09-17_it*

Comunicato stampa del 21 dicembre 2023 del Consiglio europeo, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system*

Comunicazioni alla Camera dei Deputati, il 12 dicembre 2023, del Presidente del Consiglio, in previsione del Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023, su *https://www.governo.it/it/articolo/comunicazioni-alla-camera-il-consiglio-europeo-del-15-dicembre/21262*

Consiglio – Comunicato stampa del 20 dicembre 2023, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/20/the-council-and-the-european-parliament-reach-breakthrough-in-reform-of-eu-asylum-and-migration-system*

Consiglio dell'Unione europea, comunicato stampa del 18 marzo 2016, *Dichiarazione UE-Turchia*, 18 marzo 2016, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf*

Dichiarazione stampa della Presidente della Commissione europea, in data 11 giugno 2023, su *https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/dichiarazione-alla-stampa-della-presidente-von-der-leyen-con-il-primo-ministro-italiano-meloni-il-2023-06-11_it*

Dichiarazione UE-Turchia, 18 marzo 2016, su *https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement*

Dichiarazioni dei vertici europei e dei leader di Germania e Italia rilasciate in occasione del precedente accordo sul regolamento in tema di crisi migratorie, il 4 ottobre 2023, su *https://www.lapresse.it/esteri/2023/10/04/migranti-accordo-tra-stati-ue-su-regolamento-crisi*

Discorso pronunciato dalla Presidente della Commissione europea, su *https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_20_1655*

Governo italiano, conferenza stampa, su *https://www.governo.it/it/articolo/alla-conferenza-internazionale-su-sviluppo-e-migrazioni-impegni-e-soluzioni-condivise*

Governo italiano, su *https://www.governo.it/it/articolo/il-presidente-meloni-parlamento-le-dichiarazioni-programmatiche/20764*

Governo italiano, su *https://www.governo.it/it/articolo/vertice-italia-africa-linterventi-di-apertura-del-presidente-meloni/24857*

Redazione ANSA dell'8 febbraio 2024, su *https://www.ansa.it/ansamed/it/notizie/rubriche/politica/2024/02/08/spagna-e-ue500-mln-a-mauritania-per-sviluppo-e-freno-migrazioni_34b990cf-b9e2-4894-8e23-942df0928019.html*

Scheda informativa realizzata dal UNSW - Kaldor Centre for international Refugee Law di Sidney (Australia), su *https://www.meltingpot.org/2022/01/la-detenzione-per-limmigrazione-in-australia*

Statistiche sulla migrazione in Europa, su *https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_it#flussi-da-e-verso-lue*

Vertice Italia-Africa, intervento di apertura del Presidente Meloni, su *www.governo.it*

Parte IV
Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse

Criminalità minorile in Italia 2010-2022

a cura del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale

Questo lavoro corale del Servizio Analisi Criminale è dedicato alla memoria dell'Appuntato Scelto "Qualifica Speciale" dell'Arma dei Carabinieri Carmelo Astone. Fidato collega, sincero amico e generoso interprete dello spirito "interforze", elemento fondante del nostro impegno quotidiano al servizio dei cittadini e del Paese.

Prefazione

Le dinamiche riferite ai minori quali vittime e/o autori di reato meritano speciale attenzione da parte delle Istituzioni e dell'intera comunità degli adulti, in quanto i ragazzi interpretano il bisogno e la visione del futuro.

L'osservatorio privilegiato è costituito dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nell'ambito del quale prestano la loro attività operatori della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria. Ciò lo rende uno strumento capace di sintetizzare e realizzare la cooperazione tra le diverse Forze di polizia a livello nazionale.

Il metodo analitico costituisce l'approccio più adeguato a comprendere la complessità dei fenomeni e la valorizzazione di diverse fonti informative, comprese quelle rappresentate dalle banche dati in uso alle Forze di Polizia; testimonia l'esigenza di curare il flusso dei dati per poter esercitare un'utile attività di supporto al decisore.

L'analisi su un tema tanto delicato quanto complesso quale quello della criminalità minorile costituisce un prezioso ausilio per cogliere sintomi e decodificare segnali utili a tracciare una strada da percorrere.

Il confronto e la collaborazione con Enti esterni offrono inoltre, come testimoniato dallo studio che segue, stimoli di riflessione ed occasioni di arricchimento per condividere delle letture illuminate che abbraccino orizzonti e prospettive più ampie.

Raffaele Grassi
Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza
Direttore Centrale della Polizia Criminale

Premessa

Il tema della devianza minorile è stato approfondito dal Servizio Analisi Criminale[1] della Direzione Centrale della Polizia Criminale con precedenti elaborati[2] che hanno fornito, nel tempo, un quadro aggiornato del fenomeno anche sulla base degli elementi informativi offerti dalle banche dati in uso alle Forze di polizia.

La percezione che la criminalità minorile si stia progressivamente orientando verso crimini violenti, come sembrerebbero indicare le recenti notizie di cronaca, suggerisce l'opportunità di un'analisi basata su dati relativi ad un orizzonte temporale più ampio[3]. Il presente studio ha, pertanto, lo scopo di:

– esaminare l'evoluzione del fenomeno nell'arco temporale 2010-2022, anche al fine di valutare se la trasformazione digitale degli ultimi anni abbia avuto un impatto sui comportamenti giovanili;

– fornire una chiave di lettura che possa essere di supporto al decisore nell'individuazione di mirati interventi di prevenzione e contrasto nonché di politiche dedicate.

Di seguito sono, pertanto, analizzate, con riferimento all'intervallo in parola[4], le segnalazioni di minori della fascia d'età 14-17 anni, denunciati e/o arrestati sul territorio nazionale, estrapolate dalla Banca Dati delle Forze di Polizia.

Vengono esaminate, nel dettaglio, anche le segnalazioni totali di minori italiani e stranieri e quelle relative a specifiche categorie di reato[5].

Viene, inoltre, fornito un focus sull'andamento delle segnalazioni su base regionale (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud ed Isole).

Per un ulteriore approfondimento sono, altresì, esaminati i dati riguardanti la popolazione carceraria ristretta negli istituti penali minorili nel medesimo intervallo temporale[6].

---

1) Presso il Servizio Analisi Criminale opera personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria.
2) "La devianza minorile" (Ottobre 2020); "I minori nel periodo della pandemia" (Novembre 2021); "I minori nel periodo della pandemia 2020-2021" (Marzo 2022); "Devianza minorile e baby gang" (Giugno 2022).
3) Gli anni dell'emergenza pandemica potrebbero incidere fortemente sull'analisi di breve periodo.
4) Rispetto all'arco temporale esaminato, nel documento non vengono valorizzati i dati relativi agli anni 2020 e 2021, corrispondenti al periodo di emergenza pandemica.
5) Furto, ricettazione, rapina ed estorsione; lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa; violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti; danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio; resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale; delitti informatici; omicidio volontario, consumato e tentato, e violenza sessuale.
6) Dati estrapolati da documenti della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia: "Analisi statistica dei dati relativi ai Servizi residenziali della Giustizia minorile" (Anni 2010-2022) – "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili" (Anni 2010-2022).

Nella terza parte del report sono, infine, riportati i contenuti di alcune interviste a ragazzi ristretti presso l'istituto penale per minorenni di Nisida (NA), realizzate grazie alla collaborazione con il Dipartimento di giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia e la Direzione del predetto istituto. Il contributo del direttore, del comandante della polizia penitenziaria e della comunità educativa offre una chiave di lettura significativa, che precede alcune considerazioni finali.

* * *

1. Criminalità minorile in Italia 2010-2022

1.1. Analisi delle segnalazioni totali di minori denunciati e/o arrestati in Italia

Di seguito si riporta, per il periodo compreso tra il 2010 ed il 2022[7], un'analisi degli elementi statistici, estrapolati dalla banca dati interforze, afferenti alle segnalazioni di minori, di età compresa tra i 14 e i 17 anni, denunciati e/o arrestati su tutto il territorio nazionale.

L'andamento dell'azione di contrasto alla criminalità minorile svolta dalle Forze di Polizia è caratterizzato da variazioni significative nel lungo intervallo in esame.

Nel complesso, tra il 2010 e il 2022 si rileva un aumento del 15,34% delle segnalazioni di minori (28.196 nel 2010 e 32.522 nel 2022).

Grafico 1

7) I dati relativi all'anno 2022 sono consolidati.

Nel dettaglio, ad un incremento dell'8,21% nel 2011 (30.511) rispetto al 2010, segue un periodo di sostanziale stabilità fino al 2013; si registra, quindi, un nuovo aumento del 7,72% tra il 2013 e il 2015, anno del massimo picco positivo (32.566)[8].

Un progressivo decremento del 14,09% si rileva tra il 2015 e il 2019, anno in cui si registrano 27.979 segnalazioni complessive. Dopo il calo del 2020, che conferma l'andamento generale legato all'emergenza pandemica, il 2021 registra un lievissimo incremento del 3,27% rispetto al 2019. Nel 2022 le segnalazioni aumentano ancora (32.522), quasi eguagliando il valore del 2015.

L'analisi dei dati statistici condotta in base alla nazionalità dei minori arrestati e/o denunciati mostra, nell'intervallo 2010-2022, un decremento del 16,13% delle segnalazioni di minori italiani, a fronte di un aumento del 75,12% di quelle concernenti i minori stranieri[9].

Nei valori annuali, il dato riferibile agli italiani è, fino al 2021, sempre superiore a quello riferibile agli stranieri, sebbene la differenza si assottigli progressivamente; nel 2022, invece, le segnalazioni di minori stranieri raggiungono il 52,37% del totale (17.032 su 32.522).

Grafico 2

Più nel dettaglio, l'andamento delle segnalazioni di minori italiani è stabile dal 2010 al 2016, anno in cui raggiunge il picco della serie storica

8) Si evidenzia che, nel 2015, a fronte del picco positivo delle segnalazioni, i minori residenti della fascia d'età 14-17 anni risultano 2.283.152, rilevandosi un decremento dell0 0,49% rispetto al 2010.

9) Nel medesimo arco temporale, la popolazione minorile (14-17 anni) residente di nazionalità italiana decresce dell'1,45%, mentre si rileva un incremento del 25,27% della popolazione minorile residente di nazionalità straniera.

(19.616 segnalazioni, +6,2% rispetto al 2010), subisce un decremento del 19,85% nel 2018 (rispetto al 2016) e rimane sostanzialmente invariato negli anni 2019, 2021 e 2022.

Per quanto concerne le segnalazioni di minori stranieri, si rileva un trend di crescita costante dal 2010 al 2015 (9.726 segnalazioni nel 2010 e 14.264 nel 2015, +46,66%), mentre nel 2016 è registrato un significativo decremento (-18,47% rispetto al 2015), a fronte del picco positivo delle segnalazioni di minori italiani. Il maggior numero di segnalazioni di minori stranieri si rileva nel 2022 (17.032 segnalazioni), con un incremento del 41,45% rispetto al 2019.

L'analisi per fascia d'età (14-15 anni e 16-17 anni) delle segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati mostra (Grafico 3) che, nel periodo in esame, le segnalazioni di ragazzi di età compresa tra i 16 e i 17 anni:

– sono, in media, per numero totale annuo, poco più del doppio delle segnalazioni di minori di 14-15 anni;

– incidono sul totale delle segnalazioni per il 66,75%, con il picco minimo del 63,68% nel 2022 ed il picco massimo nel 2011 con il 69%.

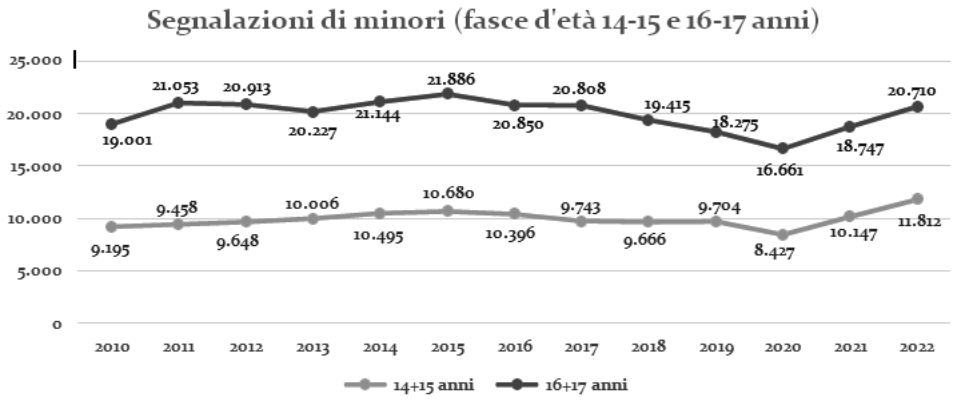


Grafico 3

Nel dettaglio, le segnalazioni di minori di 16-17 anni aumentano dell'8,99% dal 2010 al 2022; il picco della serie storica si registra nel 2015, conformemente a quanto rilevato nell'andamento generale (Grafico 1), ed il valore del 2022 è inferiore del 5,37% rispetto ad esso.

Le segnalazioni di minori di 14-15 anni aumentano del 28,46% tra il 2010 ed il 2022, anno cui corrisponde il picco della serie storica con 11.812 segnalazioni.

Con riferimento alla nazionalità dei soggetti, le segnalazioni di minori

italiani di 14-15 anni incidono sul numero totale per il 68,15% nel 2010 e per il 53,81% nel 2022.

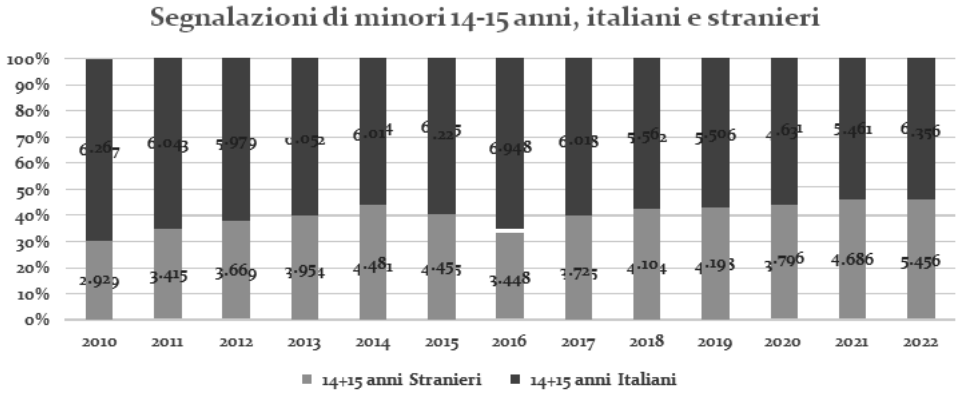


Grafico 4

Le segnalazioni di minori italiani di 16-17 anni incidono sul numero totale per il 64,23% nel 2010 e per il 52,56% del 2022.

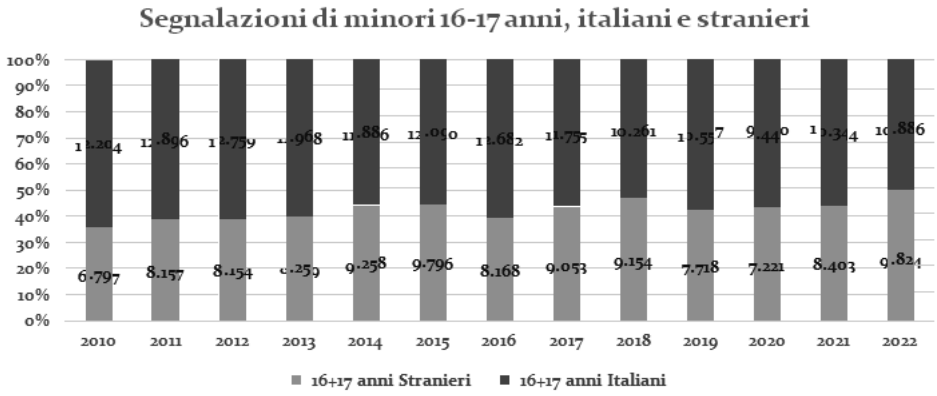


Grafico 5

1.2. Analisi per categorie di reato delle segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati in Italia

Nell'analisi delle segnalazioni di minori per categorie di reato, sono stati presi in esame i delitti commessi con maggiore frequenza e quelli che appaiono espressione di un particolare disagio giovanile e/o di insofferenza alle norme di comportamento sociale.

Nel dettaglio, si è proceduto all'analisi delle segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati con riferimento ai seguenti gruppi di delitti:

– furto, ricettazione, rapina ed estorsione;
– lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa;
– violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti;
– danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio;
– resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale;
– delitti informatici;
– omicidio volontario, consumato e tentato, e violenza sessuale.

Da un'analisi preliminare risulta che, nel periodo in esame, le segnalazioni per l'insieme dei reati citati rappresentano, in media, il 76,88% del totale, incidendo gli altri delitti per il rimanente 23,12%.

Dal grafico 6 emerge che il rapporto tra le incidenze relative alle differenti categorie di reato rimane sostanzialmente costante nel corso dei 13 anni esaminati[10].

Nel dettaglio, tra il 2010 ed il 2022 si rileva che le segnalazioni di minori per le categorie di reato di seguito elencate registrano in media, rispetto al totale, l'incidenza sotto indicata:

– furto, rapina, ricettazione, estorsione: 39,47%;
– lesioni dolose, minaccia, percosse, rissa: 16,02%;
– danneggiamento, incendio, danneggiamento seguito da incendio, resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale: 11,63%[11];
– violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti: 9,76%.

10) In questa analisi preliminare, data l'esiguità dei dati di riferimento, le segnalazioni per omicidio, violenza sessuale e reati informatici sono stati inclusi nella categoria "altri delitti".

11) In questa analisi preliminare, data l'esiguità dei dati di riferimento relativi a resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale, gli stessi sono stati accorpati alla più consistente categoria dei danneggiamenti/incendi.

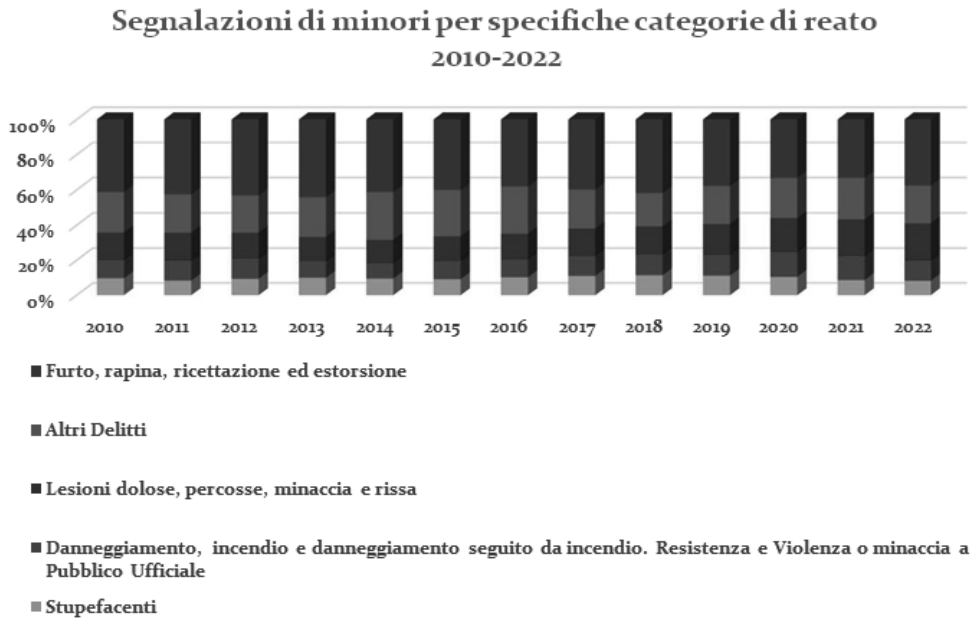


Grafico 6

Come evidenziano i grafici 7 e 8, le incidenze sopra indicate rimangono invariate se si analizzano separatamente le segnalazioni di minori italiani e quelle di minori stranieri.

Grafico 7

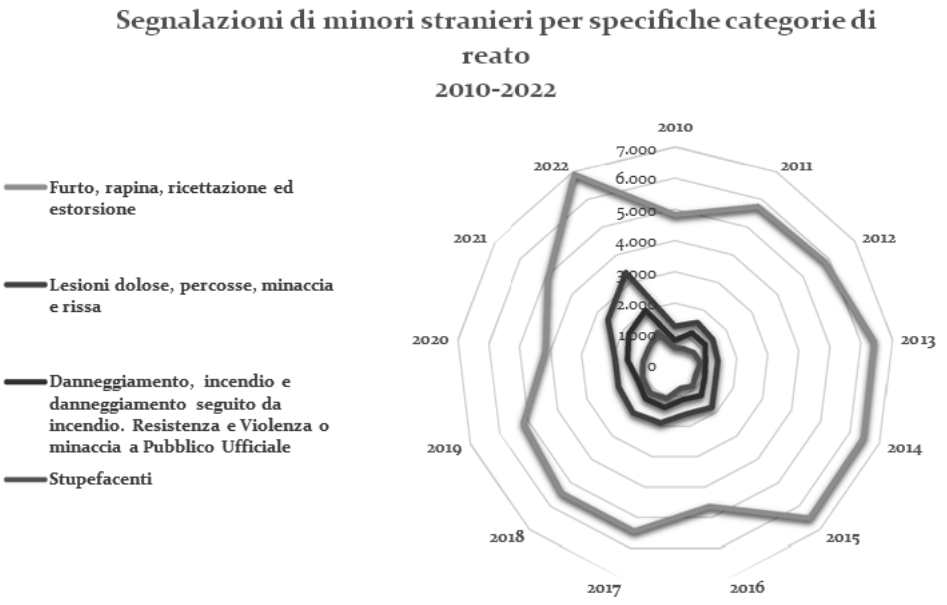


Grafico 8

Le segnalazioni di minori italiani per furto, rapina, ricettazione ed estorsione mostrano un andamento pressoché regolare tra il 2010 ed il 2018, seguito da un trend di diminuzione tra il 2019 ed il 2021 e da una lieve ripresa nel 2022.

Le segnalazioni per violazione della normativa inerente alle sostanze stupefacenti sono, nel lungo periodo (2010-2022), caratterizzate da una tendenza al decremento (-31,29% nel 2022 rispetto al 2010). Un trend analogo è rilevato con riferimento alle segnalazioni per i delitti di danneggiamento, anche seguito da incendio, incendio, resistenza, violenza o minaccia a pubblico ufficiale (-15,41% nel 2022 rispetto al 2010).

Le segnalazioni per lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa appaiono in decremento tra il 2010 e il 2020 ed aumentano nel biennio 2021-2022, facendo registrare nel 2022 un incremento del 9,94% rispetto al 2010 e del 18,96% rispetto al 2020.

Le segnalazioni di minori stranieri mostrano un andamento crescente per tutte le categorie di reato esaminate. In particolare, le segnalazioni per violazione della normativa sugli stupefacenti raddoppiano tra il 2010 ed il 2022, con un incremento del 43,60% nel 2017 rispetto al 2016 e un aumento del 19,88% nel 2022 rispetto al 2021. Le segnalazioni per lesioni, percosse, minaccia e rissa, nel 2022 appaiono più che raddoppiate rispetto a quelle registrate nel 2010 (1.260 nel 2010 e 3.361 nel 2022): tra il 2019 ed il 2022 si registra un incremento del 75,05% (1.920 nel 2019).

Incrementi più contenuti si registrano con riguardo alle segnalazioni per furto, rapina, ricettazione ed estorsione, con un aumento del 43,05% nel lungo periodo (2010-2022) e del 33,51% nel 2022 rispetto al 2019.

Il grafico 8 evidenzia, con riferimento all'anno 2022, un picco significativo delle segnalazioni di minori stranieri per ciascun gruppo di reati.

1.2.1. Analisi delle segnalazioni di minori per furto, rapina, ricettazione ed estorsione

Una più approfondita analisi delle segnalazioni di minori per i reati di furto, rapina, ricettazione ed estorsione, evidenzia che le segnalazioni per furto risultano le più numerose nell'intero periodo, con un decremento dell'11,99% dal 2010 al 2022. Dopo un incremento del 13,13% rilevato nel 2011, l'andamento è sostanzialmente regolare sino al 2015. Tra il 2017 ed il 2019 si registra un decremento del 19,73%. Il valore del 2022 appare sostanzialmente in linea con quello del 2019.

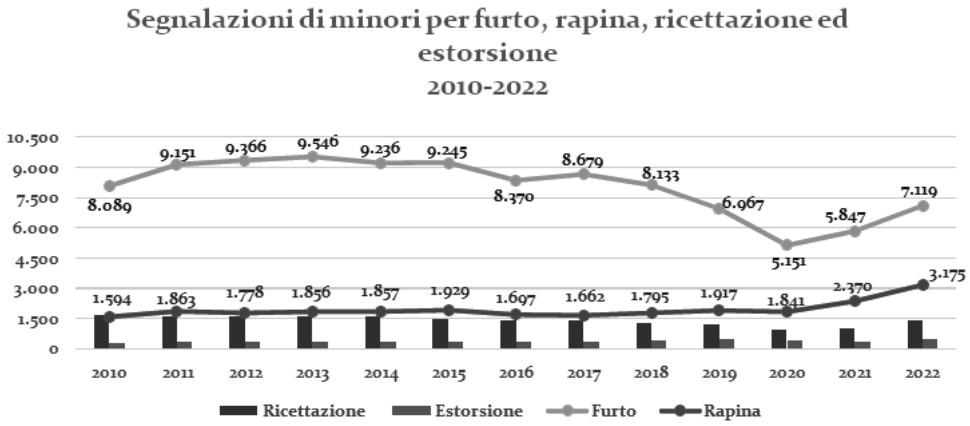


Grafico 9

Le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati per rapina registrano un notevole incremento, in particolare nel 2021 e nel 2022 (1.594 segnalazioni nel 2010 e 3.175 nel 2022; +65,62% tra il 2019 e il 2022).

Al contrario, le segnalazioni di minori per ricettazione mostrano un decremento del 14,35% tra il 2010 ed il 2022; in particolare, dopo un andamento sostanzialmente stabile sino al 2014, si rileva un trend di decremento costante fino al 2019 (-24,53% rispetto al 2014). Nel 2022 si registra un incremento del 17,04% rispetto al 2019.

L'andamento delle segnalazioni di minori per estorsione mostra un incremento del 69,04% dal 2010 al 2022, seppure i valori annui rilevati siano molto contenuti. Nel 2019 (476 segnalazioni) si registra un incremento del 35,23% rispetto al 2011.Il valore del 2022 è stabile rispetto al 2019.

Nei grafici sottostanti sono messe a confronto le segnalazioni di minori italiani e stranieri denunciati e/o arrestati per ciascuna delle fattispecie di reato esaminate.

Le segnalazioni di minori stranieri sono superiori a quelle dei minori italiani per i reati di furto negli anni 2013-2015 e 2018-2022, rapina negli anni 2021-2022 e ricettazione nel 2022.

Grafico 10

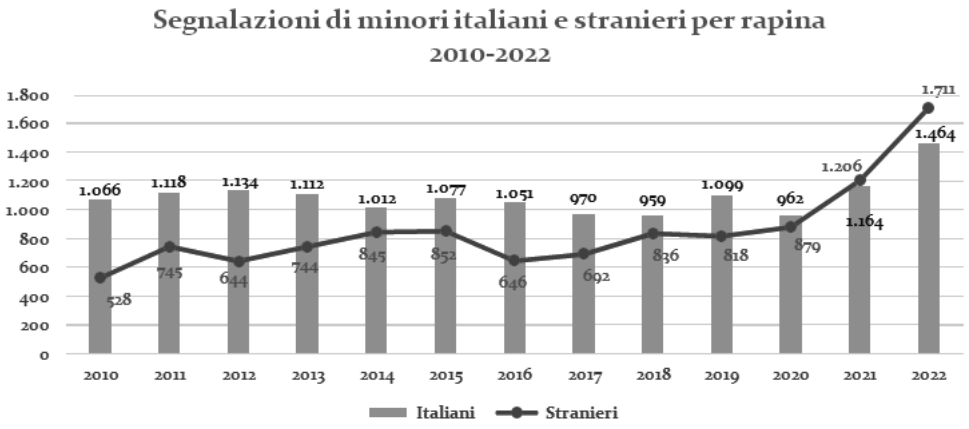


Grafico 11

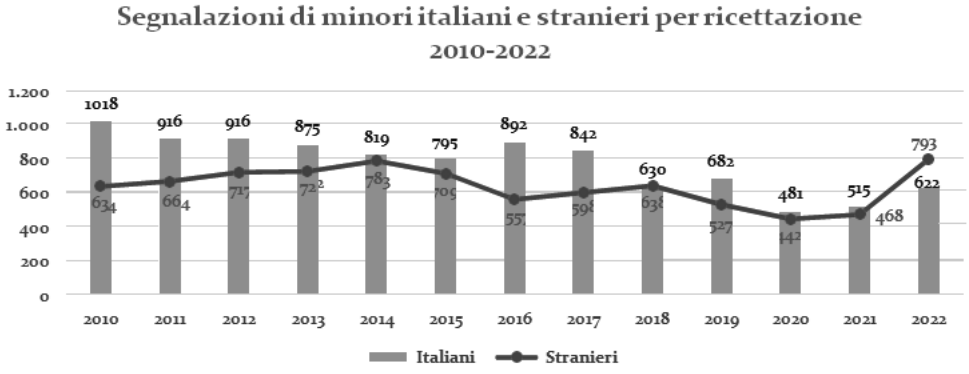


Grafico 12

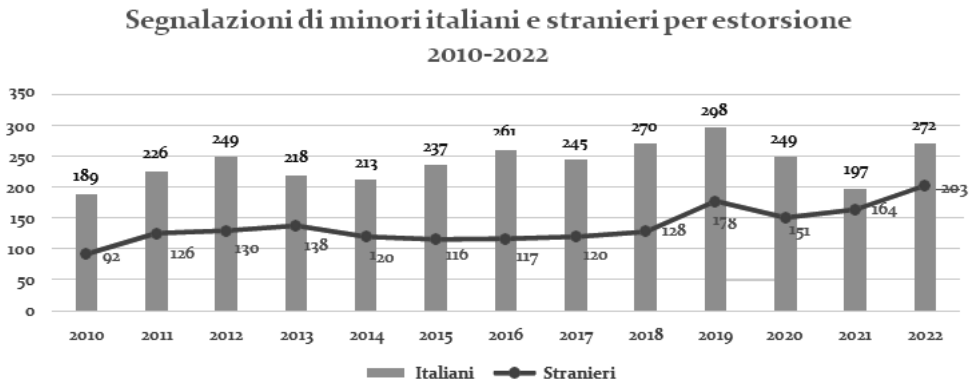


Grafico 13

1.2.2. Analisi delle segnalazioni di minori per lesioni dolose, minaccia, rissa e percosse

L'analisi delle segnalazioni di minori per i reati di lesioni dolose, minaccia, rissa e percosse, evidenzia che quelle per lesioni risultano le più numerose nell'intero periodo, con un incremento del 58,48% tra il 2010 e il 2022. Nel 2017 e nel 2019 si registra un incremento, che si conferma nel biennio 2021-2022 (+32,48% tra il 2019 ed il 2022).

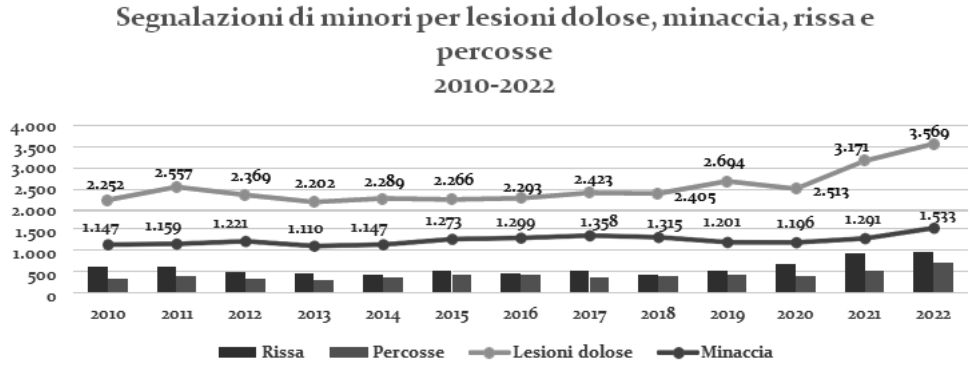


Grafico 14

Le segnalazioni di minori per minaccia registrano un incremento del 33,65% tra il 2010 e il 2022. Nel 2017 rispetto al 2010 si rileva un aumento del 18,40%, seguito da un decremento nel biennio 2018-2019 e da un nuovo incremento del 27,64% tra il 2019 ed il 2022, anno in cui si registra il picco della serie storica.

Le segnalazioni di minori per rissa evidenziano un aumento del 57,40% tra il 2010 ed il 2022. In particolare, si registra un forte incremento a partire dal 2018 (437 segnalazioni nel 2018 e 957 del 2022).

Anche le segnalazioni per percosse registrano un incremento significativo dal 2010 al 2022 (340 segnalazioni nel 2010 e 696 nel 2022). Tra il 2019 ed il 2021 si rileva un aumento del 24,10%, seguito tra il 2021 ed il 2022 da un'ulteriore crescita del 35,15%.

Nei grafici sottostanti sono messe a confronto le segnalazioni di minori italiani e stranieri denunciati e/o arrestati per ciascuna delle fattispecie di reato esaminate.

Nel lungo periodo le segnalazioni di minori stranieri per i quattro delitti esaminati registrano un significativo incremento ma risultano superiori a quelle dei minori italiani negli anni 2014, 2017, 2018, 2021 e 2022 solo per il reato di rissa. Nel 2022 il numero delle segnalazioni di minori italiani e stranieri per percosse è il medesimo.

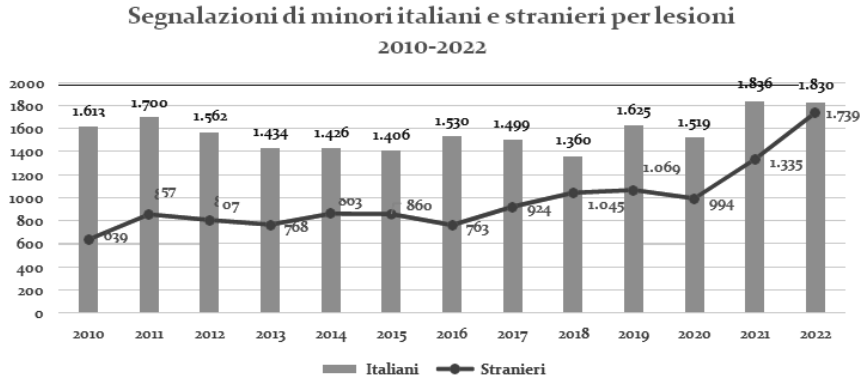


Grafico 15

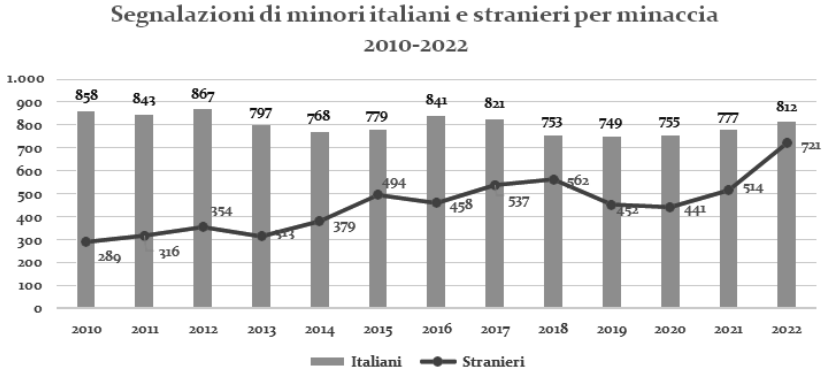


Grafico 16

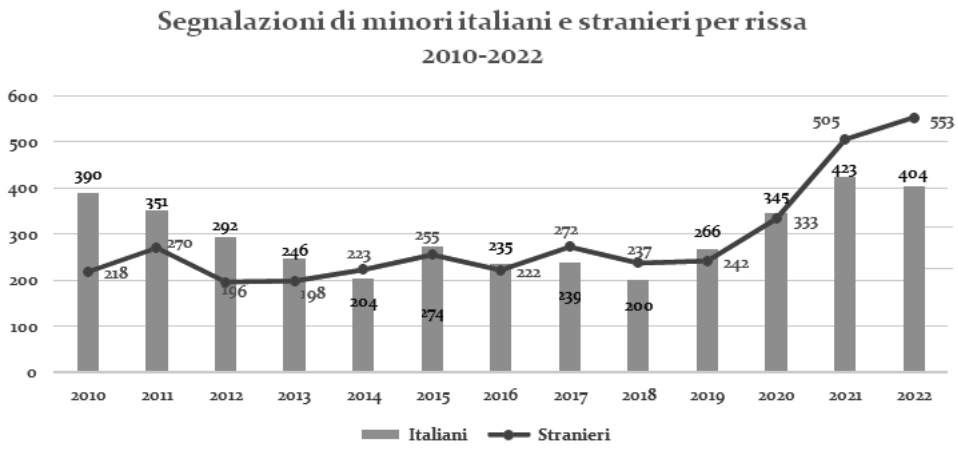


Grafico 17

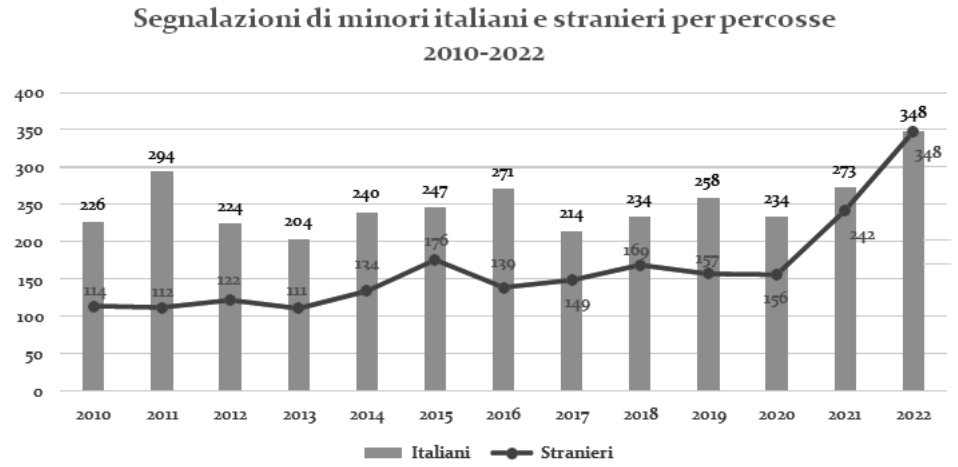


Grafico 18

1.2.3. Analisi delle segnalazioni di minori per danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio

L'analisi delle segnalazioni[12] di minori per i reati di danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio evidenzia un lieve aumento del 4,35% tra il 2010 ed il 2022. L'andamento si presenta irregolare nel periodo in esame e registra un decremento nel 2022 rispetto al 2021.

12) L'andamento analizzato è riferito al totale delle segnalazioni di minori per le tre fattispecie indicate. Le segnalazioni di minori per danneggiamento rappresentano, in media, il 91,82% del totale.

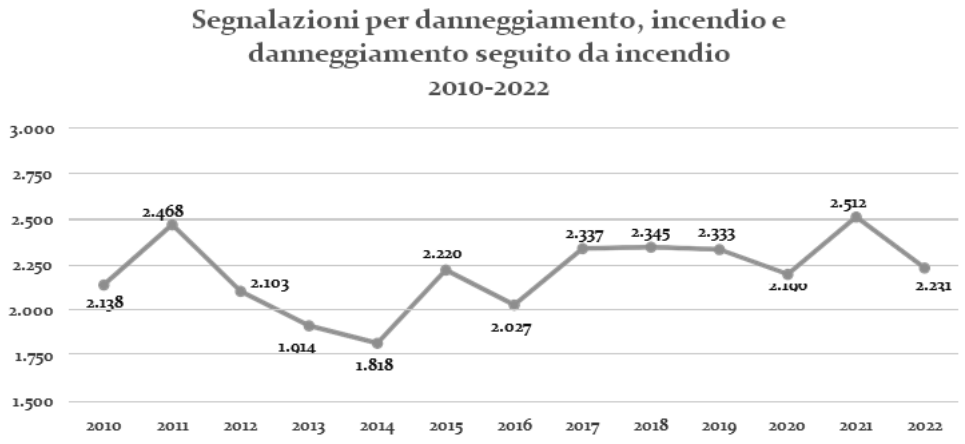


Grafico 19

Il grafico sottostante evidenzia il confronto tra le segnalazioni di minori italiani e stranieri denunciati e/o arrestati per le fattispecie di reato analizzate. Le segnalazioni di minori italiani sono superiori a quelle di minori stranieri fino al 2021. Nel 2022 le segnalazioni di minori stranieri incidono sul totale per il 51,82% (nel 2010 l'incidenza era del 24,04%).

Grafico 20

1.2.4. Analisi delle segnalazioni di minori per omicidio volontario e violenza sessuale

Il grafico che segue rappresenta l'andamento, nel periodo 2010-2022, delle segnalazioni di minori per i delitti di omicidio volontario (consumato e tentato) e violenza sessuale.

Grafico 21

Le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati per violenza sessuale presentano un andamento irregolare, con un incremento del 6,59% tra il 2010 ed il 2022 (273 segnalazioni nel 2010 e 291 nel 2022). Il valore minimo è rilevato nel 2015 (195 segnalazioni), il valore massimo nel 2022 (291 segnalazioni). Nel 2020 si segnala un incremento del 6,61% rispetto al 2019, con 15 segnalazioni in più rispetto all'anno precedente.

Le segnalazioni di minori per omicidio volontario consumato registrano un decremento del 10% dal 2010 al 2022 (rispettivamente 30 e 27) mentre quelle per omicidio tentato aumentano del 32,31% (65 segnalazioni nel 2010, 86 nel 2022). Dal 2019 si rileva un incremento delle segnalazioni per tentato omicidio. Nel biennio 2021-2022 si registra un'analoga tendenza anche per le segnalazioni di minori per omicidio volontario consumato.

Nei grafici sottostanti è evidenziato il confronto tra le segnalazioni di minori italiani e stranieri denunciati e/o arrestati per le fattispecie di reato analizzate.

Le segnalazioni di minori stranieri per violenza sessuale registrano un incremento del 54,37% tra il 2010 ed il 2022 (103 nel 2010, 159 nel 2022). Si rilevano i due picchi positivi (in valore assoluto) nel 2013 e nel 2022; negli stessi anni le segnalazioni di minori stranieri sono più numerose di quelle dei minori italiani (56,62% nel 2013 e 54,64% nel 2022).

Grafico 22

Anche le segnalazioni di minori stranieri per omicidio volontario consumato registrano un incremento tra il 2010 ed il 2022 (7 nel 2010, 10 nel 2022), risultando prevalenti rispetto a quelle dei minori italiani negli anni 2014 (53,33%) e 2019 (52,63%). Con riguardo alle segnalazioni di minori italiani, si evidenzia il 2010 per il valore massimo dell'intera serie storica (23), peraltro sostanzialmente eguagliato anche negli anni 2015 e 2017 (22 segnalazioni).

Grafico 23

Le segnalazioni di minori stranieri per omicidio volontario tentato registrano un incremento nel periodo 2010-2022 (23 nel 2010, 27 nel 2022) e risultano sempre inferiori rispetto a quelle di minori italiani. Si rilevano in aumento anche le segnalazioni di minori italiani (42 nel 2010, 59 nel 2022). Il valore massimo per le segnalazioni di minori stranieri si registra nel 2012 (43,02%) e quello per le segnalazioni dei minori italiani nel 2022 (68,60%).

Grafico 24

1.2.5. Analisi delle segnalazioni di minori per resistenza a pubblico ufficiale e violenza o minaccia a pubblico ufficiale

L'analisi delle segnalazioni di minori per i reati di resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale evidenzia che quelle per resistenza sono le più numerose, registrando un incremento dell'85,36% dal 2010 al 2022, anno nel quale si rileva il valore più alto della serie temporale (1.279 segnalazioni). L'incremento è costante a partire dal 2019.

Grafico 25

Le segnalazioni per violenza o minaccia a pubblico ufficiale raggiungono anch'esse il picco della serie temporale nel 2022, registrando un significativo incremento rispetto al 2010 (190 segnalazioni nel 2010, 365 nel 2022).

Per queste fattispecie di reato le segnalazioni di minori stranieri (51,89%) sono maggiori di quelle dei minori italiani solo nel 2022.

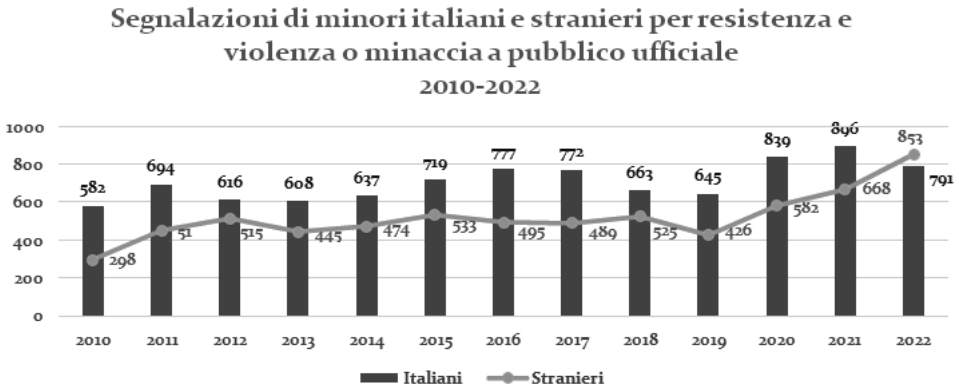


Grafico 26

1.2.6. Analisi delle segnalazioni di minori per violazione della normativa in materia di sostanze stupefacenti

Per quanto riguarda le segnalazioni di minori per violazione della normativa in materia di sostanze stupefacenti[13], l'andamento è irregolare nel periodo analizzato e registra un lievissimo decremento dell'1,44% tra il 2010 ed il 2022.

Dopo una lieve diminuzione del 6,57% nel 2011 ed un incremento del 12,99% nel 2012, il trend rimane sostanzialmente stabile dal 2013 al 2015, registrando un aumento nel biennio 2016-2017 (+13,18% nel 2017 rispetto al 2015). Nel 2017 si rileva il picco della serie temporale, seguito da un nuovo decremento tra il 2018 al 2021 e da un aumento del 6,88% tra il 2021 ed il 2022.

13) Nella categoria dei reati commessi in violazione della normativa sugli stupefacenti sono incluse le fattispecie di cui agli artt. 70, 73, 74, 79, 82 e 83 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Grafico 27

Con riferimento al periodo in esame, le segnalazioni di minori per violazione della normativa in materia di sostanze stupefacenti afferiscono in prevalenza a minori italiani, sebbene l'incidenza delle segnalazioni di minori stranieri risulti in incremento (21,33% nel 2010, 45,15% nel 2022).

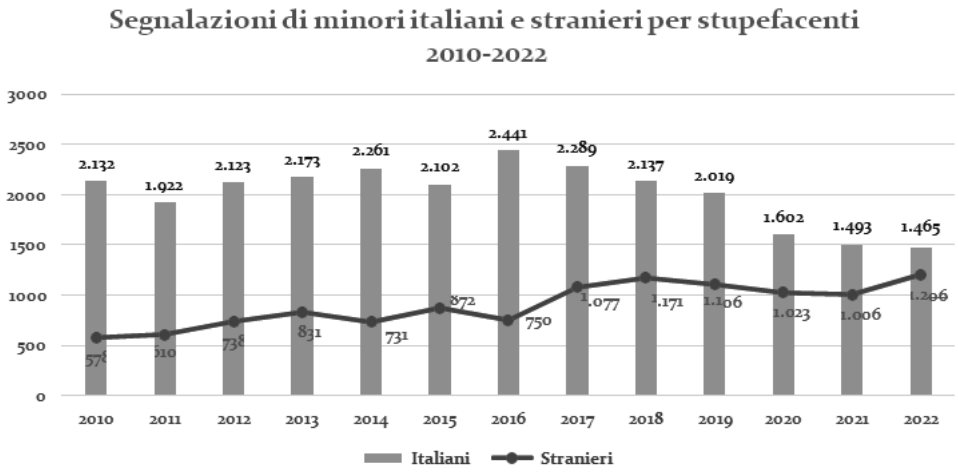


Grafico 28

1.2.7. Analisi delle segnalazioni di minori per delitti informatici

Le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati per delitti informatici[14] fanno registrare un incremento significativo nel periodo in esame (53

14) Nei delitti informatici sono incluse le seguenti fattispecie di reato: Falsità in documenti informatici (art.

segnalazioni nel 2010 e 286 nel 2022). Un consistente trend in crescita si rileva tra il 2016 ed il 2019 e nel biennio 2021-2022. Nel 2018 il numero delle segnalazioni (111) è quasi il doppio rispetto al 2017 (58).

Grafico 29

Con riferimento al periodo in esame, le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati per delitti informatici attengono in prevalenza a minori italiani ma l'incidenza delle segnalazioni di minori stranieri registra un evidente, progressivo aumento (16,98% nel 2010, 42,66% nel 2022).

491-*bis* c.p.); Indebito utilizzo e falsificazione di strumenti di pagamento diversi dai contanti (art. 493-*ter* c.p.); Falsa dichiarazione o attestazione al certificatore di firma elettronica sull'identità o su qualità personali proprie e di altri (art. 495-*bis* c.p.); Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* c.p.), Accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico (art. 615-*ter* c.p.); Detenzione, diffusione e installazione abusiva di apparecchiature, codici e altri mezzi atti all'accesso a sistemi informatici o telematici (art. 615-*quater* c.p.); Diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a danneggiare o interrompere un sistema informatico o telematico (art. 615-*quinquies* c.p.); Intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-*quater* c.p.); Detenzione, diffusione e installazione abusiva di apparecchiature e di altri mezzi atti ad intercettare, impedire od interrompere comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-*quinquies* c.p.); Falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche (art. 617-*sexies* c.p.); Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici (art. 635-*bis* c.p.); Danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o d altro ente pubblico o comunque di pubblica utilità (art. 635-*ter* c.p.); Danneggiamento di sistemi informatici o telematici (art. 635-*quater* c.p.); Danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità (art. 635-*quinquies* c.p.); Frode informatica (art. 640-*ter* c.p.); Frode informatica del soggetto che presta servizi di certificazione di firma elettronica (art. 640-*quinquies*c.p.).

Grafico 30

1.3. Analisi delle segnalazioni totali di minori denunciati e/o arrestati per aree geografiche

Di seguito sono analizzate, rispetto al periodo 2010-2022, le segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati con riferimento alle macroaree del Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole[15].

– L'area geografica del Nord-Ovest comprende Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta;

– l'area geografica del Nord-Est comprende Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Veneto;

– l'area geografica del Centro comprende Lazio, Marche, Toscana ed Umbria;

– l'area geografica del Sud comprende Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise e Puglia;

– l'area geografica delle Isole comprende Sardegna e Sicilia.

Il grafico 31 evidenzia l'andamento della criminalità minorile per area geografica, sulla base delle segnalazioni in valore assoluto:

– nelle regioni del Nord-Ovest si registra il maggior numero di segnalazioni. L'andamento è caratterizzato da un trend in aumento nel lungo periodo in esame, con un incremento del 31,98% tra il 2010 ed il 2022. Il biennio 2021-2022 presenta i picchi dell'intera serie temporale, con 9.849 segnalazioni nel 2021 e 10.486 nel 2022. La media delle segnalazioni annue è pari a 8.878;

15) La suddivisione delle aree ripropone quella dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

– nelle regioni del Nord-Est l'andamento della criminalità minorile è quasi sovrapponibile a quello delle regioni del Nord-Ovest, seppure su un ordine di grandezza inferiore: si evidenzia un trend in aumento nel biennio 2021-2022. Dal 2010 al 2022 si registra un incremento del 33,77%. La media delle segnalazioni annue è pari a 6.545;

– anche nelle regioni del Centro si rileva un incremento dal 2010 al 2022, seppur più contenuto (+21,09%). La media delle segnalazioni annue è pari a 5.676;

– le segnalazioni dei minori denunciati e/o arrestati nelle regioni del Sud presentano l'andamento più irregolare, con un picco positivo nell'anno 2015 (7.093 segnalazioni) – in corrispondenza del picco delle segnalazioni relative all'intero territorio nazionale – ed un successivo decremento fino al 2020. Si registra un decremento del 17,74% tra il 2010 ed il 2022; la media delle segnalazioni annue è pari a 5.233;

– anche nelle Isole si rileva un decremento del 7,38% tra il 2010 ed il 2022; l'andamento del fenomeno risulta sostanzialmente regolare, pur registrandosi due incrementi nel 2011 (4.180 segnalazioni) e nel 2016 (4.294 segnalazioni). La media delle segnalazioni annue è pari a 3.596.

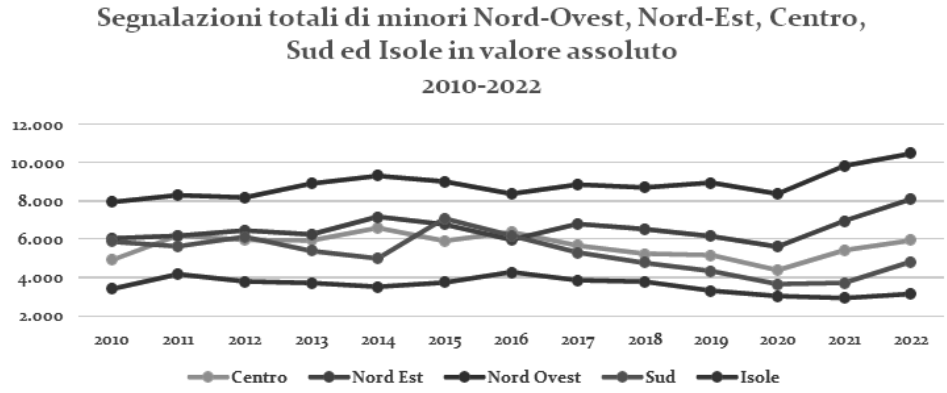


Grafico 31

Il grafico seguente mostra l'andamento della criminalità minorile per area geografica, sulla base delle segnalazioni per 100.000 minori residenti (14-17 anni):

– le regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est registrano un'incidenza media di segnalazioni per 100.000 minori residenti sostanzialmente identica (1.553 per il Nord-Ovest e 1.552 per il Nord-Est);

– anche tra le regioni del Centro e le Isole si rilevano medie compara-

bili (rispettivamente, 1.350 e 1.335);

– le regioni del Sud evidenziano la media più bassa, pari a 876 segnalazioni.

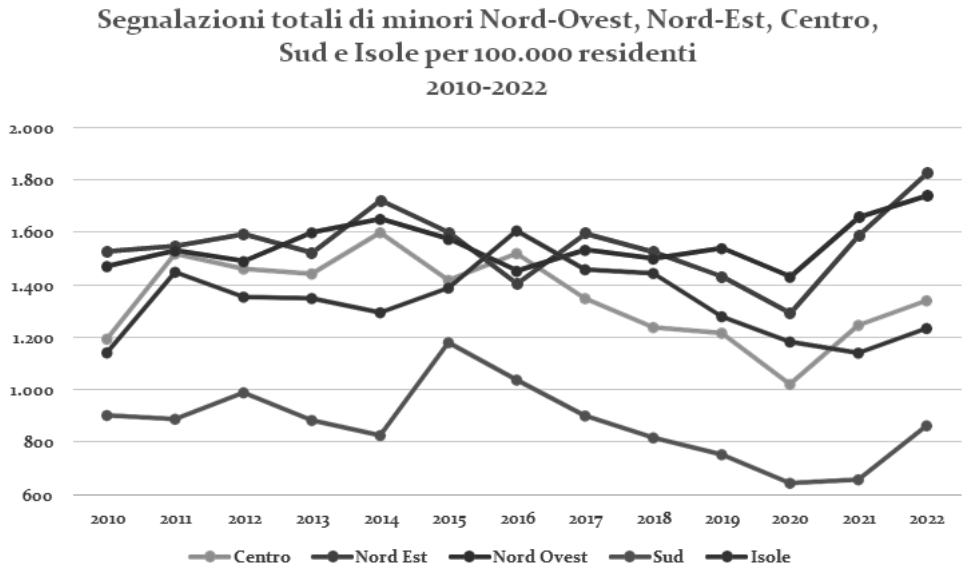


Grafico 32

Mentre con riguardo alle segnalazioni per 100.000 residenti minori, l'area del Nord- Ovest e quella del Nord-Est registrano un'incidenza media pressoché identica, in valore assoluto le segnalazioni riferite al Nord-Ovest sono prevalenti.

Le segnalazioni su 100.000 minori residenti riferite al Sud fanno registrare l'incidenza minore, mentre in valore assoluto risultano inferiori le segnalazioni di minori relative alle Isole.

2. Delitti commessi dalla popolazione carceraria minorile 2010-2022

Per una più approfondita analisi del fenomeno della criminalità minorile, gli elementi informativi estrapolati dalla Banca Dati delle Forze di polizia ed afferenti alle segnalazioni di minori, denunciati e/o arrestati, di età compresa tra i 14 ed i 17 anni, sono stati messi a confronto con i dati statistici inerenti ai soggetti in ingresso negli Istituti Penali per Minorenni (di seguito IPM) negli anni 2010-2022, forniti dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento per la transizione digitale della giusti-

zia, l'analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia.

Tali istituti – 17 su tutto il territorio nazionale – assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, quali la custodia cautelare o l'espiazione di pena dei minorenni autori di reato e, qualora l'illecito per cui vi è una misura sia stato commesso prima della maggiore età, accolgono, fino alla soglia dei 25 anni, anche soggetti ultradiciottenni (i cd. "giovani adulti")[16].

Gli IPM sono strutturati in modo da garantire ai minori il diritto ad un'armonica crescita psico–fisica; al loro interno, infatti, accanto a personale opportunamente formato del Corpo di Polizia Penitenziaria, operano apposite équipe multidisciplinari cui è affidata l'attività trattamentale e che, in collaborazione con operatori di enti esterni e/o associazioni di volontariato, assicurano ai ristretti la partecipazione a percorsi scolastici, di formazione professionale e/o di animazione culturale, sportiva, ricreativa e teatrale.

Peraltro il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, che disciplina il processo minorile, ha introdotto nel nostro ordinamento il principio della residualità della detenzione per i minorenni, privilegiando l'adozione di percorsi sanzionatori alternativi, in virtù di un modello trattamentale che offra maggiori stimoli educativi ed opportunità di crescita e responsabilizzazione. Per questa ragione, in anni recenti vi è un maggiore ricorso all'istituto del collocamento in comunità, più idoneo – tra i vari servizi minorili – ad armonizzare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

Dalla disamina dei dati forniti dal Ministero della Giustizia[17] emerge che, nel periodo in esame, gli ingressi in IPM sono avvenuti, nella maggioranza dei casi, in seguito all'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare e solo in percentuale di gran lunga inferiore per l'esecuzione di una pena detentiva[18].

L'analisi degli ingressi in IPM nel lungo periodo evidenzia un andamento oscillatorio, con un decremento del 10,32% tra il 2010 (1.172) ed il 2022 (1.051).

---

16) L'art.15 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni) prevede che, nell'assegnazione dei detenuti, sia "assicurata la separazione dei minorenni dai giovani al di sotto dei venticinque anni e degli imputati dai condannati". Si tenga presente che il d.l. 26 giugno 2014, n. 92 convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 117, ha esteso sino al compimento dei 25 anni di età la competenza dei Servizi Minorili sui "giovani adulti" (fatte salve particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice). In precedenza, i giovani adulti rimanevano in carico ai Servizi Minorili fino ai 21 anni di età.

17) "Analisi statistica dei dati relativi ai Servizi residenziali della Giustizia minorile" (Anni 2010-2022) – "Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili" (Anni 2010-2022).

18) Nell'intero periodo in esame, la percentuale degli ingressi in IPM avvenuti in seguito all'emissione di ordinanza di custodia cautelare non scende mai al di sotto del 60%, toccando, come nel 2011, punte anche nettamente superiori.

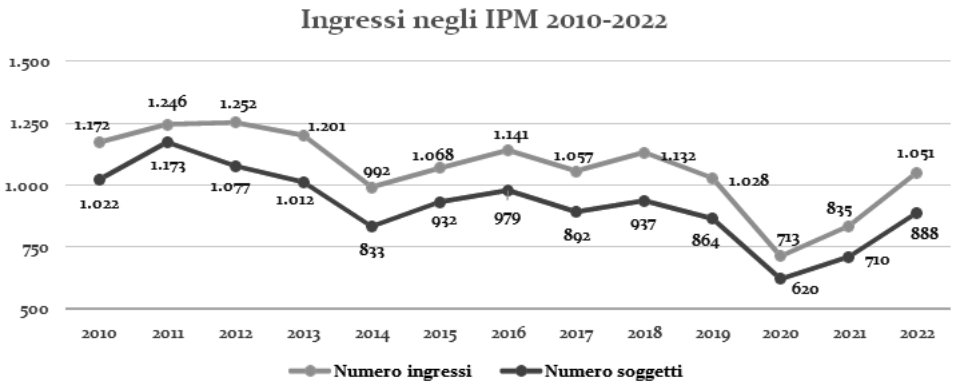


Grafico 33

Il picco positivo si rileva nel 2012, con 1.252 ingressi. Gli anni successivi mostrano una tendenza in diminuzione, che ha le sue punte negative nel 2014 (992 ingressi, pari a -20,77% rispetto al 2012) e nel 2020. Il dato del 2022 (1.051 ingressi) conferma quello del 2019 (1.028).

Come si evince dal grafico, nell'intero periodo (2010-2022) il numero degli ingressi in IPM supera quello dei soggetti che accedono alla struttura, potendo un singolo individuo entrarvi più volte nel corso dello stesso anno, in esecuzione di differenti provvedimenti giudiziari. Gli andamenti delle relative curve sono sostanzialmente sovrapponibili.

La maggior parte degli accessi in istituto rilevati tra il 2010 ed il 2022 riguarda individui di genere maschile, con una percentuale superiore all'80% per ciascun anno.

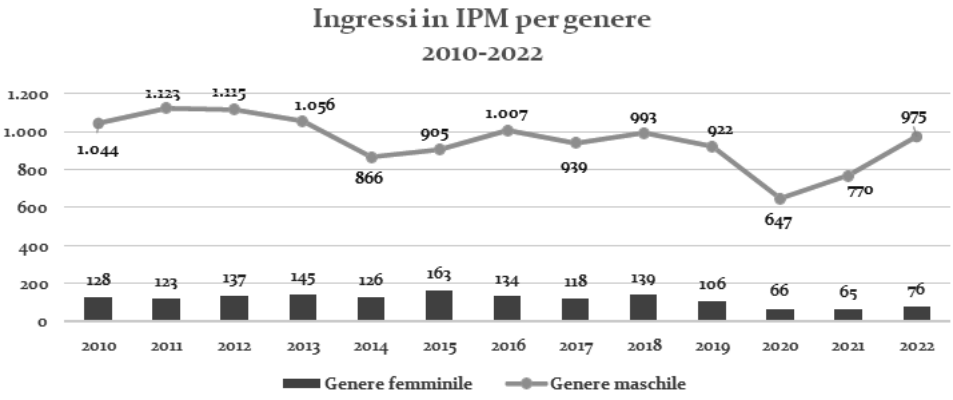


Grafico 34

Come già evidenziato, in molti casi gli ingressi sono riferibili a soggetti

di età superiore ai 18 anni (giovani adulti), alcuni dei quali provenienti da strutture penali per adulti. Come mostra il grafico che segue, si tratta, comunque, di un numero di ingressi sempre inferiore a quello dei soggetti di età compresa tra i 14 ed i 17 anni, la cui incidenza, nell'intero periodo, non scende mai al di sotto del 60%, con punte del 75%.

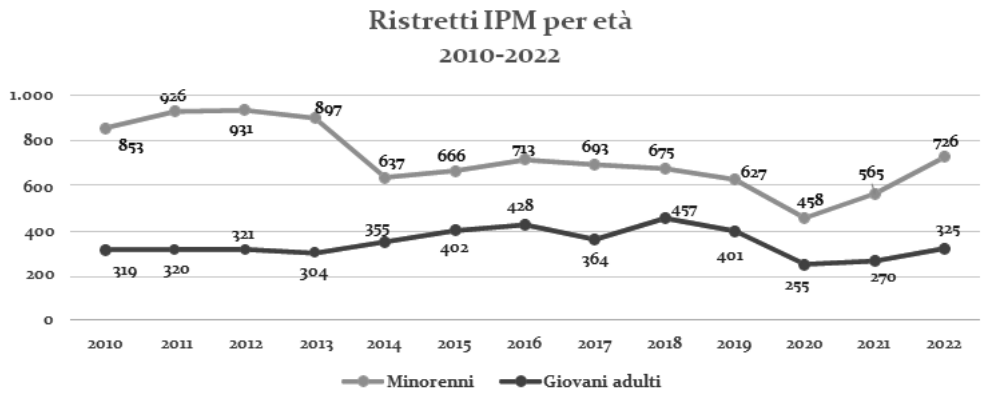


Grafico 35

Distinguendo i soggetti "in ingresso" in relazione alla nazionalità, si rileva che, nell'intervallo in esame, il numero dei soggetti italiani è quasi sempre superiore a quello degli stranieri, ma con una tendenza al decremento.

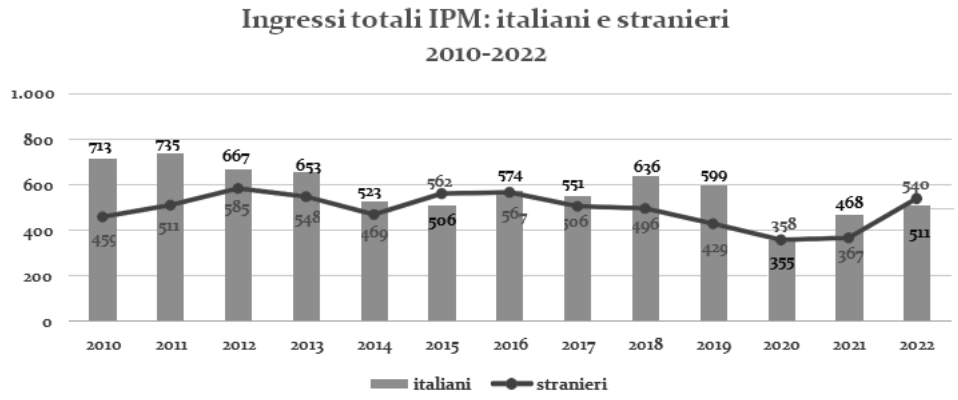


Grafico 36

Tra il 2010 ed il 2022, infatti, a fronte di un aumento del 17,65% degli ingressi riferibili ai minori stranieri (da 459 a 540), si registra un calo del 28,33% di quelli afferenti ai soggetti italiani (da 713 a 511).

Analizzando il lungo periodo nel dettaglio, si rileva che nel 2010 il

60,84% dei 1.172 ingressi totali è riconducibile a ragazzi di nazionalità italiana (713).

A partire dall'anno successivo (2011) e fino al 2014, l'incidenza di tali soggetti decresce progressivamente in favore dei minori stranieri, ma è nel 2015 che il rapporto tra i due gruppi si inverte, raggiungendo questi ultimi il 52,62% del totale (562 ingressi su 1.068).

Nel successivo quadriennio (2016-2019) l'incidenza degli italiani torna gradualmente a superare quella dei soggetti stranieri; nel 2019, con 599 ingressi su 1.028, è pari al 58,2% del totale.

Nel 2020 si rileva, tra i due gruppi di minori, una sostanziale parità nel numero degli ingressi (355 italiani e 358 stranieri).

Nel 2021, con 468 ingressi su 835, l'incidenza degli italiani si attesta al 56%, scendendo l'anno successivo (2022) al 48,62%, mentre quella degli stranieri sale al 51,38% (con 540 ingressi su 1.051).

Tra il 2010 ed il 2022, i delitti contestati ai soggetti in ingresso in IPM registrano un incremento del 21,65%.

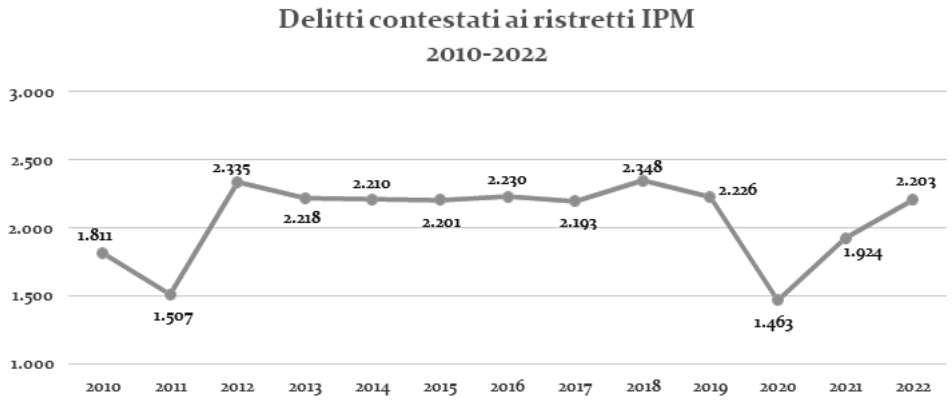


Grafico 37

Più in dettaglio, si registra un decremento del 16,79% tra il 2010 ed il 2011, un successivo aumento del 54,94% nel 2012 e, a seguire, un periodo di sostanziale stabilità. Dopo il calo del 2020, il numero dei reati torna ad avvicinarsi ai valori del periodo 2012-2019.

Con riferimento alla nazionalità dei soggetti cui risultano contestati i delitti di cui al grafico precedente, si rileva nel lungo periodo che i delitti contestati ai ristretti italiani sono sempre più numerosi di quelli contestati ai minori stranieri, anche se appare in aumento il trend riferibile ai reati attribuiti ai minori stranieri.

Grafico 38

Nel 2010 l'incidenza dei reati attribuiti agli italiani è pari al 72,5%, mentre quella dei delitti contestati agli stranieri è ferma al 27,50% (1.313 delitti contestati agli italiani e 498 agli stranieri).

Nel 2022, invece, l'incidenza dei reati contestati agli italiani scende al 52,38%, rilevandosi in sostanziale equilibrio (47,62%) con quella dei delitti attribuiti agli stranieri (1.154 delitti contestati agli italiani e 1.049 agli stranieri). Rispetto al 2010, si evidenzia un decremento del 12,11% dei delitti contestati ai ristretti italiani, a fronte di un netto incremento di quelli riferibili agli stranieri (498 del 2010, 1049 del 2022).

Si osserva che, tra il 2010 ed il 2011, sia l'incidenza (72,5% nel 2010, 56,40% nel 2011) che il numero dei reati attribuiti ai ristretti italiani decrescono sensibilmente (1.313 nel 2010, 850 nel 2011), mentre aumentano l'incidenza (27,50% nel 2010, 43,60% nel 2011) ed il numero dei delitti riferibili ai ristretti stranieri (498 nel 2010, 657 nel 2011).

La maggior parte degli illeciti in relazione ai quali sono avvenuti gli ingressi in IPM nel periodo 2010-2022 è rappresentata dai reati contro il patrimonio.

Nell'intervallo in esame, infatti, l'incidenza di tali delitti sul totale dei reati contestati ai minori in ingresso in IPM non scende mai al di sotto del 54% (2021) e nel 2016 evidenzia il picco del 63%.

Nell'arco temporale in parola, i delitti contro la persona incidono sul totale dei reati contestati, in media, per il 14%, con picchi percentuali che oscillano tra il 12% degli anni 2011-2014 ed il 20% del 2021.

Le violazioni alla normativa inerente alle sostanze stupefacenti contestate ai minori ristretti in IPM nel periodo 2010-2022 incidono mediamente per il 9,8%, raggiungendo il picco del 13% negli anni 2013 e 2019.

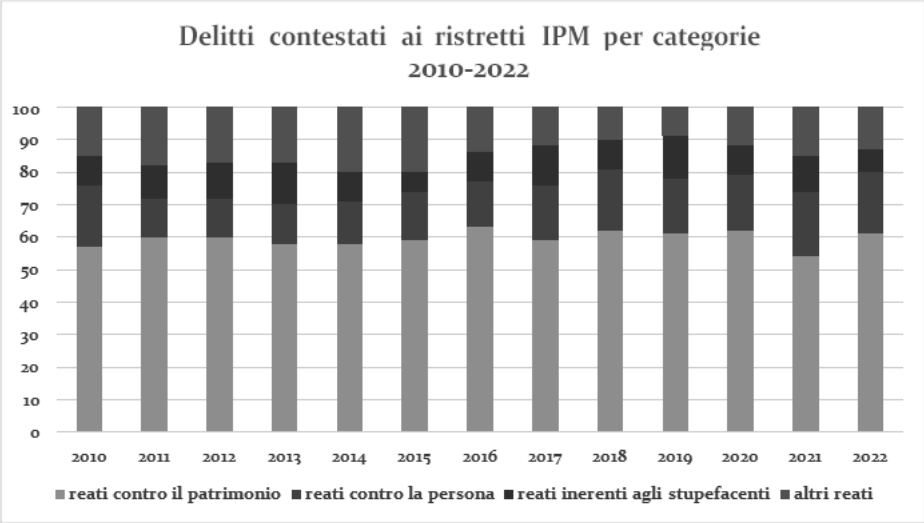


Grafico 39

Tra i reati contro il patrimonio che risultano contestati ai minori ristretti in IPM nel periodo 2010-2022 sono stati presi in esame, nel dettaglio, furto, rapina, ricettazione ed estorsione.

La rapina è l'illecito maggiormente contestato nell'intervallo in esame (6.965 contestazioni totali), facendo registrare un incremento del 50,40% tra il 2010 ed il 2022 (498 nel 2010, 749 nel 2022).

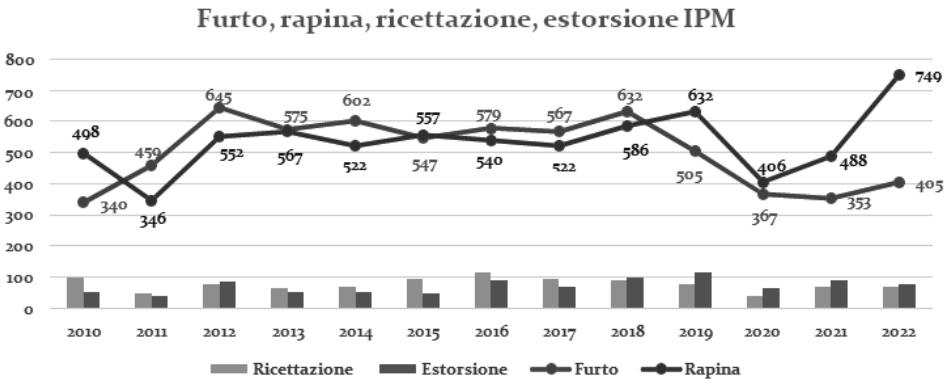


Grafico 40

Nel dettaglio, l'andamento delle contestazioni per rapina, dopo il picco negativo della serie temporale nel 2011, rimane sostanzialmente stabile tra il 2012 ed il 2017, seppure su valori lievemente più alti rispetto al 2010. Nel biennio 2018-2019 si registra un incremento. Il 2022 restituisce il picco positivo di

749 illeciti e sembra proseguire il trend di incremento iniziato nel 2018.

Le contestazioni per furto, nell'arco temporale in parola, fanno registrare un incremento del 19,12% tra il 2010 ed il 2022.

Nel dettaglio, dopo una chiara tendenza in aumento rilevata tra il 2010 ed il 2012 (645 furti contestati, pari a +89,71% rispetto al 2010), si registra un andamento sostanzialmente stabile sino al 2018. Nel periodo 2019-2022 le contestazioni per furto mostrano un trend marcatamente in decrescita.

Nell'intervallo in parola (2010-2022), le contestazioni per ricettazione fanno registrare un decremento del 28,57% (98 nel 2010, 70 nel 2022).

Per quanto concerne l'estorsione, seppure le contestazioni registrino un incremento tra il 2010 ed il 2022 (53 nel 2010, 79 nel 2022), il loro andamento risulta irregolare: nel 2019 si rileva il picco positivo di 114 contestazioni e nel 2022, rispetto al 2019, si registra un calo del 30,70% (da 114 a 79 contestazioni).

Analizzando la nazionalità dei ristretti, si rileva che i ragazzi di nazionalità italiana ristretti per rapina sono prevalenti rispetto ai giovani stranieri fino al 2021; nel 2022 gli stranieri ristretti per rapina rappresentano il 55,27%.

Si rileva, tuttavia, un trend in aumento delle contestazioni per rapina relative ai ristretti stranieri (112 nel 2010, 414 nel 2022), a fronte di un decremento di quelle di soggetti italiani (da 386 a 335). Come mostra il grafico che segue, l'andamento delle contestazioni relative agli stranieri evidenzia il maggiore incremento tra il 2021 ed il 2022 (232 nel 2021, 414 nel 2022).

Grafico 41

Il numero delle contestazioni per furto attinenti ai ristretti stranieri è sempre maggiore di quello afferente agli italiani, fatta eccezione per il 2010 ed il 2021; i minori italiani ristretti per furto rappresentano il 39,75% nel 2022.

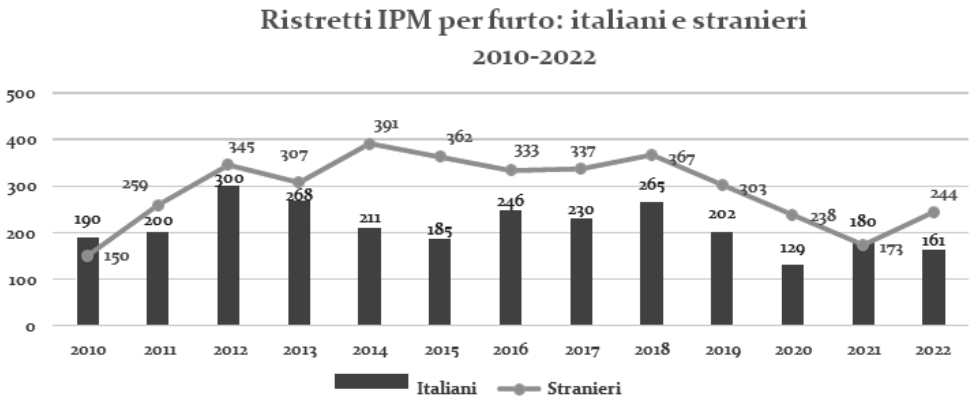


Grafico 42

Le lesioni personali risultano il delitto maggiormente contestato, rispetto ai reati di percosse e rissa, con un andamento in crescita nel periodo 2011[19]-2022. Le contestazioni per lesioni personali risultano in diminuzione nel 2016 e nel biennio 2019-2020 (148 contestazioni). Il valore del 2020 conferma sostanzialmente quelli rilevati negli anni 2012-2014 e 2016, facendo registrare un incremento del 57,45% rispetto al 2011.

Anche le contestazioni per percosse sono in incremento nell'arco temporale in esame, sebbene i valori di riferimento si attestino su un ordine di grandezza decisamente inferiore (7 nel 2010, 23 nel 2022).

Grafico 43

Il numero di contestazioni per lesioni personali riferibili a soggetti ita-

19) Per l'anno 2010 non sono noti i dati riferibili alle contestazioni per lesioni personali.

liani è sempre superiore a quello relativo ai ristretti stranieri, fatta eccezione per l'anno 2011 in cui i valori sono paragonabili.

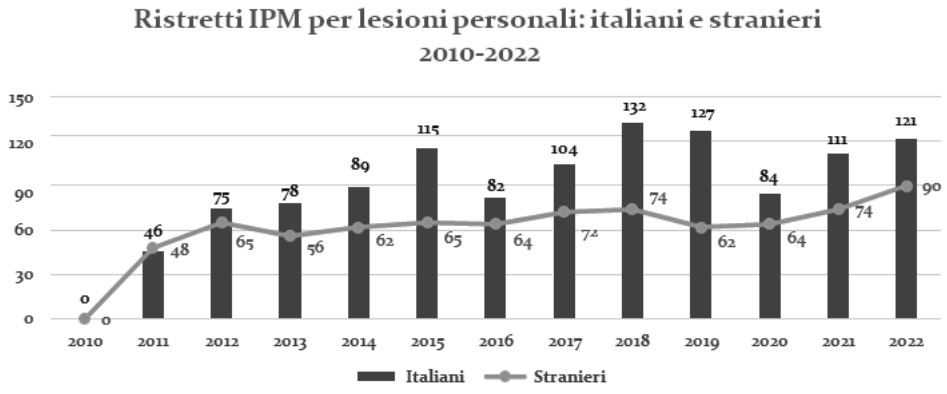


Grafico 44

L'andamento delle contestazioni per lesioni personali riferibili ad italiani evidenzia un significativo incremento tra il 2011 ed il 2022 (46 contestazioni nel 2011, 121 nel 2022). Un incremento meno marcato si registra dal 2011 al 2022 per le contestazioni relative agli stranieri (48 nel 2011, 90 nel 2022).

In merito alle contestazioni per violazioni in materia di sostanze stupefacenti, l'andamento appare irregolare in tutto il periodo in esame ed il dato del 2022 è lievemente inferiore rispetto a quello del 2010 (163 nel 2010, 153 nel 2022). Si registrano due picchi positivi nel 2013 e nel 2019. Si evidenzia un decremento nel 2022 rispetto al 2021 (208 nel 2021, 153 nel 2022).

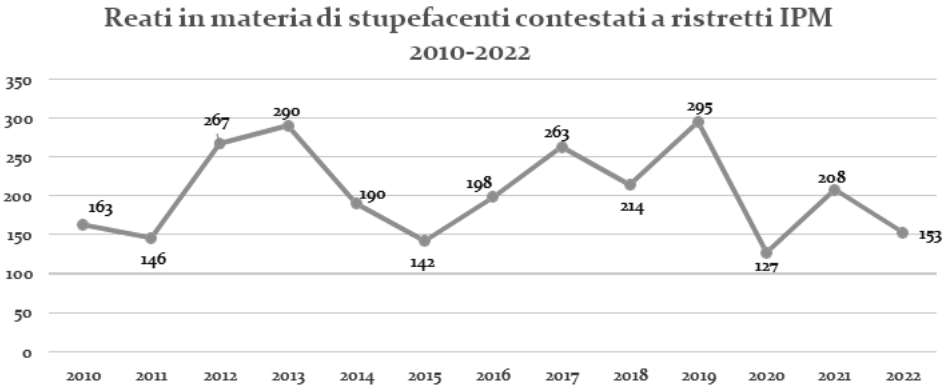


Grafico 45

Il numero di contestazioni riferibili ai ristretti italiani per reati in materia

di sostanze stupefacenti è sempre superiore a quello riferibile agli stranieri.

Grafico 46

L'andamento delle contestazioni afferenti agli italiani appare irregolare e con curva sovrapponibile a quella della tendenza generale del reato. Con riferimento agli stranieri, si registra un andamento più stabile delle contestazioni relative alla fattispecie in parola.

Con riferimento alle contestazioni per il delitto di omicidio volontario, tra il 2010 ed il 2022 si registra un lieve decremento (65 nel 2010, 57 nel 2022). I valori inferiori si rilevano nel 2019 e nel 2020, il valore massimo nel 2017.

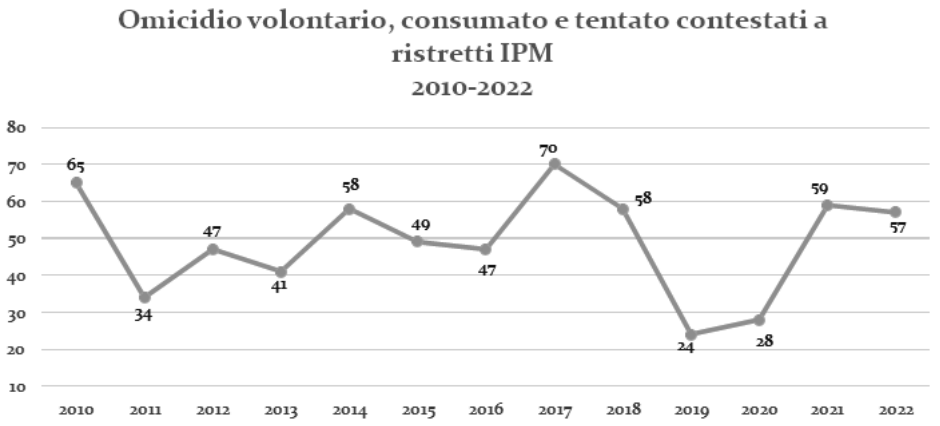


Grafico 47

Nel dettaglio, l'intervallo tra il 2010 ed il 2011 mostra un sostanziale dimezzamento delle contestazioni ma è tra il 2017 ed il 2019, anno del picco negativo, che si rileva il maggiore decremento.

Il numero dei delitti contestati ai ristretti italiani è sempre nettamente superiore a quello riferibile ai detenuti stranieri; infatti, nel lungo periodo in esame, l'incidenza delle contestazioni di omicidio riferibili ai detenuti italiani è pari, in media, al 69,7%, oscillando tra il 57,4% del 2012 e l'86,4% del 2021.

Grafico 48

Tra il 2010 ed il 2022 si rileva un lieve decremento del numero delle contestazioni relative ai detenuti italiani. Il 2021 restituisce il picco positivo con 51 contestazioni, mentre nel 2019 si registra il picco negativo con 16 contestazioni per omicidio riferibili ai soggetti italiani.

Anche per i minori stranieri ristretti in IPM a seguito di omicidio, il numero delle contestazioni registra un lieve decremento tra il 2010 ed il 2022. Il trend risulta in crescita tra il 2013 ed il 2017 (10 contestazioni nel 2013, 25 nel 2017); nel biennio successivo segue una tendenza di segno opposto. Il picco negativo si registra nel 2019, nel 2020 e nel 2021 (8 contestazioni per ogni anno). Il valore maggiore si segnala nel 2017, con 25 contestazioni.

L'andamento del numero delle contestazioni per violenza sessuale registra un decremento tra il 2010 (40) e il 2022 (35). Il valore del 2010 e del 2016 rappresenta il picco positivo della serie. Il valore minimo si rileva nel 2015 (9 contestazioni). Tra il 2015 ed il 2016 si evidenzia un significativo incremento di contestazioni (9 nel 2015 e 40 nel 2016).

Grafico 49

L'incidenza delle contestazioni per violenza sessuale riferibili a ristretti stranieri è pari, in media, al 50,4%, oscillando tra il 25% del 2010 ed il 77,14% del 2022.

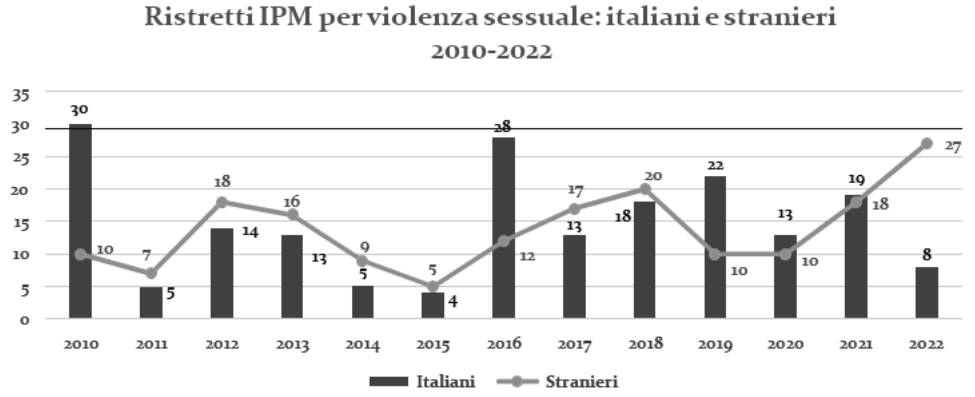


Grafico 50

Nel 2022, anno del valore massimo delle contestazioni relative ai detenuti stranieri, si rileva un netto incremento rispetto al 2010 (10 nel 2010 e 27 nel 2022). Il picco negativo della serie storica si rileva nel 2015 (5).

Con riferimento alle contestazioni riferibili ai minori italiani, il valore massimo si rileva nel 2010 (30), quello minimo nel 2015 (4).

3. Un'esperienza di collaborazione

3.1. Interviste a ragazzi ristretti nell'Istituto Penale per minorenni di Nisida

Nel gennaio 2023, sono stati intervistati 8 ragazzi[20], tra i 19 e i 24 anni, ristretti nel carcere di Nisida, nel tentativo di cogliere, attraverso alcune domande, l'essenza delle principali esperienze di vita vissuta, il modo di affrontare il duro percorso carcerario ed il rapporto con l'Autorità in generale, la fede, la famiglia ed il denaro.

Il quadro che ne è emerso appare variegato per le diverse modalità con cui i ragazzi hanno reagito alle conseguenze degli errori commessi in passato ma, per quanto riguarda gli ambienti di provenienza, sembra uniforme e dai colori netti: tutti sono cresciuti in contesti marginali e critici dal punto di vista socio-culturale.

Dai racconti si apprende che la famiglia ha, quasi sempre, cercato di educare i figli a dei sani principi ma il contesto di degrado avrebbe svolto un ruolo cruciale nel comportamento deviante.

20) Selezionati dalla Direzione dell'Istituto Penale Minorile tra coloro che hanno manifestato disponibilità ad un confronto finalizzato ad esporre elementi significativi della propria esperienza di vita.

La fede non ha mai rappresentato un'ancora di salvezza per questi giovani, che sono divenuti adolescenti senza una prospettiva ne' una visione di futuro, ma con la sola esigenza, fortemente avvertita, di "fare qualcosa" per affermare la propria esistenza.

Il denaro viene percepito come un indispensabile strumento di affermazione di se' e l'unico mezzo di sopravvivenza in ambienti in cui prevalgono prevaricazione e ignoranza.

La scuola, sebbene frequentata con incostanza, viene considerata una significativa esperienza di crescita personale, alla quale indirizzare senz'altro i propri figli.

Contravvenire alle regole e non rispettare l'Autorità, anche per ottenere consenso e sentirsi affermati, appaiono strade agevoli da percorrere. Crescere in un mondo senza regole impedisce di attribuire loro rilevanza; per questo l'impatto con il carcere è stato per tutti molto difficile ed il rapporto con gli operatori a volte critico. Alcuni ragazzi riconoscono come unico modello educativo quello della violenza, da utilizzare nelle relazioni interpersonali.

Tutti gli intervistati, a loro modo, hanno raccontato il proprio percorso di cambiamento interiore imposto dall'esperienza della detenzione ed in gran parte hanno trovato sostegno nel pensiero di avere persone care ad aspettarli fuori. Molti nutrono il desiderio di tornare nei Paesi di provenienza per ritrovare le proprie radici.

Di seguito si propone il contenuto delle interviste in argomento, dalle quali è possibile cogliere quanto sopra sintetizzato.

Intervista numero 1

"[…] Ero piccolo, piccolissimo quando sono entrato in carcere: avevo 16 anni…

Sono nato in un Paese dell'Est Europa ed ero venuto in vacanza in Italia con la mia fidanzata. Quando dovevamo tornare a casa per via del Covid, non mi hanno lasciato passare alla frontiera perché ero minorenne, a differenza della mia ragazza, maggiorenne, che è riuscita ad uscire dall'Italia.

Mi hanno fatto tornare indietro e, in una città del centro Italia, ho iniziato a fare "quello che non dovevo fare, giri che non si dovevano fare".

Mi sono appoggiato ad amici ma quando finirono i soldi della vacanza ho iniziato a procurarmeli spacciando con i miei amici. Non ho mai avuto scontri né litigi con nessuno.

La mia famiglia è nel Nord Europa ma, in futuro, credo che tornerei nel mio Paese per prima cosa, a casa mia. Non ho un lavoro particolare che mi piacerebbe fare; per me, l'importante è uscire da qui e dai brutti giri, avere un lavoro che mi permetta di vivere.

La mia personalità è cambiata in carcere: "se non cambi qua dentro non puoi cambiare mai". Appena entrato ero vulcanico, mi accendevo subito, esplodevo subito. Poi sono cambiato tanto. "Se vuoi cambiare qua dentro devi pensare a te stesso, le cose che fai vanno subito contro di te, quindi prima di tutto devi pensare a te stesso".

"Ho seguito solo due attività in carcere, giusto per non stare per 12 ore in cella, ed ora seguo teatro e ballo. Carine… anche se non c'è un'attività che ho preferito rispetto all'altra.

Non lavoro all'interno del carcere, qui frequento la scuola e mi piacciono la tecnologia ed il computer, anche se non credo che queste attività che sto svolgendo possano essere utili in futuro.

Con la mia fidanzata (della vacanza, ndr) mi sono lasciato (ride, ndr).

Quando ero in carcere in un altro carcere, ho conosciuto una ragazza italiana, anche lei detenuta: ci scambiamo molte lettere.

Non ho mai litigato con nessuno in maniera seria qui. Nel mio Paese sono razzista, non posso fare il razzista in un altro Paese. Nel mio Paese ho tanti amici italiani.

Credo molto in Dio, prego ogni sera prima di andare a dormire. Dopo aver commesso il reato non ho pregato, non ho provato vergogna e non so dire l'emozione che ho provato. Ho pensato solo: porca miseria, che ho combinato… Dopo due o tre ore sono tornato a casa.

I Carabinieri mi hanno preso la stessa sera e poi mi hanno rilasciato. Mi sono poi costituito io indicando dove raccogliere le prove. Se volevo, potevo scappare e non mi avrebbero più preso. Non so perché tutti pensano che porti guai…!

In tutte le carceri dicono che si sta male qui, invece qui si sta meglio che in altri posti. L'unica cosa non buona qui è la battitura[21]: qui si fa in piedi vicino ai letti e negli altri istituti neanche entrano a farti la battitura. Dicono solo "buongiorno".

Sono stato anche in altri tre carceri in Italia.

Sempre carceri sono, cambiano le regole, cambiano i ragazzi… il modo di porsi degli adulti: in uno in cui sono stato gli assistenti neanche si vedono. Aprono solo le celle. È più facile che succedano macelli là.

Qui siamo più seguiti: siamo più controllati ma gli assistenti sono più vicini a noi, giocano con noi a biliardino ad esempio.

21) Si fa riferimento alla cosiddetta "battitura delle inferriate", ovvero, alla verifica da parte del personale della Polizia Penitenziaria sull'integrità delle porte e infissi delle celle al fine di evitare eventuali evasioni; in questo caso, con detta espressione, si fa riferimento al controllo della presenza in cella del minore detenuto.

Gli assistenti, per sostenermi nel mio percorso, dovrebbero essere più duri: nel mio Paese di origine, dove sono stato carcerato due mesi, ti entrano in camera, anche con i cani, e ti picchiano: così si dà meno confidenza agli assistenti. Se sei rispettoso ti aiutano sempre. Secondo me è meglio se ti picchiano gli assistenti, così non sbagli più. Questo vuol dire educativo, secondo me.

Nel mio Paese le pene sono molto più severe e con la mentalità che ho ora non avrei commesso nulla. La brutta esperienza mi servirà in futuro. Uscirò da qui migliore. Non ho imparato una cosa in particolare qui dentro ma uscirò completamente diverso. Non sono più impulsivo come prima, quando reagivo se qualcuno semplicemente mi guardava male.

Qui in Istituto non ho mai lavorato.

Una volta, nel mio Paese, ho lavorato come cameriere ma me ne sono andato quando uno mi disse: "mi devi portare…".

A scuola ho fatto fino al primo anno di superiori ed ero tra i più bravi. Il mio futuro è "nel mio Paese" e mi piacerebbe avere una casa, una famiglia con tanti figli, una bella macchina.

A mio figlio direi: "Non ti dico di no in niente. Una volta che sbagli non ti aspettare tante cose da me perché se sbagli devi capire sulla tua pelle perché hai sbagliato e basta.

I miei rapporti con la famiglia sono normali: i miei genitori e i miei fratelli sono nel Nord Europa ed erano già lì quando sono venuto in Italia. I miei non sapevano cosa facessi in Italia, sapevano che mi divertivo al mare, con le ragazze e in discoteca. Sono unico della mia famiglia ad avere problemi con la legge. I miei genitori mi hanno sempre detto che non sarebbero mai venuti a trovarmi nel caso fossi andato in carcere. Invece, ora, ci litigo per non farli venire in Italia. Mi dispiace troppo che vengano in auto da lì con il mio fratellino piccolo, non voglio che sia un "disturbo"; li sento due volte a settimana.

Non mi aspettavo nulla prima di venire in carcere perché sapevo di andare in un carcere. Secondo me le regole non vanno rispettate tutte. Penso che nessuno rispetti proprio tutto. Qui non mi piace la regola per cui non possa scendere in pantaloncini (uguale in altri carceri). Secondo me è una regola scema. Prima ho preferito rimanere in stanza invece di uscire con i pantaloni lunghi. Faccio fatica a rispettare le regole che reputo insensate.

Se avessi una famiglia avrei bisogno di 5-6.000 euro al mese. Ho vissuto con pochissimi soldi ma anche con tanti: so vivere con quello che ho e se ho molti soldi li spendo. Se non ne ho non ne spendo. Ho comunque sempre il desiderio di avere molti soldi o una bella macchina.

Mi piacciono tutti i generi musicali e la musica mi rilassa, la ascolto

qualsiasi sia il mio stato d'animo. Alcune canzoni mi fanno sfogare quando sono triste o quando penso alla mia ragazza. Fumo. Ho preso droghe, qui in Italia, poco alcool. Mantengo abbastanza il controllo di me stesso quando assumo droghe. Non assumo farmaci. Dormo serenamente la notte.

In camera siamo in tre e andiamo d'accordo (gli altri sono italiani); la mattina gli assistenti mi trovano sempre pronto.

Della vita fuori mi manca stare vicino alla mia famiglia, mi mancano gli amici anche se non ne ho più da quando sono in carcere. Fuori ne avevo tanti ma in realtà evidentemente non erano veri amici. Sono in contatto solo con la mia famiglia e la mia fidanzata.

Immagino che uno dei miei figli dovrebbe andare a fare MMA (Mixed Martial Arts, ndr), che è sempre stato il mio sogno farlo. Poi dovranno fare quello che piacerà a loro. Vorrei tanto una figlia perché nella mia famiglia siamo tutti maschi ma ho paura perché sarei molto severo e geloso.

Le Forze dell'Ordine fanno il loro mestiere. Nel mio Paese ti picchiano pure per una multa, ti insultano, ti sputano. Qui non lo fanno. Da noi non puoi neanche parlarci. Me ne approfitterei con quelli che non mi picchiano: con quelli che mi picchiano mi fermo.

In questo percorso mi hanno aiutato la mancanza delle persone a me vicine ed il pensiero a chi c'è fuori che mi aspetta […]".

Intervista numero 2

"[…] Ho 23 anni e sono nato in un Paese dell'Est Europa, sono arrivato qui con la mia famiglia quando avevo 6 anni e sono rimasto in Italia per 11-12 anni. Dai 13 ai 17 anni ho lavorato portando la spesa per circa 5-6 negozi di detersivi. Non sono mai andato a scuola e non mi interessava che gli altri ragazzi ci andassero.

Un periodo, dopo un paio di furti commessi, sono andato nel mio Paese dove mi sono sposato ed ho avuto due bambini: il più grande ha più di 4 anni e sono entrambi in Italia. Ora mia moglie è incinta di 6 mesi. Dopo essermi sposato a 18 anni ho fatto il muratore prima nel mio Paese e poi all'estero per 5 anni. Non guadagnavo bene, così ho messo dei soldi da parte per venire in Italia, trovare un lavoro ed affittare casa. Mi hanno però preso alla frontiera perché dovevo scontare un mese di carcere. Quindi, non potendo affittare casa perché non lavoravo, mia moglie è andata a stare in una baracca. Ho poi chiesto ai miei genitori, tramite mia moglie, un aiuto economico per affittare casa. I miei genitori sono all'estero e lavorano in una fabbrica di fiori: mio padre faceva il giardiniere e mia madre la donna delle pulizie. Li aiutavo con i soldi che guadagnavo portando la spesa. Ho due fratelli e tutta la mia famiglia

è ancora all'estero. Non li sento da 4 mesi, prima li sentivo. È stata una mia scelta perché voglio sentire i miei figli. Ai miei suoceri non avremmo potuto chiedere niente perché sono divorziati da 12-13 anni e vivono altrove in Europa: il padre è un alcolista e la madre si è risposata.

Conoscevo mia moglie già da quando eravamo piccoli. Spero che mi diano gli arresti domiciliari per stare con la mia famiglia ed aiutare mia moglie che è sola, incinta e con due bambini.

Ho acquisito la mentalità dei bambini che frequentavo all'epoca. Non so perché ho commesso i reati che ho commesso, l'ho fatto distrattamente. È capitato. Sono capitato con dei ragazzi che facevano questi fatti qua…

Mi piacerebbe che i miei figli andassero a scuola e che trovassero un lavoro da grandi: ho un bambino ed una bambina. Il terzo, in arrivo, è maschio. Mi interesserebbe conoscere le loro frequentazioni per non farli finire come me.

Per me sono importanti le regole. Non rifarei quello che ho fatto in nessun Paese, né qui né altrove. Sono qui da 4 mesi ed ho studiato. Ho evitato sempre litigi ed ho sempre pensato alla mia famiglia.

Mi sono piaciute un po' tutte le attività svolte qui in carcere.

Non ho più rapporti con la mia famiglia perché sono focalizzato sulla mia, sui miei figli e mia moglie.

Nella mia famiglia ho deciso di lavorare io e far rimanere mia moglie in casa per accudire i bambini.

Volevo cercare lavoro in Italia e qualora mi fossi trovato bene sarei rimasto qui, altrimenti sarei andato all'estero. Sono venuto qui perché conosco l'italiano.

A mia moglie piacerebbe lavorare per darmi una mano ma i bambini sono ancora piccoli; è una donna molto intelligente.

Credo in Dio, sono cristiano ortodosso, prego nell'intimità, un paio di volte sono andato a messa.

Non sono stato in altre carceri e me lo aspettavo più chiuso. In camera sono con due ragazzi stranieri, ci vado d'accordo.

Sono rispettato dalle Forze dell'Ordine, insegnanti ed educatori ed io li rispetto. Quando ero al Sud mi fermavano, davo i miei dati tranquillamente perché ero pulito e me ne andavo. Fanno il loro lavoro.

Vorrei tornare a vivere nel mio Paese d'origine, "al Paese mio".

Intervistatore: che rapporto hai col denaro?

Per vivere, 400-500 euro al mese andrebbero bene per una persona sola, per una famiglia ci vorrebbero 800-1.000 euro minimo. Mi piacciono le macchine ma non è cosa mia… anche se avessi i soldi non ne comprerei una.

Mi piace un tipo di musica "in cui si vive", no ritmata da discoteca. Mi piace Giusy Ferreri. A mio figlio direi di farsi una famiglia, un percorso come si deve, di non sbagliare, cioè di non commettere reati, di farsi una vita fuori: la libertà è importante.

Questo percorso all'interno dell'Istituto mi ha fatto stare male, non vorrei più stare qui. Non ho foto della mia famiglia perché mi farebbero stare male, li ho nei miei pensieri […]".

Intervista numero 3

"[…] Ho 24 anni, sono di una città del Nord Italia ma di nazionalità straniera. Sono arrivato in Italia con mia madre e mia sorella quando avevo 5 anni e mezzo.

Mia madre era venuta uno o due anni prima da sola perché non si trovava bene con mio padre che la picchiava, dopo un paio di anni ha portato anche me. Ero un bambino tranquillo che frequentava scuole elementari e medie in una città del Nord Italia.

Dopo 20 anni, mia madre si è stufata e siamo tornati nel nostro Paese d'origine e la mia famiglia ha aperto un ristorante con un lavaggio auto. Siamo stati lì un paio di anni, mio fratello muore in un incidente stradale ed io mi ammalo. Nel nostro Paese c'erano liste d'attesa di 5 anni così mia madre decide di trasferirci di nuovo in Italia (io avevo 14 anni). Lo psichiatra infantile mi prescrive dei farmaci. Ho continuato la scuola ma non la frequentavo molto e inizio a commettere i primi reati. Sono stato arrestato nel 2016 e dopo un anno e mezzo in carcere sono uscito nel 2017. Quando esco penso quindi di tornare nel mio Paese facendomi una vita nuova perché lì non mi conoscesse nessuno. Non sapevo però bene cosa fare.

Ho fatto diversi lavori in vari paesi europei tra cui il cartongessista, aiuto cuoco, ristrutturazione di campi da tennis, lavoravo il ferro… Il mio lavoro preferito è il cartongessista, me ne sono innamorato anche perché frutta: ho lavorato per tre anni e sono tornato in Italia per aprirmi una partita IVA.

Quando andavo a scuola in una città del Nord Italia frequentavo 3 o 4 ragazzi, di diverse nazionalità. Ho commesso il primo reato la prima volta che ho fumato una canna, la seconda o terza volta che bigiavo: abbiamo rubato un motorino in un centro commerciale dove andavamo quando bigiavamo. Un ragazzo straniero propose di rubare un motorino dove erano attaccate le chiavi ed io non volevo all'inizio, poi però sentivo l'adrenalina…e lo abbiamo rubato. Lo abbiamo fatto per spingerci oltre.

Ho conosciuto poi, in un parco, dei ragazzi che compravano motorini rubati ed uno che mi insegnò ad accenderli. Ho iniziato quindi a rubarli e a

rivenderli a 150 euro l'uno. Non potevo né portare i soldi a casa né tornare con vestiti nuovi perché mia madre se ne sarebbe accorta. Guadagnavo 1.500-1.800 euro al giorno e dato che non potevo portarli a casa li spendevo tutti in una serata in discoteca, dove offrivo tutto a tutti.

Mi piaceva essere il capetto, gli altri facevano quello che dicevo io, ero un ragazzino incosciente e non capivo dove mi stesse portando quello che stavo facendo.

Mi piacerebbe avere una famiglia, ho calcolato quanti soldi potrei fare col mestiere di cartongessista. Se lavoro molto un anno e mezzo posso fare 100.000 euro, posso comprare casa e poi posso iniziare anche a lavorare meno dopo aver lavorato molto per 5 anni. Tornerei a lavorare nel Nord.

Ho commesso il primo reato quando avevo 15 anni, nel 2014, la condanna è diventata definitiva nel 2018 quando non ero in Italia perché ero tornato nel mio Paese d'origine dopo essere uscito dal carcere. Dopo 5 anni di latitanza sono tornato in Italia e mi hanno arrestato: non mi sembra giusto che debba scontare a 24 anni la pena per un reato commesso 8 anni fa.

A 18 anni, uscito dal carcere, sono maturato.

Mia sorella è più grande di me, ha 29 anni: è appena tornata in Italia; non ha famiglia. Mia madre è credente, io non lo sono, e non voleva che rubassi, fumassi, mi drogassi…infatti facevo tutto di nascosto e mi ha scoperto solo nel fumare.

Da piccolo mia madre mi faceva pregare, ricordo la sensazione di credere in Dio ma crescendo non mi sono interessato più. Non riesco a leggere la Bibbia. Mi piace tanto la scienza, come la psicologia: ho letto due libri di Roberto Re, un coach motivazionale che fa molti passaggi psicologici che sono normali, ovvi ma l'ho scoperto solo quando ho letto il libro.

Ogni azione porta ad una conseguenza: è logico, normale. Leggendo il libro mi sono accorto che già da un po' di anni ho cambiato vita ed ho cambiato modo di essere.

Ho scoperto la psicologia qui dentro, dove si è amplificato il desiderio di conoscere ed imparare. Nel 2019 non ero ancora la persona che sono oggi: qualche cavolata la combinavo, mi facevo trasportare in piccole cose. Una sera, non so come è successo, ma ho detto basta. Mi sono rivisto in due persone che avevano 39 e 49 anni: volevano diventare come gli americani, avere un sacco di soldi e tante donne. Erano però degli sfigati che lavoravano con me in un lavaggio all'estero e non si guadagnava neanche molto. Erano lì a leggere dalla mattina alla sera la legge dell'attrazione: se pensi ai soldi arriveranno i soldi. Tutte stronzate.

Ho detto: già io sono così adesso come loro, arrivo all'età loro ad essere

come loro, a non avere niente e ad essere nessuno. È stato uno shock emotivo così grande che da quel giorno ho detto basta. Dal 2019 non ho più fatto reati.

Qui nella scuola trovo un po' tutte le attività utili perché mi fanno stare fuori e passare il tempo. Sono certo che queste attività mi saranno utili in futuro: in un anno e 4 mesi ho imparato un sacco di cose, mi sono conosciuto bene e sono sicuro che quando esco da qui qualcosa faccio.

Vorrei che i miei figli facciano quello che vogliono loro, che siano onesti e rispettosi. *Educatore*: è sempre stato un osservatore illeso, qualcuno gli è stato ostile e lui è riuscito a rimanere fuori dalle dinamiche del carcere. È sopravvissuto. *Detenuto*: "Non sono mai entrato nelle dinamiche del carcere". *Educatore*: in cucina non è stato accettato facilmente e lui non si è mai scomposto anche perché è più grande e maturo degli altri. È sopravvissuto ai conflitti tra italiani e stranieri.

Il sogno di tutti i ragazzini è avere tanti soldi e belle macchine ma crescendo ti rendi conto, essendo razionale, che non puoi fare più di tanto nella vita perché sono cresciuto in una situazione difficile. Mi fermo sui 3-4.000 euro al mese che ho la possibilità di fare con la partita IVA, col mio mestiere. Negli ultimi anni ho lavorato per 2.500 euro al mese. Come aiuto cuoco facevo 1.300-1.600 ma non ce la facevo e non potevo permettermi più di tanto. Ho allora imparato velocemente un mestiere per poter fare più di 2.000 euro al mese che per me sono pochi perché ho la capacità di farne molti di più. E chi lavora per meno di 2.000 euro al mese non so come faccia ma io mi sento di poterne fare molti di più. Ho una mente un po' imprenditoriale.

Con questi 2.000 euro dovrei pagarci luce, gas e affitto con 750-800 euro, altri 700 per mangiare e vestirmi e già 1.400 sono spariti. Se hai bambini con una moglie che non lavora… devo fare molto di più! La femmina non deve lavorare, è una cosa della nostra cultura, se vuole lavorare può lavorare, è logico che non la obbliga nessuno, ma se ho l'opportunità di fare i soldi che servono non vedo perché debba lavorare lei. È cultura del mio Paese.

Che pensi delle tante donne del tuo Paese che vengono a lavorare in Italia?

Vengono anche tanti uomini a lavorare qui perché lo stipendio minimo da me è 350-400 euro ed il costo della vita è identico che in Italia. Può lavorare la donna, non mi dispiace, però…

C'è un detto che dice: Il mestiere è un braccialetto d'oro… nel senso che è un investimento, quello che hai addosso ti frutta sempre qualcosa.

Ho tatuato su tutta la schiena la scritta ACAB, è stata una scelta presa in un momento di rabbia perché mi ero fatto beccare; il tatuaggio l'ho fatto quando sono uscito dal carcere. Oggi me ne vergogno di questo tatuaggio,

devo farmelo coprire, perché è una stronzata. Lavorano per lo Stato, se uno infrange le regole è giusto ci siano le punizioni. Fanno il loro lavoro e basta, non sono pezzi di merda, e io farei il poliziotto.

Quelli della polizia penitenziaria sono come amici per me.

Sono stato anche in altri due carceri in Italia. Qui a Nisida mi sono trovato meglio. Appena entrato, 16 mesi fa, ho studiato i ruoli e le mansioni di tutti, forse per istinto di sopravvivenza. Devo far vedere a tutti che me la so' cavare.

In un altro carcere con gli educatori non era diverso da Nisida ma lì c'erano molti marocchini, tunisini ed egiziani, erano la maggioranza e bisognava fare quello che dicevano loro.

Qui sto nel mio e parlo con chi si può parlare.

In passato ho fatto uso di tanti tipi di droghe e alcool. Ho iniziato per curiosità. Nel mio Paese ho conosciuto l'ecstasy: lo sballo con la musica a tutto volume in discoteca è una cosa incredibile. Passa la nottata che sembra mezz'ora. L'emozione che si prova in quel momento è bella ma il cervello non funziona più di tanto, sei in una specie di coma.

Non sono più incuriosito e non lo proverei, non penso, non ne sono certo… per uno o due anni ho fatto uso di 3 o 4 pastiglie al giorno. Non le prendevo nell'acqua perché l'effetto era meno forte, anche se durava di meno le sniffavo.

Sono stato dipendente per un po' e me la sono curata da solo. Io ancora facevo cavolate, poche cose come pacchetti di cicche quando facevo la spesa che era mia abitudine perché facevo quello in quegli anni. Arrivavo dal Nord Europa dove non mi ero trovato bene perché il mio capo prendeva 120 euro per il mio lavoro ma mi pagava 70 euro. Quando ho lasciato il mio capo ho scoperto che i documenti che mi aveva fornito per lavorare non erano buoni e scopro che mi aveva fregato. Ho detto alla ditta che il capo mi aveva fregato e mi hanno lasciato stare, non hanno chiamato la polizia.

Sono andato all'estero con uno di 30 e l'altro di 40 anni: abbiamo comprato 350 grammi di cocaina per cinque giorni e cinque notti. Al quinto giorno tutti dormivano, mi sono acceso l'ultima sigaretta del pacchetto e ho detto che non volevo più fare quella vita perché ero certo che ero sulla strada sbagliata. È stata una emozione molto forte. Torno nel mio Paese, mia madre mi manda 500 euro, le racconto tutto e lei mi dà la Bibbia dicendo che lì avrei trovato le risposte a tutte le mie domande. Ho lasciato stare perché erano tutte stronzate. Nel 2019, cerco in internet un libro dove capire come cambiare vita… trovo un libro di Joe Dispensa, un neurologo che faceva seminari in giro per il mondo. Due di questi mi erano piaciuti molto. Mi soffermo su

una cosa, che dovevo smettere di frequentare un certo tipo di persone. I miei amici si drogavano tutti, così sono andato in un altro Paese europeo dove non conoscevo nessuno e ho cambiato vita. Ero consapevole che lì non ero più nessuno e volevo diventare qualcuno. Sapevo che volevo cambiare vita ed ho pensato: chi voglio essere? Se Bill Gates fosse mio padre imparerei da lui ma non ho questa fortuna così ho pensato di prendere come punto di riferimento il mio capo ed imparare da lui. Ho iniziato a fare quello che faceva lui e piano piano stavo diventando il mio capo ma lui beveva dalla mattina alla sera, con la moglie si comportava malissimo. Era est-europeo e la moglie non doveva lavorare. Stavo diventando come il mio capo ma lui beveva dalla mattina alla sera e prendeva 40-50 pillole al giorno. Bevevo come lui. Lo schifavo così tanto e non volevo diventare come lui. Io lavoravo su un altro cantiere con due suoi operai e dei 13-14.000 euro al mese che fatturavo la metà erano per il mio lavoro. Mi sono così reso conto che ero diventato abbastanza bravo perché gestivo io il cantiere. Gli ho chiesto 5.000 euro al mese oppure mi apri la partita IVA ed io posso fatturare autonomamente. Mi avrebbe dato solo 50 euro in più al mese: una presa in giro. Dovevo andar via perché non mi bastavano 2.500 euro al mese sotto di lui: ho cercato un appartamento per prendere la residenza ma non potevo prenderlo in affitto perché non avevo un contratto di lavoro.

Torno in Italia perché ho la cittadinanza italiana, mi apro la partita iva, conosco mio zio che lavora il cartongesso e provo a realizzare in Italia quello che volevo fare in quel Paese. Due giorni e mi arrestano per il cumulo di tre reati del 2014, tre rapine.

Ho raccontato quello che ho fatto ad un barbone che diceva di essere un prete e mi ha detto che io sono uno su un milione perché è difficile questo cambiamento per un giovane, è difficile anche raccontarlo.

Questo cambiamento l'ho fatto prima di entrare qui dentro ed è stato grazie a quei 350 grammi di cocaina.

Grazie al primo libro che ho letto di Roberto Re ho capito che le parole che usiamo per descriverci possono distruggerci o darci valore. Ho studiato molto bene la lingua ed ho scoperto che sapersi esprimere è tutto […]".

Intervista numero 4

"[…] Ho 20 anni, vivo con la mia famiglia ed ora convivo con mia moglie e due figli. Ci siamo conosciuti da piccoli. Ho preso la terza media qui. Preferivo lavorare che andare a scuola e andavo dal fratello di mia madre che è meccanico: mi hanno sempre appassionato i motori. Spendevo i soldi che guadagnavo per il motorino o in cose che mi piacevano, non sapevo gestire

i soldi, non ne capivo il valore. Compravo vestiti ma non di lusso, non mi interessa.

Ero piccolo, sono stato coinvolto e mai avevo pensato prima di rubare. Mi frequentavo con i miei amici, facevano delle cose ed ho provato anche io. Non sapevo a cosa andavo incontro ma ora ho capito.

Quanto incide il fascino dell'esercitare un potere nei ragazzini?

I ragazzini non hanno il potere: si vogliono far vedere grandi perché vedono altra gente in mezzo alla strada e vogliono fare anche loro questo ma la possibilità non ce l'hanno. Una persona si può sentire forte con se stesso, bravo, considerato dagli altri. L'adrenalina viene quando fai un reato ed è una cosa bella all'inizio ma è una cosa brutta quando ti rendi conto di quello che hai fatto o tolto qualcosa a qualcuno che lavora per averla. L'adrenalina ti fa sentire forte, è uno sballo.

Non ho mai fatto uso di droghe, alcool qualche volta nelle feste. Ho visto gente che andava a rubare per farsi. La droga ti incasina…

Sono solo stato in questo Istituto. Non sapevo cosa aspettarmi prima di entrare in carcere. Qui frequento delle attività perché mi piace molto lavorare, stare impegnato, finire una cosa con le mie mani. Mi piace fare il muratore e nel mio futuro vedo la meccanica. Ho due figli e spero di trovare un lavoro che mi permetta di stare anche a casa con la mia famiglia. Per me, più di 600-700 euro al mese non servono per vivere bene: l'importante è che stiano bene i miei figli, io sto bene se non gli faccio mancare niente. Una ha 2 mesi e l'altra 2 anni.

Sono cambiato molto da quando sono diventato papà: sento molta più responsabilità. Mi vedo nel futuro di non tornare più qui, ne parlo con mia moglie. Vorrei spiegare alle mie figlie solo le cose giuste.

I miei genitori sono separati e stavo un po' con l'uno e un po' con l'altro.

Potresti spiegare il brutto del vivere in un carcere minorile?

All'inizio ti senti un po' perso perché non sai come muoverti, sei sfasato, ci sono delle regole che devi rispettare, non ti sai gestire. I compagni ti fanno più paura delle guardie che sono qui per fare il loro lavoro: dei compagni non sai di chi puoi fidarti.

Ora sono molto diverso, sono entrato piccolo ai 14-15 anni. Credo in Dio. In chiesa andavo solo con mia mamma o mia suocera, mai andato da solo. Mi capita di pregare.

Non ho mai avuto cattivi rapporti con gli operatori: apprezzo gli operatori che parlano con chiarezza e dicono cose che ritengo giuste come l'educazione, dentro e fuori, le regole. Sono molto importanti le regole.

Per me è importante cambiare, stare tranquillo, far girare bene la testa,

andare dritto. Devo riflettere e capire cosa ho sbagliato. Ho sbagliato tante cose. Non mi confido molto con gli operatori. Apprezzo quando un operatore mi spiega e fa capire le cose.

In questo ambiente così non puoi metterti a dare l'esempio buono perché loro possono capire sempre a male, perché loro pensano che io stia andando contro di loro. Infatti io vedo il mio.

Le Forze dell'Ordine fanno il loro lavoro, non è sbagliato. Quando ho avuto a che fare con loro mi hanno portato rispetto. Lo farei il poliziotto, è un mestiere…

Fuori ho già una casa con mia moglie, non ho più rapporti con i miei amici. Quando mi hanno arrestato mi frequentavo con mia moglie che ha 22 anni, abbiamo due anni di differenza. Stavo lavorando in una ditta edile del centro Italia quando è scattata la fase esecutiva della pena. Venivo qui il fine settimana, era faticoso fare il muratore. Avevo trovato lavoro con lo zio di mia moglie, lavoravo con lui […]".

Intervista numero 5

"[…] Ho 20 anni, sono di un Paese dell'Est e sono venuto al sud con i miei genitori che sono venuti qui per lavorare. Quando sono venuto in Italia avevo circa un anno e mezzo; alcuni miei fratelli e sorelle vivono in altri paesi europei.

Inizialmente i miei genitori lavoravano, poi mio padre è entrato in carcere ed è uscito dopo alcuni anni, poi si è trasferito nell'Est Europa; qui è rimasta mia madre che si trova in carcere. A maggio anche lei uscirà.

Immagino la mia vita futura normale perché ho due figli e voglio fare di tutto per loro. Uno ha 5 anni e l'altro un anno e due mesi. La mia compagna è straniera e ci siamo conosciuti in Italia. Potrei trovarmi bene sia in Italia che nel Paese dov'è la famiglia della mia compagna. Mi piacerebbe lavorare in cucina, ho preso la qualifica di cuoco e vorrei prendere il diploma dell'alberghiero.

La struttura minorile ci ha fatto capire gli sbagli e mi ha insegnato molte cose che mi saranno utili per il futuro, come la pasticceria di cui mi sono appassionato…

Fuori non sono andato a scuola per molto tempo, ci andavo da piccolino.

Gli operatori sono tutti bravi, meglio ti comporti con loro e meglio vieni trattato.

Mi sento una persona molto diversa rispetto a quando sono entrato qui in Istituto. Qui penso solo ai miei figli perché sono piccoli e devono crescere con me. Vorrei insegnare anche a mio figlio la cucina.

Sono venuto più volte a Nisida e la cosa più dura da affrontare qui dentro è la mancanza della famiglia, ancora più difficile quando la famiglia è lontana da Napoli. In carcere c'è violenza ma non quella che c'è nelle carceri dei maggiorenni, qui è diverso.

Apprezzo un operatore in particolare che mi dà consigli nei momenti difficili in cui sono pensieroso, quando non posso fare colloqui, ad esempio. Non c'è un adulto che non stimo qui. Gli operatori che lavorano meglio sono quelli che ci coinvolgono di più.

Non è importante quanto si guadagni ma l'importante è avere un lavoro che mi permetta di guadagnare 1.000 euro per mantenere la famiglia. Non mi piacciono vestiti di lusso per far vedere agli altri che ho i soldi. Non ho più la mentalità di prima, mi hanno cambiato i figli ed ho avuto degli esempi qui dentro. Piano piano ho riflettuto.

Quando ero più piccolino ho fatto uso di sostanze stupefacenti.

Se fossi vissuto in un ambiente diverso probabilmente non avrei commesso reati. Le amicizie sono importanti. Starò attento alle frequentazioni dei miei figli.

I miei genitori non volevano che facessi stronzate, sono io che sono stato scemo, ero piccolo e volevo fare il figo coi soldi per vestirmi bene. I miei genitori si sono separati quando mio padre è entrato in carcere.

Il potere non serve a niente se non hai il cervello. Quando ero piccolo mi piaceva la sensazione di essere figo ma non mi rendevo conto di quello che facevo. Con i soldi che avevo ci compravo i vestiti, andavo in discoteca, qualcosa lo portavo a casa […]".

Intervista numero 6

"[…] Da piccolo vivevo solo con mia madre perché i miei genitori sono separati. Ho un bel rapporto con mio padre: ci sentiamo.

Non sono più fidanzato. Mi piacerebbe avere una famiglia, vorrei avere tantissime responsabilità, come la famiglia.

Mi piacerebbe lavorare. Le responsabilità sono belle e sono nato per affrontare le responsabilità, lo so che sono pesanti. Non può andare sempre tutto bene. Se sbaglio cerco di aggiustare le cose.

Quando ero piccolo avevo un casino dentro, la mia testa era un bordello ma non sempre dovevo sfogare questo casino su qualcuno. Mi sfogavo su me stesso con la droga. Ho sempre saputo di essere così. Era rabbia. Non mi chiedevo perché la avessi perché non l'ho voluta io. Mi accorgevo di avere rabbia già da quando ero piccolo, sapevo anche perché ed oggi ho capito come affrontarla la rabbia: Sto sulle mie. Che me lo chiedevo a fare perché avessi questa rabbia, non è che devo andare dallo psicologo: io già lo so! Io conosco la mia

rabbia, non ne parlo con chiunque e so io con chi parlarne. Quando sale la rabbia me lo tengo per me. È inutile dirlo allo psicologo o a qualcuno. Da piccolo mi portavano dallo psicologo ma non parlavano con me, loro già sapevano tutto attraverso gli assistenti sociali però che già sapevano le cose. Loro domandavano ed io non parlavo. Mi facevano disegnare su un foglio. La mamma pagava 100-120 euro, 70-80 euro alla volta per un'ora. Questo mi faceva ancora più rabbia. Io volevo dire a mia madre che lo so perché sono così.

Se incontrassi un ragazzino col tuo stesso problema che consiglio gli daresti? Come lo aiuteresti?

Non pensare. Per come sono fatto io non penso al passato. Adesso sto parlando del passato e sto pensando. Però non penso tutti giorni al passato. Se fosse possibile fare pace col passato le cose andrebbero bene anche adesso. Mamma e papà starebbero ancora insieme. Come facevo a gestire tutto da bambino…è già assai quello che ho saputo gestire finora. Ora non sono come quando ero bambino.

Ai miei figli deve andare tutto il contrario di come è andata a me. Direi ai miei figli di parlare ma so che è inutile.

L'erba mi ha aiutato a gestire la rabbia, non ho mai preso medicine.

C'è una cosa che ti fa stare bene e mettere da parte la rabbia?

Il non pensare. E mi aiuta a non pensare stare con i bambini. Voglio bene ai figli dei miei cugini: i bambini sono come i cani perché ti fanno le feste. È un bene naturale, sincero il loro. Il bene di mamma mi fa stare bene, non lo do per scontato. Io darei il mondo per mia madre.

Avresti bisogno di un mondo d'amore intorno a te…

Il bene viene dal male e il male viene dal bene: se sono amico di un ragazzo e ci vogliamo bene ci litighiamo anche. Questo pensiero me lo porto da piccolo. Troppo bene fa male e troppo male fa male.

Le regole ci vogliono. Prima di entrare qui dentro le rispettavo le regole, pure se ho fatto qualcosa. Sono educato. Non credo in Dio, mia madre sì. Non lo so perché non credo in Dio, non ci credo e basta, non perché mi abbia fatto arrestare.

Mi piacerebbe lavorare in pizzeria, sto cercando di farmelo piacere. Questo lavoro potrei fare… Mi comprerei un lavoro, anche delle pulizie, basta che stia tranquillo, senza commettere reati.

Se in famiglia lavorassimo in due staremmo bene. Mia madre paga 550 euro al padrone di casa. È stata una scelta di mamma per farmi vivere in un quartiere diverso da quello di prima: vivevamo altrove in una casa di proprietà.

I soldi li darei ai miei figli, un po' alla volta potrei acquistare la macchina ed altro.

Gli operatori sono buoni, loro fanno il loro ed io il mio. Il rispetto è reciproco. Sono stato solo qui e nella comunità di sotto (per tossicodipendenti, ndr). Si potrebbe fare qualcosa di diverso ma non so cosa. Ci sono i corsi ma tanti ragazzi vanno così tanto per farli. È raro che io non vada a lavorare, dovrei essere solo stressato per non andare. Ho preso il triennio della scuola alberghiera: all'inizio ho fatto i corsi per passare il tempo poi ho fatto la pizzeria… che non mi piace proprio tanto.

Me ne andrei altrove e porterei anche mia madre ma non so se verrebbe. Farei di tutto per mia madre.

C'è una guardia che stimo perché è giusto, severo, rigido ma con me non è così. Sono gli altri che non lo hanno capito. Io sono duro di cervello ma sto bene con lui perché ci siamo capiti. Non c'è un operatore che schifo. Se mi accorgo che una persona non è buona, che non sa ragionare e pensa troppo alle parole, non lo considero proprio. Anch'io sono ottuso ma cerco di chiarirmi con le persone e capirle.

Se avessi un figlio perderei la testa, ci vogliono soldi. Una femmina vorrei […]".

Intervista numero 7

"[…] Sono del sud Italia, ho vent'anni, sono cresciuto in una famiglia adottiva, con la famiglia del fratello di mio padre che era morto. Ho un fratello biologico. Ho tre fratelli e due sorelle. Da piccolo andavo a scuola ma non mi piaceva. Mi piaceva giocare a pallone e pallavolo, faccio sport anche qui.

Sono stato un po' sfortunato e un po' di cose ho visto che mi hanno fatto fare cose negative… prima abitavo in un altro quartiere (quartiere, ndr) poi ci hanno spostato. Ricordo ancora cose che ho visto a 2-3 anni, (dice testualmente: "sembra che non vedi niente, invece, vedi tutto") com'era il quartiere, c'era tanta droga, le guardie che giravano, chi scappava di qua e chi di là, una volta sono sceso mentre stavamo parlando e ci hanno detto che uno era morto. Ero piccolo e queste cose ti rimangono (in mente, ndr), penso sempre a queste cose.

Quando sono cresciuto ho capito che era droga quella che si vendeva in strada ed avevo capito che non era una cosa buona, altrimenti perché venivano le guardie?

Bisogna crescere con un esempio, senza vedere tutto quello che ho visto io.

Mi piace cucinare, mi dà soddisfazione lavorare. Ho fatto tre anni di pasticceria e uno di tirocinio. Quando esco da qui spero di poter aprire un locale pasticceria-ristorante in una città del sud dopo aver fatto la gavetta. Non vorrei farmi una famiglia subito perché non ho un lavoro. Vorrei che i miei

figli andassero a scuola perché è una cosa buona e non dirò mai a loro "andate a scuola che vi compro un regalo", non c'è bisogno di questo tipo di ricatto e penso che molte famiglie in questo sbagliano. Penso di poter essere un buon padre e cercherò di non fargli commettere errori, così come ho fatto con un mio nipote che ha 12 anni.

Qui mi piace tutto ciò che ha a che fare con la cucina come fare la pasta e il pane; penso che più cose sai e meglio è, qui ho fatto il terzo superiore e sono contento.

Le guardie sono brava gente. Di un operatore apprezzo che mi stia vicino e mi segua.

Una delle cose che farei fare maggiormente qui in Istituto è la cucina, perché mi piace tantissimo. Mi piace molto la pasticceria, su alcuni dolci ho bisogno che qualcuno mi insegni. Un operatore non buono è quello che non mostra interesse nei miei confronti e viene qui solo per passare le ore senza fare nulla per noi, ma ci sono anche altre guardie che si interessano a me e chiedo a loro anche qualche consiglio. Infatti, ho chiesto consiglio su tante cose mie, anche per capire dove ho sbagliato.

Quando esco da qui torno dai miei genitori con i quali ho sempre mantenuto i rapporti.

Ho quattro nipoti, uno di 2 e 4 anni, una femmina di 12 e 14 anni, e anche se il quartiere non è come quello che ho vissuto io da piccolo, direi loro che la prima cosa importante è la scuola; a mio nipote, quello grande, direi che non deve essere timido e di non mettersi in disparte.

Non credo in Dio e non ci ho mai creduto. Mia madre è credente. Io in passato ho pregato ma non si sono mai avverate le cose che ho chiesto, quindi, non credo.

Con mia madre ho un buon rapporto e nei confronti dei miei nipoti so di avere delle responsabilità e devo essere per loro un esempio e stare qui non è buono.

Non ho avuto un buon rapporto con le Forze dell'Ordine prima di entrare qui: ci insultavano per la famiglia a cui appartenevamo "per mezzo del cognome" (appartenenza a quella famiglia, responsabilità riflessa, ndr). Mi dava fastidio perché mi dico, come fai a giudicarmi senza conoscermi?

Sono cambiato, sono più responsabile, prima non avevo una buona testa, sapevo a cosa andavo incontro ma adesso sono molto cambiato rispetto a prima. Sono cambiato perché ho più esperienza e l'ho capito anche grazie all'Istituto che mi ha "aiutato facendomi sfogare con lo psicologo e gli operatori".

Qui vado d'accordo con tutti i miei compagni, siamo cinque in totale.

Il denaro serve ma per mangiare, altrimenti ti fa fare cose sbagliate. Vanno bene 3.000/2.500 euro, ti devi accontentare di quanto prendi, non puoi andare oltre.

Una volta che entri in questa logica (crimine, ndr) non esci più, ora sei minore e ti puoi salvare ma da maggiorenne la situazione è peggiore ed è difficile salvarti.

In un istituto per maggiorenni è difficile, perché qui sono seguito e se vuoi recuperare lo puoi fare, seguendo le attività.

Ad un certo punto io me ne volevo andare da qui (IPM Nisida, ndr), credevo fosse meglio andare all'istituto per maggiorenni ma è stato solo un momento, credevo fosse una cosa positiva cambiare, ma lo pensavo perché ero arrabbiato.

Quando avrò i figli spero che abbiano una vita molto migliore della mia; per prima cosa controllerò le frequentazioni, insegnerò loro le regole e farò loro dei regali solo se meritati.

Penso che le guardie qui dentro devono essere dure quando realmente necessario […]".

Intervista numero 8

"[…] Da piccolo vivevo con i miei genitori ed un fratello, più piccolo e diverso da me perché io sono meno impulsivo, più pacifico. Andavo a scuola, ma non mi piaceva andarci, ho frequentato fino alla terza media.

Non so cosa mi ha portato qui dentro. Un ragazzino deve avere un esempio per crescere e quello che si vedeva come leader non era un avvocato o un direttore di un carcere, era un delinquente, forse può essere stato questo. Non lo so bene neanche io perché ho fatto questa cosa.

Secondo me ha inciso il quartiere.

I miei genitori hanno provato a trasmetterci il bene in tutti i modi, mio padre fa il muratore e mia madre non lavora, è casalinga.

Qui ho preso la qualifica del terzo anno dell'alberghiero ed anche diversi attestati nella ristorazione.

Ho espresso il desiderio di aprire un salone da parrucchiere perché mi piace tanto.

Non sono fidanzato e penso di non volere questa responsabilità, sarà una cosa bella avere una famiglia, ma penso che sia questa situazione a farmi pensare così. Mi vedo ancora piccolo, ora non voglio avere un figlio.

Secondo me i miei genitori non potevano fare di meglio con noi figli: mio fratello prendeva tante botte da piccolo e con me hanno fatto tentativi diversi dato che col primo non era andata bene. Non mi è mai mancato niente,

ho sempre avuto ciò che volevo. I miei genitori erano sempre pronti ad assecondarmi nelle mie scelte. L'unica cosa che mi piaceva fare era stare in mezzo alla strada. Anch'io ho preso mazzate però…

Con il fratello si adorano, non ha influenza il fratello… hanno un legame forte. Il fratello non lo ha mai lasciato solo, non ha mai saltato un colloquio.

Mio fratello non mi ha mai influenzato, è la persona più importante della mia vita; mio fratello lavora in una fabbrica, è sposato e ha due figli […]".

"[…] Sono cambiato, del tutto: prima non pensavo mai alle conseguenze, come si sentiva una persona, il male che potessi fare. Voglio bene ai miei genitori.

Sono cambiato innanzitutto perché sono cresciuto, avevo 15 anni quando sono entrato qui, questo istituto mi ha aiutato molto. Primo perché ci sono molti momenti di solitudine in cui puoi riflettere, ho fatto un bel percorso con loro (operatori, ndr).

Qui ho imparato a dare un prezzo ad ogni cosa, prima davo tutto per scontato, come abbracciare la mia famiglia, ora do più valore alle cose.

Ho un buon rapporto con gli operatori e credo che si interessino davvero a me e questo mi fa piacere. All'inizio ho avuto più problemi perché facevo più fatica a fare quello che dicevano loro, sentirmi dire "fai questo o fai quello". Ero spaesato quando sono entrato ma mi hanno accolto i compagni.

È entrato insieme ad un suo amico e si sono fatti molta forza.

All'inizio mi sono sforzato tanto per adeguarmi all'ambiente dell'Istituto.

In futuro mi vedo con un lavoro ma mi voglio anche divertire, non voglio farmi subito una famiglia.

Se riesco a fare 1.500 euro al mese me li farò bastare.

So di poter raggiungere i miei obiettivi […]".

3.2. Tessere con i fili del cuore[22]

Cos'è il lavoro? Tessere un abito con i fili del cuore (Kahlil Gibran)

Gli esiti della ricerca condotta dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza rendono visibili alcuni profili degli effetti prodotti dall'attuale intervento normativo e pedagogico rivolto alla devianza minorile e ci interro-

22) Il contributo è stato fornito dal Direttore, dal Comandante della Polizia Penitenziaria e dalla comunità educativa dell'Istituto Penale Minorile di Nisida (Na) sulla base della significativa esperienza maturata nell'ambito dell'Istituto stesso.

gano sulla necessità di esplorare, all'interno della dimensione della risposta giudiziaria e trattamentale, i nessi tra i bisogni dei ragazzi e le risposte offerte dal processo penale minorile.

Assai spesso quando si affronta il tema della devianza minorile si indica frettolosamente quale soluzione prioritaria l'offerta di un lavoro adeguato, opportunità che sarebbe mancata al giovane deviante, mettendolo nella condizione di non avere altra scelta che delinquere. Sarebbe forse giunto il tempo di sfatare questo luogo comune. Non è il lavoro che nobilita l'uomo ma è l'uomo che rende nobile anche il più umile dei lavori; non è vero che il lavoro è l'unico strumento per prevenire o uscire dalla devianza, il lavoro è un valido strumento nelle mani di un uomo che ha compreso il valore di ciò che fa.

Insegnare ai ragazzi devianti a riconoscere ciò che sanno fare muove dall'insegnare loro a riconoscere ciò che sanno essere, a riconoscere l'insieme delle risorse e degli atteggiamenti che permettono all'individuo di darsi e di sviluppare un'identità e un carattere in sintonia con i propri bisogni personali e intellettuali e in relazione con le esigenze sociali della comunità in cui vive.

L'identikit del giovane deviante che accede ai servizi di giustizia minorile, che emerge dalle interviste condotte come dai dati raccolti, conferma alcune considerazioni che da operatori sul campo avevamo intuito.

Permane una forte discrasia tra fenomeno rilevato e fenomeno percepito. Per questo gli aspetti che emergono nella definizione del profilo del giovane criminale vanno riferiti alla tipologia di un giovane di sesso maschile che commette reati di particolare gravità o che presenta una propensione alla reiterazione; una tipologia sicuramente non assorbente l'intero fenomeno.

La percentuale di stranieri è crescente, anche se i giovani italiani costituiscono ancora la componente prevalente; così come la fascia di età si attesta nella forbice 16-17 anni. Riguardo alla tipologia dei reati emerge il dato preoccupante relativo all'aumento dei reati violenti e contro la persona.

Si può immaginare che queste azioni delittuose siano poste in essere dai minori che subiscono in maniera pressante i condizionamenti negativi del gruppo amicale, del cosiddetto "branco" o dell'ambito familiare.

Emerge un quadro di giovani alla ricerca disperata di una identità, con un bisogno esasperato di visibilità e di considerazione, in uno stato di forte irrequietezza; tutti elementi che testimoniano una pressante richiesta di aiuto e di considerazione rivolta al mondo degli adulti, che li spinge a compiere azioni estreme e pericolose.

Il nuovo ruolo assunto dagli adolescenti coinvolti in attività criminali, nell'assetto più generale dei sistemi devianti, comporta la propensione di questi ragazzi a chiedere a se stessi prestazioni al massimo, se non al di sopra,

delle proprie capacità, allo scopo di soddisfare le aspirazioni che su di loro pone il gruppo dei pari, il contesto familiare o addirittura il sistema criminale.

Ragazzi prigionieri di un'infanzia prolungata, condizionati nel loro agire dalle aspettative di performance imposte dalla famiglia e dall'ambiente. Ragazzi che scaricano le loro frustrazioni nella rabbia, perdendosi in una realtà asensoriale dove si riempiono del "nulla assoluto". Una generazione dotata di scarsissima capacità di comunicazione verbale e non verbale; priva di etica; abituata a reazioni violente e quasi primordiale agli avvenimenti.

I ragazzi e le ragazze che entrano nel circuito penale provengono spesso da un'esperienza familiare critica, caratterizzata da povertà, disgregazione, deprivazione affettiva, maltrattamenti, abusi, presenza di patologie psichiatriche. Non raramente nei loro nuclei di origine sono stati carenti le dimensioni del contenimento e della cura, fino a vivere una condizione di esclusione e abbandono.

Sappiamo bene come oggi la famiglia sia priva, oltre che del necessario supporto strutturale dei servizi e di adeguate politiche sociali di sostegno, anche di una cultura solidale che le consenta di uscire dall'isolamento determinato dal bisogno e dalle difficoltà. Ed è chiaro, altresì, come in contesti di fragilità sociale ed economica, la funzione di genitori entri più in difficoltà. Condizioni personali di sofferenza, di immaturità, di disagio, di inadeguatezza al ruolo, interferiscono con la possibilità di essere attenti ai bisogni di bambini e ragazzi, e di assumere con competenza le responsabilità educative.

In particolare, la scomparsa quasi totale della famiglia tradizionale ha ridimensionato il ruolo una volta svolto dal padre. Anzi la figura paterna, che nel nucleo sociale di base costituito da genitori e figli rappresenta l'autorità e la moralità, sfuma spesso in una sorta di indefinizione, di marginalità, quando non di contrapposizione e di violenza verso i figli adolescenti.

Il fatto che il padre non abbia più saldi valori da trasmettere, né una sicurezza economica da offrire, fa sì che quell'immagine di forza e sicurezza venga vanificata e non sostituita.

"L'assenza" del padre è così vissuta come assenza della norma morale e rende i figli inadeguati a reggere il peso di rinunce e sconfitte, alla ricerca sterile e narcisistica di approvazione, uniformati alla "massa" che assume in modo assoluto il ruolo di guida lasciato vacante dal genitore.

Inoltre bisogna considerare che il legame di dipendenza dalla famiglia, così come la relazione degli adolescenti con i coetanei, rappresenta uno degli aspetti centrali della loro realtà, giacché proprio l'appartenenza ad un gruppo consente loro di trovare la propria identità.

Il comportamento deviante, oltre a essere un comportamento che si ap-

prende, fatto di codici, simboli, significati e rituali, è anche un comportamento aggressivo in cui la violenza, verbale o agita, intesa come spinta ad "aggredire" il mondo, prepara il ragazzo a lottare per la conservazione del "ruolo sociale" raggiunto, per la visibilità nel territorio. In più il codice maschile deviante spinge a mostrarsi determinati e forti di fronte a ogni situazione, a non lasciar trapelare dubbi o emozioni, a creare un'armatura di atteggiamenti idonei a nascondere qualsiasi debolezza.

Questo spiega anche perché i minori autori di reato siano "molto attratti" dal rischio e giudichino le emozioni forti, come la rabbia, "essenziali" e "importanti". Ma oltre la rabbia, c'è il "nulla".

A questo punto si capisce perchè oggi, per questo adolescente deviante, appagare se stesso nel successo di un'impresa criminale equivale ad appagare qualcun altro (famiglia o pari) ed apparire ai loro occhi un vincente, capace di raggiungere qualsiasi meta. Ciò comporta inevitabilmente il rischio di generare un conflitto tra gli obiettivi di performance attesi e le possibilità concrete a disposizione per attuarle.

Ne viene fuori una forma nuova di disagio che ha la sua radice in una sorta di ansia performante. Questo tipo di adolescente, in base all'appartenenza sociale e di genere, deve affrontare e rispondere a differenti aspetti e compiti di sviluppo; si scontra con la necessità di assumere nuove responsabilità, attraverso un processo di comprensione di sé in termini sempre meno intenzionali e riflessivi, sempre più impulsivi e reattivi.

Il giudizio, così come nuove responsabilità, provocano spesso paura di non essere all'altezza. Il timore di non farcela, il rischio di essere etichettato come un "buono a nulla", spesso rendono questo adolescente frenetico e precipitoso, in un divenire di azioni e comportamenti che non hanno ragione e non hanno prospettiva. Egli è consapevole di doversi gestire il presente, più che proiettarsi verso il futuro. Deve imporsi la fiducia in se stesso e nelle sue risorse per gestire lo stress. Ma questo gli impedisce di tenere il controllo degli eventi che lo vedono protagonista e soprattutto dei propri sentimenti.

Il senso di inadempienza e di mancanza di autostima innesca un meccanismo catalizzante, mosso da una della emozioni più elementari: la rabbia! Rabbia nei confronti degli standard, delle regole vigenti nel proprio ambito esperienziale, ma soprattutto rabbia contro se stessi; si diventa giudici crudeli e rigidi verso il proprio modo di essere. Rabbia che diventa violenza distruttiva verso gli altri e verso se stessi.

Definito allora questo bisogno non possiamo non ricordare come l'origine di tali comportamenti risieda nella prima infanzia. Focalizzare l'attenzione su uno stadio precoce dello sviluppo, con strumenti adeguati atti

all'identificazione di comportamenti devianti o "disturbati", di atteggiamenti ostili, disobbedienti, costanti per un certo periodo di tempo, permetterebbe di individuare il grado di rischio evolutivo di questi profili di sviluppo verso personalità antisociali e di intervenire precocemente per evitare la stabilizzazione delle condotte deviate.

Questi dati di osservazione dimostrano quanto occorrano nuove consapevolezze ed altri strumenti per una sfida ad una cultura deviante monolitica, che pedagogicamente appare perdente rispetto alla cultura di cui sono portatori operatori e servizi della giustizia che predilige legami deboli.

A questo dobbiamo aggiungere una sfida ulteriore che è quella di tentare di ribaltare l'immagine negativa dello Stato, che percepiscono distante e malevolo, ed offrire un'esperienza di incontro positivo con Istituzioni capaci, nella complessità del loro mandato istituzionale, di produrre conoscenza, tenere insieme istanze di promozione, di solidarietà, di controllo, di sicurezza e professionalità.

Ci troviamo così tra le mani frammenti d'identità, o forse identità … in frammenti, che raccontano una realtà fatta di ombre, paure, povertà. Di vite vissute in banda o in assoluta solitudine. Di vite spezzate, frantumate, da dolori e da violenze.

Ma raccontano anche di luci, flebili, in lontananza, ma presenti. Luci che solo la speranza in loro può aiutarci a scorgere. Sogni che ci permettono di ritrovare ragazzi e ragazze, un po' adulti ed un po' bambini, che come qualunque altro adolescente aspirano semplicemente ad avere un futuro.

Fili fragili con cui ritessere persone stracciate. Intrecciando questi fili possiamo costruire le condizioni di una nuova identità sociale.

Il direttore, il comandante della polizia penitenziaria e la comunità educativa dell'istituto penale minorile di Nisida.

Conclusioni

I dati analizzati attengono a segnalazioni di minori denunciati/arrestati presenti nella banca dati interforze e riguardano reati per i quali l'autore risulta noto e identificato come minorenne: sfuggono al computo tutti i reati che possono essere commessi da minori e che non vengono denunciati o per quali l'autore rimane ignoto.

Tra il 2010 e il 2022 si rileva un aumento del 15,34% delle segnalazioni di minori (28.196 nel 2010, 32.522 nel 2022). Il valore del 2022 è molto simi-

le a quello del picco positivo rilevato nel 2015 (32.566). Si evidenzia che, tra il 2010 ed il 2022, la popolazione di età compresa tra i 14 e i 17 anni residente sul territorio nazionale aumenta dello 0,41% (2.294.482 nel 2010 e 2.303.807 nel 2022) e che, nel 2015, a fronte del picco delle segnalazioni registrate, non si rileva un corrispondente incremento della popolazione minorile residente (2.283.152), che, al contrario, diminuisce dello 0,49% rispetto al 2010.

Nei valori annuali il dato riferibile alle segnalazioni di minori italiani è sino al 2021 sempre superiore a quello riferibile ai minori stranieri, sebbene la differenza si assottigli progressivamente; nel 2022, invece, le segnalazioni di minori stranieri raggiungono il 52,37% del totale (17.032 su 32.522). Si evidenzia che, nel lungo periodo in esame, a fronte di un decremento dell'1,45% dei minori italiani (14-17 anni) residenti sul territorio nazionale, si registra un incremento del 25,27% della popolazione minorile residente di nazionalità straniera.

Con riferimento al totale delle segnalazioni in Italia, disaggregate per fasce di età (14-15 anni e 16-17 anni) si rileva che, nel periodo 2010-2022, le segnalazioni di minori di 16 e 17 anni rappresentano, in media, il 66,75% del totale, con il valore minimo del 63,68% nel 2022 e quello massimo del 69% nel 2011.

Le segnalazioni di minori stranieri di 16-17 anni rappresentano il 35,77% nel 2010 ed il 47,44% nel 2022.

Le segnalazioni di minori per l'insieme dei reati selezionati[23] rappresentano, in media, il 76,88% del totale delle segnalazioni di minori nel periodo analizzato (le segnalazioni per tutti gli altri delitti costituiscono in media il 23,12%).

Nel dettaglio, tra il 2010 ed il 2022 si rileva che rispetto al totale delle segnalazioni:

– le segnalazioni per furto, rapina, ricettazione ed estorsione registrano un'incidenza media del 39,47% (il furto e la rapina sono i più frequenti);

– le segnalazioni per lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa registrano un'incidenza media del 16,02% (le lesioni dolose e la minaccia sono i più frequenti);

– le segnalazioni per i reati di danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio nonché di resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale registrano un'incidenza media dell'11,63%[24] (il danneggia-

23) Furto, ricettazione, rapina ed estorsione; lesioni dolose, percosse, minaccia e rissa; violazioni della normativa in materia di sostanze stupefacenti; danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio; resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale; delitti informatici; omicidio volontario, consumato e tentato, e violenza sessuale.

24) Data l'esiguità dei dati di riferimento relativi a resistenza e violenza o minaccia a pubblico ufficiale, gli stessi sono stati accorpati alla più consistenza categoria dei danneggiamenti/incendi.

mento è il reato più frequente);

– le segnalazioni per i reati concernenti le sostanze stupefacenti registrano un'incidenza media del 9,76%.

Le incidenze sopra indicate rimangono invariate se si analizzano separatamente le segnalazioni di minori italiani e quelle di minori stranieri.

Nel periodo 2010-2022 le segnalazioni per le categorie di reato selezionate evidenziano un incremento, fatta eccezione per quelle relative ai furti, che registrano un decremento e quelle concernenti i delitti in materia di sostanze stupefacenti, che nel 2022 presentano un dato molto vicino a quello del 2010.

Più nel dettaglio:

– le segnalazioni di minori per furto registrano un decremento dell'11,99% dal 2010 al 2022 mentre quelle per rapina quasi raddoppiano (1.594 nel 2010 e 3.175 nel 2022);

– dal 2010 al 2022 le segnalazioni per lesioni dolose aumentano del 58,48%, quelle per minaccia del 33,65%, quelle per rissa del 57,40%, mentre quelle per percosse del 35,15% tra il 2021 ed il 2022. Le segnalazioni per rissa, in controtendenza rispetto all'andamento generale delle segnalazioni, registrano un incremento costante nel quadriennio 2019-2022 (437 segnalazioni nel 2019, 957 nel 2022);

– nel periodo esaminato le segnalazioni per danneggiamento, incendio e danneggiamento seguito da incendio registrano un incremento del 4,35%;

– le segnalazioni per violenza sessuale aumentano del 6,59% nel 2022 rispetto al 2010; nel 2020 si rileva un incremento del 6,61% rispetto all'anno precedente, con 15 segnalazioni in più rispetto al 2019;

– le segnalazioni per omicidio volontario, consumato e tentato, aumentano del 18,95% (95 segnalazioni nel 2010 e 113 nel 2022);

– il numero di segnalazioni per delitti informatici[25] aumenta notevolmente (53 nel 2010, 286 nel 2022). L'incremento più consistente si registra a partire dal 2018 (111 segnalazioni).

Appare significativo il coinvolgimento di minori stranieri in attività delittuose di natura predatoria. In particolare, le segnalazioni di minori stranieri per furto rappresentano il 44,17% nel 2010 (3.573 segnalazioni nel 2010) e il 58,97% nel 2022 (4.198 nel 2022); le segnalazioni di minori stranieri per rapina rappresentano il 33,12% nel 2010 (528 segnalazioni nel 2010) ed il 53,89% nel 2022 (1.711 nel 2022).

Gli stessi trend sono stati confermati dai dati relativi alla popolazione carceraria ristretta negli istituti penali minorili nel medesimo arco temporale:

25) Per il dettaglio dei delitti considerati si richiama la nota n. 14.

anche in questo caso, i reati contro il patrimonio sono i delitti prevalentemente contestati ai minori e ai giovani adulti ristretti.

L'analisi degli ingressi in IPM nel lungo periodo evidenzia un decremento del 10,32% tra il 2010 (1.172) ed il 2022 (1.051).

Tra il 2010 ed il 2022, a fronte di un aumento del 17,65% degli ingressi riferibili ai minori stranieri (da 459 a 540), si registra un calo del 28,33% di quelli afferenti ai soggetti italiani (da 713 a 511).

La maggior parte degli accessi in istituto rilevati tra il 2010 ed il 2022 riguarda individui di genere maschile, con una percentuale superiore all'80% per ciascun anno.

Tra il 2010 ed il 2022, i delitti contestati ai soggetti in ingresso in IPM registrano un incremento del 21,65%.

Le contestazioni per rapina fanno registrare una crescita del 50,40% tra il 2010 ed il 2022 (498 nel 2010, 749 nel 2022). Le contestazioni per furto aumentano del 19,12% tra il 2010 ed il 2022. Anche le contestazioni per le lesioni personali evidenziano un andamento in crescita nel periodo in esame (94 nel 2011, 211 nel 2022). In merito alle contestazioni per violazioni in materia di sostanze stupefacenti, il dato del 2022 è lievemente inferiore rispetto a quello del 2010 (163 nel 2010, 153 nel 2022).

Con riferimento alle contestazioni per il delitto di omicidio volontario, tra il 2010 ed il 2022, si registra un lieve decremento (65 nel 2010, 57 nel 2022). Anche l'andamento del numero delle contestazioni per violenza sessuale risulta in decrescita tra il 2010 (40) e il 2022 (35).

Considerazioni finali

I dati analizzati evidenziano, nel complesso, nel periodo considerato, un incremento delle segnalazioni di minori per reati caratterizzati dall'uso della violenza (in particolare lesioni, rissa, rapine).

Al riguardo, l'adolescenza potrebbe costituire già di per sé un fattore di rischio, data la criticità e la complessità del periodo della vita che ciascun ragazzo attraversa.

I giovani che vivono in contesti di deprivazione socio economica o in ambienti familiari disfunzionali potrebbero apprendere comportamenti violenti come mezzo per risolvere i conflitti.

La pressione dei pari o l'appartenenza a gang possono indurre una deresponsabilizzazione, che è propria dell'agire in gruppo, ed avviare i giovani alla commissione di atti violenti come rito di passaggio o per guadagnare uno *status*.

Un indicatore significativo da esaminare per indagare le cause del disagio giovanile può essere rappresentato dal tasso di dispersione scolastica.

Forme di desensibilizzazione alla violenza in ragione dell'esposizione continua ad immagini violente nei media o la spettacolarizzazione di comportamenti antisociali attraverso i social[26] potrebbero ridurre la consapevolezza del disvalore sociale dei comportamenti violenti.

La relazione tra criminalità minorile e digitalizzazione è complessa e richiede un approccio multidisciplinare. Sebbene abbia trasformato e continui a trasformare le abitudini di vita, la tecnologia è in se' neutra ed il suo effetto dipende dalle modalità del suo utilizzo; prendere consapevolezza delle opportunità e dei rischi associati al suo impiego richiede tempo ed un percorso di apprendimento in generale. La famiglia e le Istituzioni tutte dovrebbero accompagnare i ragazzi lungo il percorso.

I minori, peraltro, difficilmente temono conseguenze immediate da un atto illecito commesso mediante l'uso di strumenti digitali, poiché il web dà la percezione di garantire un certo grado di anonimato e di non essere soggetto alle stesse regole che disciplinano il mondo reale.

I social media e altre piattaforme online possono essere utilizzati per reclutare o radicalizzare giovani in attività criminali o estremiste.

La criminalità minorile online può anche includere cyberbullismo, stalking e molestie, facilitati dall'uso dei social media e di altre piattaforme digitali[27].

Il web può diventare anche il mezzo di diffusione prediletto tra i giovani di un immaginario ed un lessico brutali, come quelli di alcuni trapper che veicolano messaggi antisociali.

Recenti episodi violenti di cronaca che coinvolgono giovani evidenziano la totale assenza di empatia nei confronti della vittima. Tali comportamenti potrebbero celare una fortissima fragilità e incapacità a gestire le relazioni interpersonali da parte degli autori.

In Italia il ricorso alla detenzione di adolescenti e giovani adulti che commettono reati è limitato, in quanto si cerca di promuovere la loro rieducazione attraverso programmi specifici. Il reato, infatti, arreca un danno alla vittima oltre che alla comunità civile. A tal riguardo, con il Decreto Legislativo nr. 150 del 10 ottobre 2022, è stato disciplinato in maniera organica l'istituto della "giustizia riparativa", strumento che offre a chi lo desidera e vi acconsenta liberamente, la possibilità di osservare le conseguenze del reato e riflettere sul danno cagionato

26) Il reato commesso dai minori è spesso legato alla sua esibizione: i ragazzi potrebbero commettere dei reati al fine di farsi vedere e collezionare follower sui social. La spettacolarizzazione della violenza fa superare la paura della punizione.

27) Il tema è stato approfondito nel precedente elaborato "La devianza minorile", dell'Ottobre 2020.

con il supporto di personale esperto. Proporre, a fronte della commissione di un reato, l'incontro tra il responsabile e la vittima significa chiedere a chi ha usato violenza di incontrare gli occhi dell'altro, di comprendere – prendere con sé – le conseguenze delle proprie azioni attraverso il suo racconto, di acquisire consapevolezza che dietro ad ogni legge c'è una persona in carne e ossa che chiede di essere rispettata[28]. Si tratta di un istituto particolarmente interessante che può essere utilizzato anche in contesti "non penali", ove sia stato interrotto il patto sociale alla base della pacifica convivenza e vi sia, pertanto, la necessità di attivare un percorso di ricostruzione del rapporto tra autore e vittima.

Educare i ragazzi alla legalità richiede un approccio olistico ed il coinvolgimento di vari attori in primis famiglia e scuola. La famiglia è la prima fonte di educazione ai valori e al rispetto delle norme in modo particolare sino alla fase dell'adolescenza. La supervisione attiva e consapevole delle attività dei ragazzi, sia online che offline, e l'esempio sono fondamentali per prevenire comportamenti illegali. Una scuola inclusiva dovrebbe offrire spazi in cui i ragazzi si sentano liberi di discutere delle loro preoccupazioni cercando risposte attraverso il confronto. Anche le comunità locali, attraverso l'organizzazione di attività dedicate, possono ridurre la vulnerabilità ed il disagio dei giovani, cercando di porre le esigenze dei ragazzi, le loro aspettative e le loro scelte al centro delle progettualità che li riguardino.

Varie iniziative delle forze dell'ordine possono facilitare un dialogo con i ragazzi, migliorando la fiducia nelle Istituzioni, la comprensione reciproca e una maggiore consapevolezza sui rispettivi ruoli.

Sport come strumento di promozione della legalità

Istituzionalmente le Fiamme Oro della Polizia di Stato svolgono l'attività sportiva anche attraverso specifiche sezioni giovanili.

Sostengono, infatti, lo sviluppo e la promozione delle attività sportive rivolte ai giovani mettendo a disposizione risorse finanziarie, strumentali, umane ed infrastrutturali.

In tale ottica, hanno avviato progetti per la realizzazione di sezioni giovanili in contesti territoriali difficili, dove le strutture gestite e frequentate da "tecnici poliziotti" rappresentano un valido mezzo per la diffusione della cultura della legalità e l'alimentazione di un canale di prossimità con i giovani autoctoni. Attraverso le regole dello sport si promuovono i valori della

28) Premessa al testo "La giustizia riparativa in ambito penale" dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

convivenza civile, i messaggi di inclusione ed integrazione sociale e i principi identitari della Polizia di Stato.

Attualmente, dislocate sull'intero territorio nazionale, si contano poco meno di 40 sedi di sezioni giovanili, ove circa 3.000 giovani tesserati praticano 22 diverse discipline.

Una di tali sezioni è stata inaugurata il 17 giugno 2021 a Napoli, nel quartiere "Sanità", ove i giovani del quartiere possono dedicarsi alla pratica di pugilato, judo e ginnastica.

Un'ulteriore sezione dedicata alla pratica di pugilato, judo ed altri sport da combattimento è stata inaugurata il 23 marzo 2023, nel popoloso rione "Parco" di Avellino. Si tratta di un complesso con una superficie coperta di circa 500 mq nonché tre spazi sportivi esterni, intitolato al compianto Prefetto Antonio Manganelli.

Per promuovere i valori dello sport e della legalità, il Centro Sportivo Carabinieri ha provveduto ad attivare in varie città italiane alcune Sezioni Giovanili, ove circa un centinaio di giovani, tra ragazzi e ragazze, frequenta corsi di karate, judo e scherma (Roma), pratica l'atletica leggera (Bologna e Rieti) o si allena, tra le altre, nelle discipline alpine e nordiche (Selva di Val Gardena).

A Scampia, una delle aree più popolose della periferia napoletana, la Sezione Pugilato è impegnata in prima linea nell'avviamento allo sport – inteso come strumento di crescita educativa – di bambini e ragazzi del quartiere; l'iniziativa è condivisa con un noto maestro di judo, titolare di un'importante palestra locale, da sempre impegnato in progetti sociali per la promozione dei valori e della cultura della legalità.

Il Centro Sportivo di Ostia fornisce collaborazione e supporto all'Associazione Asilo Pio Savoia nel programma "Talento & Tenacia – Crescere nella legalità", attraverso lo svolgimento di corsi sportivi all'interno della "Palestra della Legalità, un complesso confiscato alla criminalità organizzata. Nel settembre 2023, vi è stato avviato un corso gratuito di karate condotto, tra gli altri, da un atleta medaglia d'oro alle Olimpiadi di Tokyo. Insieme all'Osservatorio Nazionale per il Bullismo e il Disagio Giovanile, il Centro Sportivo di Ostia è, inoltre, impegnato nello svolgimento di conferenze ed incontri con gli alunni delle scuole primarie e secondarie per la trasmissione di messaggi di inclusione sociale e rispetto delle regole.

Coinvolgere attivamente i giovani in attività comunitarie e di volontariato potrebbe aiutarli a sviluppare un senso di responsabilità civica.

Inoltre, anche la tecnologia offre opportunità per la prevenzione e l'educazione. Programmi educativi e campagne di sensibilizzazione raggiungerebbero

un vasto pubblico a basso costo: programmi specifici che affrontano problemi come bullismo, uso di droghe e violenza possono essere implementati, magari sfruttando l'esempio che potrebbe essere dato da "figure positive" quali campioni dello sport, giovani che hanno realizzato i loro progetti di vita e noti *influencer*.

Appare necessario "invertire l'algoritmo" facendo sì che siano proposti ai minori percorsi virtuosi, in sostituzione di modelli negativi e dannosi. E' importante intervenire sul paradigma delle vite dei minori, investire nell'educazione agli affetti e alle relazioni ponendo al centro valori fondamentali come l'imprescindibile rispetto reciproco.

Nella "Relazione al Parlamento sulle attività svolte nel 2022" l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza sottolinea la necessità di "investire nella prevenzione e nel recupero", intervenendo prioritariamente sulla povertà minorile, la dispersione scolastica, la salute mentale, l'ambiente digitale e la partecipazione.

Ascolto dei minori e loro partecipazione alle scelte che li riguardano sono tra i temi centrali affrontati nel documento, nel quale sono formulate anche specifiche proposte in materia di sistema penale minorile, come la diffusione della cultura della giustizia riparativa intesa come principale risposta al reato, l'istituzione di sportelli dedicati alle vittime minorenni, l'introduzione di sanzioni penali a misura di minore.

"*L'Italia deve mettere i diritti di bambini e ragazzi al centro delle politiche pubbliche... le scelte che riguardano i ragazzi vanno fatte coinvolgendoli direttamente... i minorenni non si sentono ascoltati: serve una legge che preveda la loro partecipazione all'iter di ogni provvedimento che li riguardi*"[29]. Ascolto, quindi, partecipazione, responsabilizzazione, in una parola: rispetto.

Le interviste ai ragazzi detenuti nell'istituto penale per i minorenni di Nisida ricordano che ogni caso di criminalità minorile è unico e può essere influenzato da una complessa interazione di varie componenti a livello individuale, familiare, comunitario e sociale. È richiesto l'impegno di tutti gli adulti per assicurare una crescita sana a ciascun ragazzo, valorizzandone le potenzialità ed aiutandolo a esplorare i propri talenti.

Si rivolge un sentito ringraziamento al Dipartimento di giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia ed in particolare alla Direzione dell'Istituto Penale per i Minorenni di Nisida

29) Comunicato stampa in occasione della presentazione della Relazione annuale 2022 dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

Benessere e *burnout*: rilevazione, diagnosi, azioni efficaci

di Chiara Morales*

Abstract

Da recenti sondaggi effettuati dall'Istituto Gallup sulla popolazione mondiale è emerso che solo il 20% dei dipendenti si dichiara interessato al proprio lavoro[1]. Per troppe persone, evidentemente, il posto di lavoro è un luogo sgradevole, un contesto nel quale regnano il cinismo e la disperazione; qualcosa che si deve sopportare, piuttosto che una fonte di soddisfazione o di orgoglio.

Vari fattori sociali, politici ed economici hanno modellato gli ambienti di lavoro con modalità tali che molte professioni risultano sempre più stressanti. In alcuni settori, il cambiamento delle politiche pubbliche ha fortemente influenzato ciò che i lavoratori che interagiscono con il pubblico possono offrire. Il risultato finale si configura come una contraddizione fondamentale che riguarda gli ambienti di lavoro del XXI secolo. Da un lato, le organizzazioni, sia pubbliche che private, hanno sempre più bisogno del coinvolgimento e della collaborazione dei propri dipendenti, ma, dall'altro lato, hanno introdotto cambiamenti i quali minano la possibilità che le persone si sentano coinvolte nel proprio lavoro.

Chi sceglie di lavorare in carcere non è oggetto di attenzione da parte delle professioni di aiuto al pari di chi in carcere si trova per scontare una pena. I carichi psicologici del carcere non si abbattono solo sui detenuti, provocando disagi interiori e problematiche complesse, ma anche sugli operatori penitenziari, che hanno il compito – tra gli altri – di prevenire e risolvere proprio quei disagi, simili a quelli da cui molto spesso si sentono oppressi.

Il sistema "carcere" è una istituzione totale, per definizione rigida e chiusa, ove gli operatori penitenziari si trovano a dover fronteggiare diverse difficoltà, alcune derivanti dai rapporti con i detenuti, con i colleghi e con i superiori gerarchici, altre legate alla natura polivalente del proprio mandato istituzionale. A ciò vanno aggiunti turni di lavoro estenuanti e retribuzioni ritenute non adeguate. Nella quotidianità lavorativa il poliziotto penitenziario

(*) Dirigente di Polizia penitenziaria, frequentatrice del XXXIX Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

1) Gallup, *State of the global workplace*, Gallup Press, New York, 2021.

viene a contatto con soggetti di difficile gestione, i quali presentano non di rado gravi turbe psichiche, difficoltà di adattamento al contesto carcerario e problematiche di dipendenza da sostanze stupefacenti. Relazionarsi ed instaurare un rapporto di reciproca fiducia con una popolazione così eterogenea e disadattiva, all'interno di un clima difensivo e a volte ostile, non può che essere complicato. A ciò si aggiunga che, oltre ai tradizionali compiti di custodia e di sorveglianza, il personale di Polizia Penitenziaria partecipa alle attività di osservazione e trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati.

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare le tipologie di stressor a cui i lavoratori sono esposti, le loro ricadute sull'equilibrio psico-fisico e sul comportamento del dipendente, fino alla comparsa della sindrome del burnout: fenomeno – quest'ultimo – relativamente moderno, che interessa una platea sempre più nutrita di lavoratori e, in particolare, le c.d. helping professions, ovvero le professioni che hanno come focus di attenzione l'essere umano nelle varie sfaccettature dei sui bisogni.

Negli ultimi anni i numerosi studi sul benessere organizzativo hanno sottolineato l'importanza di un clima lavorativo ottimale per il perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione. Nel caso degli istituti penitenziari tale clima è influenzato negativamente dalle gravi criticità che si vivono quotidianamente, quali il sovraffollamento, la cronica carenza di personale, la cattiva gestione delle risorse finanziarie ed umane disponibili, la distanza tra il "centro" e la "periferia", lo scarso riconoscimento sociale del ruolo degli operatori penitenziari.

L'elaborato è costituito da tre capitoli. Il primo contiene un excursus concettuale e normativo che riguarda il tema dello stress professionale, delle cause del burnout e dei suoi effetti. Il secondo capitolo analizza il fenomeno del burnout in ambito penitenziario ed approfondisce i fattori di rischio alla base della sua insorgenza e le principali conseguenze. Il terzo capitolo si incentra sulla tematica del benessere organizzativo: nella prima parte vengono descritte ed esaminate le principali azioni messe in campo dall'Amministrazione Penitenziaria per prevenire o mitigare il disagio lavorativo in carcere; nella seconda parte si analizzano possibili strategie di intervento per migliorare il clima organizzativo, cercando di dare una risposta ad una domanda cruciale: cosa si può fare, sia per l'individuo sia per l'ambiente di lavoro, al fine di stabilizzare il loro rapporto, in modo che l'attività professionale possa essere svolta in sicurezza?

* * *

Recent surveys carried out by the Istituto Gallup on the world population have revealed that only 20% of employees say that they are interested in their job. Too many people evidently consider their workplace as an unpleasant place where cynicism and desperation reign, something they are forced to endure and which is not a source of satisfaction or pride for them.

Various social, political and economic factors have shaped work environments and made many professions increasingly stressful. In some sectors, a change in public policies has heavily affected what can be provided by workers who interact with the public. The final result is a fundamental contradiction that features work environments of the 21th century. As a matter of fact, on one hand, public and private organizations increasingly need to involve their employees and rely on their collaboration; however, on the other hand, they have introduced some changes that undermine the possibility for employees to feel to be involved in their working activities.

Prison workers do not draw the same attention from helping professions as those in prison serving a sentence. Prison psychological pressure affects not only people serving a sentence and causes internal discomfort and complex problems for them, but also prison workers who are also tasked with preventing and countering such discomfort which is the same discomfort they often feel overwhelmed by.

The "prison" system is a total institution, by definition rigid and closed, where prison operators often have to face various difficulties, i.e. difficulties arising from relationships with prisoners, colleagues and supervisors, difficulties linked to the multi-purpose nature of their institutional mandate, and, last but not the least, difficulties linked to exhausting work shifts and wages deemed inadequate. On a daily basis, prison police officers come into contact with individuals who are difficult to manage, who often have serious mental disorders or difficulty adapting to life in prison or drug addiction problems. To come into contact and establish a relationship of mutual confidence with such a heterogeneous and maladaptive population in a defensive and sometimes hostile context is really a challenging task. Moreover, it should be borne in mind that prison police officers not only are traditionally tasked with custody and surveillance of prisoners and internees, but are also tasked with monitoring and rehabilitation of the same.

The aim of this research is to analyse the types of stressors prison police officers are exposed to and how such stressors affect their psycho-physical balance and behaviour, up to causing the onset of the burnout syndrome. The latter is a relatively recent phenomenon which affects an ever-increasing number of workers, especially in the area of the so-called helping professions,

i.e. professions focused on the various aspects of the needs of the human being.

Over the last years, several studies on organizational wellbeing have underlined the importance of an optimal working climate to pursue the organization's objectives. In the case of prisons, this climate is negatively affected by serious problems that are experienced on a daily basis by prison population and workers, i.e. prison overcrowding, chronic shortage of personnel, bad management of the available financial and human resources, distance between the central and peripheral prison administration, poor social recognition of the role played by prison police officers.

This research consists of three chapters. The first chapter outlines the evolution of the concept of professional stress and the related legislation as well as the causes and effects of burnout. The second chapter analyses in detail the burnout phenomenon in the prison sector, the risk factors underlying its onset and its main effects. The third chapter is focused on organizational wellbeing: the first part describes and analyses the main actions implemented by the Prison Administration to prevent or mitigate prison workers' discomfort; the second part analyses action strategies that could be considered to improve the organization's climate, trying to answer a key question, i.e. what can be done to balance the relationship between prison workers and their working environment so that they can work safely?

* * *

1. Stress lavoro-correlato e *burnout*

1.1. Caratteristiche generali dello stress lavoro-correlato e quadro normativo

Lo stress costituisce un rischio di carattere psicosociale in aumento nel contesto lavorativo. Esso può colpire qualsiasi lavoratore, influenzando non solo la salute del singolo, ma anche il benessere dell'intera organizzazione.

Dal punto di vista etimologico il termine stress risale al latino *strictus* – traducibile in italiano come "stretto" – ed ha la medesima etimologia del verbo italiano "strizzare", suggerendo metaforicamente una stretta, una costrizione e, quindi, una condizione di malessere. Uno stato di stress indica, infatti, una condizione di tensione riconducibile alla ristrettezza di risorse possedute dal soggetto di fronte a determinate richieste provenienti dall'ambiente nel quale egli si ritrova ad agire. Tali richieste, definite tecnicamente agenti stressanti o *stressor*, possono essere di natura sia fisica sia psicologica

e sono in grado di produrre un'alterazione dell'omeostasi individuale.

Le risposte fisiologiche e psicologiche che ne conseguono sono complesse e diversificate, e dipendono da una molteplicità di fattori: l'entità dell'agente stressante, il momento in cui esso si presenta, le caratteristiche del soggetto e le sue modalità di risposta ad eventi stressanti. Sebbene non si abbia comunemente una concezione positiva dello stress, esso è una componente inevitabile e talvolta funzionale nella vita di ciascuno.

Nel 1936, il fisiologo austriaco Hans Selye definì lo stress come la "*reazione aspecifica dell'organismo ad ogni richiesta effettuata su di esso*"[2]. Egli individua due differenti tipologie di stress sulla base degli esiti che questo comporta:

– il *distress*, ossia lo "stress cattivo", il quale scaturisce dalla sensazione individuale di non riuscire ad adattarsi in maniera soddisfacente ai fattori stressanti provenienti dall'ambiente, provocando la rottura delle difese psicofisiche e, quindi, diverse conseguenze disadattive sul piano psicologico e su quello fisico, fino allo sviluppo di specifiche patologie;

– l'*eustress*, ovvero lo "stress buono", caratterizzato da una risposta cognitiva positiva alla situazione stressogena, che aumenta conoscenze e competenze e, quindi, garantisce un miglior adattamento all'ambiente.

Lo stress è, dunque, un processo psicobiologico che implica un'interrelazione tra individuo e ambiente. Tale interrelazione suggerisce che, nel percorso di vita di ognuno di noi, anche l'ambiente di lavoro può potenzialmente ridurre o favorire l'emergere di fattori stressanti, incidendo significativamente non solo sul benessere e sulla salute del singolo, ma anche sul gruppo e, più in generale, sull'organizzazione cui esso appartiene.

Il concetto di stress si è evoluto nel tempo, andando ad esplorare sempre più la relazione tra l'uomo e l'ambiente: Richard Lazarus[3], ad esempio, usa il termine "*stress*" per descrivere la particolare interazione che intercorre tra l'organismo e l'ambiente nel momento in cui le richieste ambientali vengono percepite dall'uomo come eccessive, mettendo così a rischio il suo benessere individuale. Si può affermare, quindi, che lo stress non è una malattia, ma un insieme di meccanismi che l'organismo mette in atto come reazione ad una sollecitazione che viene dall'esterno, con lo scopo di adattarsi ad essa. Tuttavia, questi effetti indotti, se prolungati nel tempo, possono innescare vere e proprie patologie.

Nel clima attuale sono molteplici i fattori di rischio che possono porta-

2) H. Selye, *The Stress of Life*, McGraw-Hill, New York, 1956.
3) R.S. Lazarus - S. Folkman, *Stress, appraisal and coping*, Springer Publishing Company, New York, 1984.

re il lavoratore a vivere delle situazioni di stress. L'esponenziale crescita di tali fattori – unita alla sempre maggiore attenzione rivolta dagli studiosi al tema del benessere organizzativo – ha portato all'introduzione del concetto di stress lavoro correlato.

Il *National Institute for Occupational Safety and Health* ha definito lo stress lavoro correlato come l'insieme delle "*reazioni fisiche ed emotive dannose che si manifestano quando le richieste lavorative non sono commisurate alle capacità, risorse, o esigenze*" del lavoratore. Lo stress lavoro correlato è, quindi, l'esito patologico di un processo che colpisce i lavoratori, i quali vengono sottoposti a carichi eccessivi o impropri di lavoro. Maslach e Leiter (2000) hanno individuato tre dimensioni:

- deterioramento dell'impegno nei confronti del lavoro;
- deterioramento delle emozioni originariamente associate al lavoro;
- inadeguato adattamento tra persona e lavoro.

Applicando la precedente definizione ad una situazione lavorativa, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (*European Agency for Safety and Health at Work*) ha adottato la seguente definizione: "*Lo stress lavoro correlato viene esperito nel momento in cui le richieste provenienti dall'ambiente lavorativo eccedono le capacità dell'individuo nel fronteggiare tali richieste*"[4].

Normativamente il concetto di stress lavoro correlato è stato regolamentato solo di recente. Risale infatti al 2004 l'Accordo Europeo sullo stress sul lavoro, siglato a Bruxelles e sottoscritto da varie organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello europeo (CES - Confederazione europea dei sindacati; UNICE - Unione delle confederazioni imprenditoriali dell'industria e dei datori di lavoro d'Europa; UEAPME - Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese e PMI - Confederazione nazionale sindacati datoriali delle micro, piccole e medie imprese; CEEP - Centro europeo delle imprese a partecipazione pubblica e delle imprese di interesse economico generale), con l'obiettivo di "*accrescere la consapevolezza e la comprensione dello stress da lavoro da parte dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei loro rappresentanti*" (art. 2).

L'articolo 3 dell'Accordo europeo dell'8 ottobre 2004 – così come recepito dall'Accordo Interconfederale del 9 giugno 2008 – definisce lo stress lavoro correlato come una condizione accompagnata da malessere e da disfunzioni fisiche, psicologiche o sociali, la quale scaturisce dal fatto che le persone non si sentono in grado di superare i gap rispetto alle richieste o alle

4) European Agency for Safety and Health at Work, *Factsheet 22: Work-related stress*, EU-OSHA.

attese nei loro confronti, considerandola come una problematica che investe in egual maniera sia i datori di lavoro sia i lavoratori e che, potenzialmente, può colpire in qualunque luogo di lavoro e qualunque lavoratore, a prescindere dalla dimensione dell'azienda, dal campo di attività, dal tipo di contratto o di rapporto di lavoro.

Lo stress, in questo particolare contesto, può essere causato da diversi fattori, che possono inscriversi in due categorie:

- fattori relativi al *contesto lavorativo*;
- fattori relativi ai *contenuti lavorativi*.

Si tratta di fattori che incidono in maniera differente sul rapporto tra lavoratore e ambiente di lavoro. Vengono considerati fattori stressanti del *contesto lavorativo* tutte quelle cause ascrivibili alla relazione tra l'individuo e l'organizzazione del lavoro, ovvero:

Fattore Stressante	**Esempio**
Cultura organizzativa	scarsa comunicazione; bassi livelli di sostegno per la risoluzione dei problemi e lo sviluppo personale; scarsa definizione degli obiettivi professionali
Ruolo del lavoratore nell'organizzazione	ambiguità di ruolo; conflitto di ruolo
Possibilità di sviluppo di carriera	mancanza di evoluzione nella carriera; promozioni insufficienti; retribuzione inadeguata; insicurezza dell'impiego
Autonomia decisionale o livello di controllo	scarso livello di partecipazione ai processi decisionali dell'azienda; scarso livello di controllo sul lavoro svolto
Relazioni interpersonali sul lavoro	isolamento fisico o sociale; rapporti limitati con i superiori; conflitti interpersonali; mancanza di supporto sociale
Interfaccia famiglia/lavoro	tensioni che derivano dal contesto familiare o più in generale dalla vita privata e che si ripercuotono sulla situazione lavorativa

I fattori stressogeni relativi ai *contenuti lavorativi* sono quelle cause di stress che derivano proprio dalla natura e dalle caratteristiche del lavoro, ovvero:

Fattore Stressante	Esempio
Ambiente ed attrezzature di lavoro	scarsa illuminazione; temperature eccessivamente alte o basse; ventilazione insufficiente; correnti d'aria; spazi insufficienti; scarse condizioni igienico-sanitarie
Pianificazione dei compiti	carenza di varietà delle mansioni; ripetitività e monotonia; scarsa possibilità di apprendere
Carico e ritmo di lavoro	sovraccarico di lavoro; mancanza di controllo sul ritmo di lavoro; alti livelli di pressione temporale
Orario di lavoro	lavoro a turni; turni eccessivamente lunghi; orari di lavoro rigidi, imprevedibili o che alterano i ritmi sociali;

Per quanto riguarda i sintomi dello stress lavoro correlato, sono anch'essi riconducibili a due categorie, in base al livello a cui si manifestano:

– sintomi rilevati a *livello aziendale*;
– sintomi rilevati a *livello personale*.

A *livello aziendale*, tra gli eventi sentinella da tenere in considerazione, si annoverano l'aumento improvviso dell'assenteismo, il frequente avvicendamento del personale, problemi di natura disciplinare, episodi di violenza o molestie di tipo psicologico, scarso rendimento e scarsa produttività, aumento degli errori professionali, aumento degli infortuni.

A *livello individuale* lo stress lavoro correlato si manifesta attraverso vari campanelli di allarme che sono stati raggruppati in quattro categorie, a seconda della loro natura:

– sintomi di natura *emotiva*: tensione nervosa, depressione, agitazione, irritabilità, demotivazione, insicurezza, sensazione di impotenza;
– sintomi di natura *cognitiva*: mancanza di concentrazione, deficit di memoria e dell'apprendimento, evidenti stati di confusione, manifestazioni di incertezza nel prendere decisioni;
– sintomi di natura *fisiologica*: abuso di alcool e/o di sostanze stupefacenti, abuso di tranquillanti o stimolanti, tabagismo, isolamento sociale, turbe alimentari, reazioni aggressive verso se stessi e verso gli altri, disfunzioni di natura sessuale;
– sintomi di natura *comportamentale*: disturbi del sonno, disturbi cardiaci, disturbi respiratori, frequenti cefalee.

Spetta ai datori di lavoro il compito di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori e la responsabilità di attuare le misure indispensabili a fron-

teggiare i fattori stressanti. A tal proposito, a partire dalla convinzione che "*considerare il problema dello stress sul lavoro può voler dire una maggiore efficienza e un deciso miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, con conseguente beneficio economico e sociale per le aziende, i lavoratori e la società nel suo insieme*", l'Accordo europeo sopracitato propone alcuni esempi di misure anti-stress, individuali o collettive: misure di gestione e di comunicazione, quali chiarezza degli obiettivi aziendali e del ruolo di ciascun lavoratore, in grado di garantire un adeguato supporto agli individui ed ai gruppi di lavoro e di migliorare i processi lavorativi, le condizioni e l'ambiente di lavoro; misure rivolte alla formazione dei manager e dei lavoratori, al fine di accrescere la loro consapevolezza riguardo al tema dello stress in ambito lavorativo; misure atte ad informare e consultare i lavoratori ed i loro rappresentanti nel rispetto delle normative europee e nazionali.

Nel nostro Paese il quadro normativo di riferimento in materia è il decreto legislativo n. 81 del 2008, che impone l'obbligo di valutazione e gestione per lo stress lavoro correlato, nel rispetto di quanto contenuto nell'Accordo europeo dell'8 ottobre 2004. Nello specifico, la valutazione è un obbligo che ricade sul vertice aziendale e, quindi, chi materialmente deve effettuarla è il datore di lavoro, con il supporto del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP), del medico competente e del Rappresentante della Sicurezza dei Lavoratori (RLS).

La procedura di valutazione del rischio prevede che vengano individuati i sintomi di stress lavorativo, i soggetti che li manifestano, possibili fonti e fattori di stress nell'ambiente di lavoro. Per soggetti si intendono tutti i lavoratori, inclusi dirigenti e preposti. Per rendere la valutazione più efficace si suddividono i lavoratori in gruppi omogenei in base alle mansioni svolte e si verifica se siano esposti a rischi dello stesso tipo o se manifestino i medesimi sintomi. Proprio come per ogni altra valutazione dei rischi, una volta effettuata bisognerà darne evidenza all'interno del Documento di valutazione dei rischi.

L'intervento dello psicologo può essere opportuno o necessario, a seconda della complessità della situazione, tenuto conto che la valutazione dei rischi e l'individuazione delle misure preventive devono essere effettuate secondo il grado del progresso tecnico-scientifico. La competenza dello psicologo può applicarsi, su richiesta del datore di lavoro: direttamente nella valutazione del rischio stress lavoro correlato, in collaborazione con le figure designate alla valutazione stessa (RSPP, addetti SPP, MC, altri); nella formazione dei valutatori che utilizzino metodologie e strumenti semplici; nella progettazione e gestione degli interventi correttivi a seguito dei risultati della

valutazione preliminare obbligatoria. L'effettiva tutela della salute e sicurezza dei lavoratori è maggiormente garantita dal coinvolgimento dello psicologo, figura professionale con formazione specifica e competenze attribuite dalle leggi 56/89 e 170/03 nella materia in oggetto.

1.2. La sindrome del *burnout:* definizione del fenomeno

Il fenomeno del *burnout* è stato oggetto, nel tempo, di crescente attenzione da parte degli studiosi, per via delle conseguenze negative che esso provoca sugli operatori appartenenti al settore delle c.d. "*helping professions*": professioni, queste, che comportano una costante relazione con persone in situazioni di disagio e di sofferenza e che, pertanto, richiedono al lavoratore non solo determinate competenze professionali, ma anche particolari capacità emotive e relazionali.

Il termine *burnout* non è nuovo. In effetti, fa parte del vocabolario comune da quasi un secolo. Il concetto di risposta di stress, da parte degli esseri umani, a difficili eventi della vita è stato sviluppato negli anni Cinquanta del secolo scorso[5]. L'espressione viene anche usata nell'ambito dell'ingegneria per descrivere cosa accade quando uno stress ripetitivo, oppure un carico eccessivo, che grava su una componente di un dispositivo, ne inficia la capacità di funzionare.

In inglese la parola *burnout* è strettamente associata alle tossicodipendenze croniche, ed evoca l'immagine di una persona che lavora da mattina a sera, dedicando pochissimo tempo al riposo. Graham Greene intitolò "*A burnt-out case*" ("*Un caso bruciato*", nella traduzione italiana) un romanzo, pubblicato nel 1961, nel quale illustra la vita di un architetto che si trova in una condizione di crisi spirituale ed in preda alla disillusione[6]. Negli anni Settanta del secolo scorso, gli operatori che lavoravano in vari ambiti della sanità e dei servizi alla persona impiegavano il termine "*burnout*" per riferirsi alla propria crisi sul piano professionale.

In generale, il termine *burnout* – traducibile in italiano con "bruciato", "esaurito", "scoppiato" – esprime metaforicamente "*il bruciarsi dell'operatore e il suo cedimento psicofisico rispetto alle difficoltà dell'attività professionale*"[7]. Esso compare per la prima volta in ambito accademico nel 1974 sul *Journal of Social Issues*, grazie al contributo dello psicologo Herbert J. Freu-

5) H. Selye, *The Stress of Life*, McGraw-Hill, New York, 1956.
6) G. Greene, *A burnt-out case*, Heinemann, London, 1961 (trad. it. *Un caso bruciato*, Mondadori, Milano, 2010).
7) F. Pellegrino, *La sindrome del burnout*, Centro Scientifico Editore, Torino, 2009.

denberger. Egli dà una prima descrizione dei segni e dei sintomi fisici (esaurimento, affaticamento, insonnia) e comportamentali (frustrazione, rabbia, atteggiamento sospettoso, sensazione di onnipotenza o eccessiva sicurezza di sé, uso eccessivo di tranquillanti e barbiturici, cinismo e segni di depressione) che accompagnano il *burnout* ed afferma che esso è legato a specifici contesti organizzativi che richiedono una notevole quantità di lavoro emotivo, di empatia ed un rapporto continuativo con un'utenza disagiata.

Successivamente alla pubblicazione dell'articolo di Freudeberger si è assistito ad un crescente interesse nei confronti di tale argomento. In particolare, a partire dagli anni Settanta fu Christina Maslach ad avviare degli studi pioneristici sul *burnout*, rappresentando ancora oggi una delle studiose più autorevoli ed influenti in questo campo.

La sindrome del *burnout* viene equiparata ad una sorta di erosione dell'anima che colpisce i valori, la dignità, lo spirito e la volontà delle persone. Viene descritta, quindi, come "*una malattia che si diffonde nel tempo con costanza e gradualità*"[8], che emerge "*come risposta prolungata a fattori di stress interpersonali cronici sul lavoro*"[9].

Il *burnout* si basa su un modello tridimensionale che colloca la percezione dello stress individuale all'interno di un contesto sociale e coinvolge non soltanto la concezione che l'individuo ha di sé, ma anche quella che egli ha degli altri. Le tre dimensioni sono rappresentate da:

– *esaurimento emotivo.* Costituisce la prima reazione allo stress prodotto dalle richieste lavorative. Il continuo dispendio di energie fisiche ed emotive messo in atto per rispondere in modo efficiente ai propri doveri lavorativi rende il soggetto esausto e svuotato di ogni energia, del tutto incapace di affrontare ulteriori compiti o progetti. Nel rapporto con gli altri, inoltre, egli si presenta completamente disinteressato e riempie le relazioni di tensioni e pressioni. L'esaurimento emotivo è, dunque, inteso quale sentimento di vuoto emotivo interiore rispetto al proprio lavoro, contestuale ad una senso di inaridimento rispetto ai rapporti con gli altri. La fase in parola è contraddistinta da stanchezza cronica associata a un vissuto di prosciugamento delle risorse personali. In tale stadio il lavoratore può riferire repulsione al pensiero di affrontare una nuova giornata di lavoro, come anche difficoltà di relazione con l'utenza;

8) C. Maslach - M.P. Leiter, *Burnout e organizzazione. Modificare i fattori strutturali della demotivazione al lavoro*, Erickson, Trento, 2000.
9) C. Maslach - M.P. Leiter, *Understanding the burnout experience: recent research and its implications for psychiatry*, in *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association*, 2016.

– *depersonalizzazione* (o *cinismo*). Rappresenta il tentativo da parte del soggetto di proteggersi dall'esaurimento e dalla percezione di aver consumato tutte le proprie risorse. Egli assume, di conseguenza, un atteggiamento freddo e distaccato nei confronti del lavoro ed un comportamento ostile nei confronti degli utenti. La depersonalizzazione descrive, quindi, un distacco mentale ed emotivo da parte dell'operatore nei confronti dell'utenza, messo in atto in risposta a una situazione emotiva percepita come insostenibile. Può essere considerata un meccanismo di difesa volto ad arginare i vissuti di esaurimento e sofferenza[10];

– *ridotta realizzazione professionale* (o *inefficacia*). Il soggetto percepisce un senso di inadeguatezza al lavoro, perde fiducia in se stesso e nelle proprie capacità e competenze professionali. In tale ultimo stadio la negatività espressa verso i terzi esterni si traduce in agiti negativi verso se stesso, atteggiamenti mossi prevalentemente da rabbia, senso di colpa e frustrazione, incrementando la disistima e l'insorgere di sintomi depressivi.

Le tre dimensioni individuate da Maslach delineano il nucleo essenziale del *burnout*, che si sviluppa secondo una precisa eziologia: parte da un iniziale sovraccarico emozionale e sfocia in un esaurimento, che spesso innesca un effetto domino. Il cinismo innalza l'esperienza dell'esaurimento a un altro livello e, a sua volta, viene aggravato dall'inefficacia. Il lavoro, invece di garantire soddisfazione e appagamento, si trasforma in un onere, un pesante fardello che non riserva alcuna gioia e che, perciò, deve essere svalutato, evitato e rifuggito.

Maslach e Leiter sottolineano il ruolo fondamentale del contesto sociale all'interno del quale il soggetto si trova a sperimentare le tre dimensioni del *burnout*. Se intuitivamente si potrebbe pensare che il *burnout* sia un problema individuale dovuto ad una condizione esistenziale propria del soggetto, legata a difficoltà personali, a tratti caratteriali e/o comportamentali che incidono negativamente sulla produttività lavorativa, i due autori dimostrano come invece il *burnout* sia un problema che deriva dal contesto sociale nel quale il soggetto opera.

Per il professionista che lavora costantemente in determinate circostanze, l'esposizione prolungata ad "*una condizione di stress cronico può essere emotivamente esasperante e condurre al rischio di burnout*"[11].

Il *burnout* deriva da un sempre maggiore squilibrio che caratterizza il

10) C.L. Cordes - TW. Dougherty, *A review and an integration of research on job burnout*, in *Acad. Manage Rev.*, 1993.

11) C. Maslach - S.E. Jackson, *The Measurement of Experienced Burnout*, in *Journal of Organizational Behavior,* 1981.

rapporto tra lavoratori e luoghi di lavoro. Se le condizioni ed i requisiti previsti in un posto di lavoro non sono in sintonia con le esigenze delle persone che vi lavorano, tale inadeguato adattamento nel rapporto persona-lavoro lederà entrambi.

Negli ultimi decenni il *burnout* ha rappresentato un argomento di interesse primario per i professionisti impegnati in settori lavorativi particolari, definiti secondo l'attuale terminologia *high-touch*, ovvero a contatto continuo con utenti in situazioni di difficoltà o di disagio[12].

Come mostra la Tabella 1, il *burnout* è riconosciuto come un potenziale rischio correlato al lavoro in diverse professioni relative all'ambito sanitario, sociale, educativo, ecc[13].

Operatori sanitari	Medici, infermieri, rappresentanti dei pazienti, terapisti, operatori sociosanitari, ingegneri clinici, amministratori sanitari, etc.
Professionisti della salute mentale	Psicologi, psichiatri, operatori sociali, counselor, etc.
Educatori	Insegnanti, operatori impegnati nella formazione permanente, psicologo scolastico, etc.
Forze di polizia	Poliziotti, carabinieri, agenti di polizia penitenziaria, etc.
Professionisti impegnati nella previdenza sociale	Assistenti sociali, personale amministrativo, personale tecnico e ausiliario, etc.
Responsabili della gestione esecutiva	Amministratore delegato, direttore del dipartimento, etc.
Professionisti delle risorse umane	Direttore del personale, coordinatori/formatori delle risorse umane, etc.
Operatori del diritto	Avvocati, difensori d'ufficio, giudici, etc.

Tabella 1. *Ruoli professionali ad alto rischio di burnout* (Patrick, 1984, p. 26)

Oggigiorno un numero sempre maggiore di professionisti è *high-touch* a causa del passaggio della forza lavoro dall'attività manifatturiera ai servizi alla persona[14]. Nell'attuale mondo del lavoro si richiede ai professionisti di fornire servizi che siano ottimali non solo dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni dell'utente, ma anche dal punto di vista interpersonale ed umano.

12) C. Maslach - M.P. Leiter, *Understanding the burnout experience: recent research and its implications for psychiatry*, in *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association*, 2016.
13) P.K. Patrick, *Professional roles at risk for burnout*, in *Family and Community Health*, 1984.
14) F. Pellegrino, *La sindrome del burnout*, Centro Scientifico Editore, Torino, 2009.

All'interno di tali professioni i fattori che contribuiscono all'emersione di variabili legate al rischio di *burnout* sono organizzati in un processo interattivo (Fig. 1)

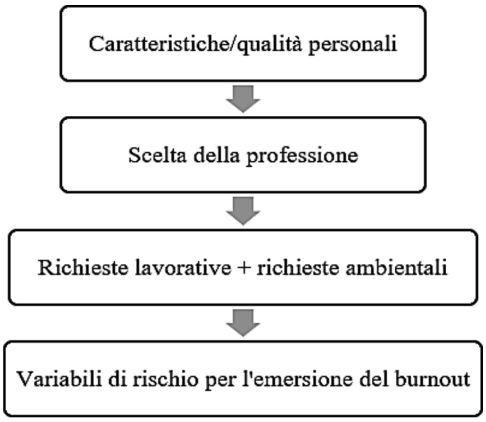


Figura 1. *Processo interattivo che conduce al burnout* (Patrick, 1984, p. 26)

Il rischio per il professionista di sperimentare la sindrome del *burnout* è determinato dalle sue caratteristiche e qualità personali, che lo inducono a scegliere un'occupazione piuttosto che un'altra. Tale scelta comporta inevitabilmente l'incontro del lavoratore con le richieste lavorative e le caratteristiche dell'ambiente di lavoro. L'interazione tra le caratteristiche personali, la professione scelta, le richieste lavorative e l'ambiente di lavoro determinerà la comparsa o meno di variabili direttamente collegate al *burnout* (Patrick, 1984).

Nel 2019 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha riconosciuto il *burnout* come un fenomeno rilevante associato alle professioni che potrebbe avere un impatto negativo sul benessere dei lavoratori[15]. La stessa OMS ha dichiarato: "*Il burnout è una sindrome che può essere considerata come l'esito dello stress cronico sul posto di lavoro che non è stato gestito con successo*".

L'anno dopo che l'OMS ha riconosciuto la legittimità del *burnout* in quanto fenomeno professionalmente rilevante, la malattia da Coronavirus, nota con l'abbreviazione di Covid-19, ha obbligato alla chiusura di molti ambienti di lavoro, come gli uffici, le scuole, i ristoranti, gli impianti di trasformazione alimentare. A partire dall'inizio del 2020, la pandemia ha portato molte persone a sperimentare radicali cambiamenti nel proprio lavoro, spesso senza preavviso, né preparazione. Molti decenni di ricerca dedicati ai vari

15) «Burnout an "occupational phenomenon": International Classification of Diseases», World Health Organization, 28 maggio 2019.

fattori di rischio sul posto di lavoro (come, per esempio, richieste eccessive, precarietà del lavoro, mancanza di controllo) hanno mostrato che ambienti malsani ledono i dipendenti sia sul piano fisico sia su quello mentale[16]. La pandemia ha aggiunto ulteriori fattori di rischio a questa equazione, come, per esempio, lavorare troppo vicino ad altri, per tempi molto lunghi, magari in spazi chiusi. È stato proprio in occasione di questo difficile periodo che abbiamo percepito l'esigenza di dover condividere una comprensione più profonda del *burnout* e di come neutralizzarlo, sulla base di decenni di ricerca e di analisi dei dati.

1.3. La sindrome del *burnout*: descrizione delle cause e degli effetti

I fattori di stress presentano comunemente due caratteristiche. In primo luogo, un fattore di stress sul posto di lavoro, generalmente, comporta un grave squilibrio tra la persona e il lavoro. In secondo luogo, il fattore di stress si dispiega in maniera cronica: provoca stress ripetutamente, anche ogni giorno, per ragioni che sono difficili da modificare. Quando i fattori di stress cronici alimentano anche degli squilibri, l'esito è una sorta di erosione, un logoramento delle proprie capacità di far fronte agli eventi in modo efficace, di essere coinvolti nel proprio lavoro e di essere orgogliosi dei propri risultati. In particolare, Maslach e Leiter riconducono le cause del *burnout* a sei principali discrepanze (o squilibri cronici) tra persona e lavoro:

1. *Sovraccarico di lavoro*. Le organizzazioni, nella loro continua lotta per accrescere la produttività, pretendono dalle persone più di quanto esse, con le loro energie fisiche e psicologiche, siano in grado di sostenere. Impera una cultura del lavoro "always-on" (permanente), in cui le richieste sul piano operativo, sono elevate, continuano ad accumularsi, e le risorse necessarie per soddisfarle sono spesso insufficienti. Non sorprende che molte persone paragonino questa esperienza a quella di Sisifo, il personaggio della mitologia greca che fu condannato, per l'eternità, a spingere un masso in salita verso la cima di un monte solo per vederlo rotolare giù nuovamente e ricominciare da capo. In altri termini, le persone, nonostante il loro duro lavoro, non sono sicure di compiere progressi significativi.

In molti casi, l'aumento dei carichi di lavoro richiede un impegno che supera i limiti tradizionali dell'orario di lavoro, oltre a comportare inevitabilmente dei costi sul piano personale, erodendo le relazioni con la famiglia e

16) J. Pfeffer, *Dying for a paycheck: how modern management harms employee health and company performance – and what we can do about it*, HarperCollins, New York, 2018.

gli amici e ledendo anche la salute e il benessere. Il carico di lavoro diventa ancora più estenuante quando non si dispone dell'opportunità di riprendersi e recuperare. Senza processi di recupero efficaci, le persone si rivelano sempre più stanche, esauste e poco entusiaste all'idea di dover tornare sul posto di lavoro il giorno successivo. Ne deriva il c.d. esaurimento da sovraccarico, ovvero un tipo di esaurimento psico-fisico che compromette l'efficienza, la salute e il benessere del soggetto.

2. *Mancanza di controllo*. Le politiche organizzative che interferiscono con l'autonomia individuale riducono la percezione del lavoratore di avere il pieno controllo della capacità di stabilire le priorità nella propria quotidiana attività lavorativa, di scegliere e di decidere circa gli approcci da adottate e le risorse da impiegare. I lavoratori che non dispongono di un'adeguata autonomia in merito alle mansioni che svolgono, che non possono fare scelte, né esercitare alcuna discrezionalità per eseguire bene i loro compiti, non si sentono efficaci sul piano professionale. Ovviamente, i vertici delle organizzazioni agiscono il potere previsto dalle posizioni che occupano, e sono anche tenuti ad esercitare l'autorità; tuttavia, se il modo in cui i manager operano genera nei sottoposti la cronica percezione della mancanza di controllo, essi non solo riducono la efficacia di questi ultimi, ma favoriscono anche la manifestazione del cinismo. Il loro modo di agire esprime una mancanza di fiducia in merito al fatto che gli altri, intorno a loro, credano autenticamente nella *mission* dell'organizzazione e sappiano come farla progredire.

3. *Ricompense insufficienti*. L'attuale crisi del mondo del lavoro limita la capacità delle organizzazioni di gratificare i lavoratori in modo pienamente soddisfacente. Le persone spesso sentono di non ottenere sufficienti ricompense – finanziarie, sociali o emotive – per il lavoro duro, e di alta qualità, che stanno svolgendo. Per molti le ricompense più importanti sono quelle intrinseche, le quali derivano dal fatto di compiere progressi nell'ambito di un lavoro significativo e stimolante. Manifestano frustrazione e depressione nella misura in cui il loro lavoro li costringe ad occuparsi di progetti scoraggianti, oppure di compiti, o casi, del tutto banali. Tuttavia, anche le ricompense estrinseche contano e, in effetti, molti percepiscono come ingiustamente bassa la loro remunerazione, considerano i benefit troppo pochi ed estremamente rare le promozioni. Sentono di essere scarsamente riconosciuti e poco apprezzati, poiché credono che i loro risultati vengano sistematicamente ignorati. Vivere la propria esperienza quotidiana con uno standard tanto basso si traduce in frustrazione, delusione e scarsa motivazione.

4. *Disaggregazione della comunità*. Gli ambienti di lavoro progettati per "vincere" la rincorsa al successo e all'innovazione possono minare l'ef-

fettiva collaborazione e il lavoro di squadra richiesti per realizzare quegli stessi obiettivi. Il sistema spinge le persone a manifestare i loro comportamenti peggiori: azioni egoistiche a scapito sia del benessere degli altri sia della *mission* dell'organizzazione. Qualsiasi ambiente di lavoro può rivelarsi vulnerabile ai pessimi comportamenti che si manifestano nel contesto sociale che lo circonda. Per esempio, i lavoratori possono essere fatti oggetto di commenti razzisti e sessisti, se i loro colleghi nutrono tali pregiudizi. Tuttavia, l'intensità della pressione costante e il conseguente sfinimento dei dipendenti di determinate organizzazioni stressogene rendono più probabile che i comportamenti antisociali si manifestino, non vengano controllati e determino il disfacimento della comunità.

5. *Assenza di correttezza*. Sempre più ambienti di lavoro sono ingiusti: le decisioni vengono percepite come inique, le persone non sono trattate con rispetto, vari processi ed esiti sono frutto di atteggiamenti prevenuti e discriminatori. Il trattamento iniquo qualifica gli obiettivi come privi di legittimità nell'ambito della comunità, negando loro la piena appartenenza; inoltre l'ingiustizia può trasformarsi direttamente in sfruttamento. Lavorando in tali condizioni, i dipendenti sviluppano rapidamente un alto grado di cinismo. La diffusione dell'ingiustizia è un'importante propaggine delle dinamiche di potere. Le decisioni critiche in merito alla distribuzione di premi e punizioni, dei compiti e delle priorità, dei percorsi di carriera degli individui, hanno implicazioni dirette sulla capacità delle persone di gestire i propri carichi di lavoro e di esprimere il potenziale adeguato per svolgere un lavoro significativo.

6. *Conflitti di valori*. I valori rappresentano il fulcro del rapporto che intercorre tra lavoratore e lavoro e ne influenzano ogni aspetto. In alcune organizzazioni il rapporto delle persone con il proprio lavoro viene minato da conflitti che riguardano i valori, specialmente quando quello che richiede una professione si scontra con dei principi morali. Un dipendente può sentirsi obbligato ad eseguire qualcosa che non considera eticamente adeguato, come per esempio mentire. A volte è l'organizzazione stessa a promuovere valori contradditori, predicando il rispetto di certi principi etici, ma finendo per agire altrimenti. In genere, il tipo di valori che i dipendenti più dediti al proprio lavoro promuovono si rivela antitetico rispetto al sistema valoriale vigente in un ambiente di lavoro incentrato sulla massimizzazione della redditività. Se la discrepanza tra ciò che viene dettato dai loro valori e ciò che si sentono obbligati ad attuare è grande, allora il rischio di *burnout* è elevato.

Quando i dipendenti percepiscono di essersi moralmente arresi ai valori promossi nell'ambiente di lavoro, che, però, sono in conflitto con i loro, spesso fanno riferimento ad una sorta di "erosione dell'anima"; ovvero sentono di

avere effettivamente perso una parte della loro integrità, della loro dignità, del loro spirito e della loro volontà.

Queste sei aree, nel loro insieme, catturano le tre dimensioni essenziali del rapporto tra ogni persona e il proprio lavoro. La prima di tali dimensioni è quella della *competenza*, che corrisponde alle prime due aree del rapporto lavoro-persona: il carico di lavoro ed il controllo. Il carico di lavoro si riferisce al grado di richieste gestibili e alle adeguate risorse, mentre il controllo si riferisce al grado di autonomia e alle opportunità di esercitare una certa influenza. I contesti caratterizzati da elevate richieste e scarso controllo determinano la manifestazione dell'ansia: il fattore che causa il disagio non è tanto il carico di lavoro in sé, quanto quello che risulta ingestibile. L'idea di concentrarsi sul controllo e sul carico di lavoro definisce la sfida rappresentata dalla prevenzione del *burnout*: bisogna, cioè, inquadrare il problema in termini di gestione organizzativa, piuttosto che fare riferimento alla salute dell'individuo. L'evidenza del fatto che un dipendente stia vivendo una condizione di stress cronico non dovrebbe sempre portarci a stilare un piano di trattamento che riguardi quell'individuo. Al contrario, dovrebbe indurci a compiere sforzi per sviluppare strategie più generali, volte a migliorare le relazioni dei lavoratori con l'ambiente di lavoro.

La dimensione *sociale* corrisponde alle altre due aree del rapporto lavoro-persona: la ricompensa e la comunità. La ricompensa si riferisce principalmente al riconoscimento sociale e al feedback positivo associati ad un lavoro ben condotto, mentre la comunità rinvia alla cultura sociale che caratterizza l'ambiente di lavoro e le relazioni interpersonali tra i lavoratori. Quando le relazioni lavorative funzionano bene, i dipendenti beneficiano di un grande supporto sociale, dispongono di modalità efficaci per risolvere disaccordi o problemi, si scambiano riconoscimenti ed apprezzamenti e hanno maggiori probabilità di esperire il coinvolgimento. Al contrario, quando le relazioni sul posto di lavoro funzionano male, l'atmosfera sociale diventa nociva, dacché risulta contaminata da conflitti irrisolti, maleducazione, mancanza di rispetto, ostilità, isolamento sociale.

La dimensione *morale*, infine, corrisponde alle ultime due aree del rapporto lavoro-persona: l'equità ed i valori. L'equità si riferisce alla presenza di processi imparziali e di rispetto sul posto di lavoro, mentre i valori sono centrali per il significato del proprio lavoro ed anche per l'integrità dell'organizzazione. Le persone fanno del loro meglio quando credono in quello che stanno facendo e, al contempo, quando vengono trattare in modo equo. Per morale s'intende ciò che è buono, giusto ed etico. Le persone con integrità morale sono spesso descritte come dotate di un orientamento etico, che le

guida nel distinguere il bene dal male, ed anche nell'agire di conseguenza.

Nel momento in cui l'ambiente lavorativo non riconosce, svalorizza o sottovaluta le tre dimensioni *de quibus* e, quindi, l'aspetto umano del lavoro, il rischio di *burnout* cresce, portando con sé alti costi da pagare tanto per gli individui quanto per le organizzazioni, atteso che le conseguenze deleterie del *burnout* si riversano non solo sulla vita e sul benessere del singolo lavoratore ma anche, e soprattutto, sul lavoro. Infatti, i sintomi dei pazienti con *burnout* sono generalmente multidimensionali e si manifestano sotto diversi aspetti ed in ambiti differenti[17].

In termini di funzionamento personale, il *burnout* può causare problemi fisici, quali mal di testa, disturbi gastrointestinali, ipertensione, tensione muscolare e affaticamento cronico. Può portare anche a sofferenza psichica sotto forma di ansia, depressione, disturbi del sonno, uso di alcool e di droghe.

Nel lavoro le persone perdono la capacità di gestire i problemi, investono meno tempo e meno energie nella propria attività lavorativa ed aumenta il numero di assenze. Il declino nella qualità e nella quantità del lavoro eseguito caratterizza il risvolto professionale del *burnout.* Inoltre, in relazione alla durata ed alla gravità con cui si manifesta la sindrome*,* possono esservi ulteriori risvolti sociali negativi, che includono le dimissioni dal posto di lavoro, ripetuti o lunghi periodi di assenza dal lavoro, invalidità anticipata, come anche problemi familiari e, più in generale, ripercussioni sulla vita privata.

La specificità della sindrome del *burnout*, quindi, oltre al fatto di riguardare la sfera lavorativa, risiede nella combinazione di reazioni generiche allo stress con specifici sintomi comportamentali e di modificazione degli atteggiamenti[18]. Tali reazioni – come vedremo nel prossimo capitolo – si rivelano disfunzionali non solo dal punto di vista lavorativo ma anche personale, familiare e sociale, soprattutto quando interessano coloro che quotidianamente hanno il dovere e la responsabilità di garantire la sicurezza ed il benessere di un'intera collettività.

2. Stress lavorativo nella Polizia Penitenziaria

2.1. Il contesto carcerario e le fonti di stress

17) A. Weber - A. Jaekel-Reinhard, *Burnout syndrome: a disease of modern societies?*, in *Occupational Medicine*, vol. 50, 2000.

18) M. Monti, *Il rischio psicosociale nel corpo della Polizia Penitenziaria*, Laurus Robuffo, Roma, 2013.

Il Corpo di Polizia Penitenziaria opera quotidianamente all'interno degli istituti di pena per garantire la sicurezza e favorire la rieducazione della popolazione detenuta. La riforma del 1990 ha portato all'affidamento alla Polizia Penitenziaria, oltre ai tradizionali compiti di garantire la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, anche la partecipazione al trattamento rieducativo. Infatti, oltre alla custodia e alla sorveglianza dei detenuti e degli internati, il personale di Polizia Penitenziaria contribuisce alla realizzazione delle attività trattamentali rivolte alla popolazione detenuta, nell'ambito del più ampio mandato costituzionale.

Questi compiti diventano ancora più complessi nel momento in cui gli appartenenti al Corpo sono chiamati a gestire e a controllare gli eventi critici di servizio che si verificano nelle carceri. Si tratta di eventi professionali di particolare gravità, che sono difficilmente fronteggiabili attraverso le ordinarie strategie di gestione penitenziaria e potenzialmente in grado di indurre nell'operatore una sensibile diminuzione del benessere organizzativo. L'influenza degli eventi critici di servizio è stata tipicamente indagata nelle c.d. professioni di emergenza, quali vigili del fuoco ed operatori sanitari extraospedalieri. Tuttavia, gli studi condotti sugli operatori di polizia, in generale, hanno portato a differenziare due tipologie di fattori stressanti (*o stressor*) presenti nel lavoro:

– *stressor* inerenti alle mansioni e riguardanti, quindi, eventi critici di servizio (per esempio scontri violenti, incidenti, disastri);

– *stressor* inerenti al contesto di lavoro e riguardanti, quindi, aspetti organizzativi (per esempio clima organizzativo, norme culturali, ambiente, rapporto con i superiori)[19].

Nella letteratura scientifica sugli operatori penitenziari la maggioranza degli studi si è concentrata sugli aspetti organizzativi, quali, ad esempio, carico di lavoro, rapporto con i superiori, conflitto di ruolo, conflitto casa-lavoro e percezione di sicurezza[20].

Kommer ha riportato che circa il 70% degli operatori di Polizia Penitenziaria presenta un notevole affaticamento, a causa soprattutto del sovraccarico di lavoro, poiché essi devono svolgere molti incarichi in poco tempo, hanno periodi di riposo troppo brevi e devono eseguire compiti differenti simultaneamente[21]. Un altro fattore che può provocare un forte stress nei poli-

19) L. Pietrantoni - G. Prati - A. Morelli, *Stress e salute nelle Forze dell'Ordine*, in *Nuove tendenze della Psicologia*, 2003.

20) W.B. Schaufeli - M.C.W. Peeters, *Job stress and burnout among correctional officers: a literature review*, in *Int. J. Stress Manag.*, 2000.

21) M.M. Kommer, *Werken met mensen: een onderzoek naar de werksituatie en functioneren van penitentiaire inrichtingswerkers* [Working with people: a study on the working environment and

ziotti penitenziari è l'ambiguità che caratterizza il loro ruolo: da un lato, infatti, devono sorvegliare, mentre dall'altro devono rieducare. Alcuni studi hanno messo in luce che il conflitto tra queste due funzioni è fortemente correlato con lo stress[22]. Il contatto diretto con la popolazione reclusa è un altro fattore da cui può derivare un elevato affaticamento, in quanto tale rapporto è a volte conflittuale: esiste, infatti, una relazione positiva tra lo stress lavorativo e la percentuale di tempo passato a contatto diretto con i detenuti[23].

Pochissime sono le ricerche di origine italiana che si sono occupate dello stress e del benessere lavorativo degli operatori di Polizia Penitenziaria. Tra gli studi più interessanti effettuati nelle nostre carceri vi è quello di Gabriele Prati e Sara Boldrin, i quali analizzano i fattori di stress e benessere organizzativo nei poliziotti penitenziari[24].

La ricerca si è svolta in quattro carceri piemontesi, nelle quali è stato distribuito un questionario suddiviso in tre sezioni: la prima conteneva domande riguardanti possibili eventi stressanti relativi ad aspetti organizzativi ed eventi critici di servizio vissuti personalmente dai rispondenti negli ultimi sei mesi; la seconda sezione comprendeva la versione a 12 *item* del *General Health Questionnaire*, in base al quale ad alti punteggi corrisponde un basso benessere[25]. Nell'ultima sezione si trovava la versione italiana della scala a 16 *item* del *Maslach Burnout Inventory-General Survey*, finalizzata a indagare la sindrome del *burnout* e suddivisa in tre sottoscale: l'esaurimento emotivo, la depersonalizzazione e la realizzazione personale[26]. Sono stati compilati 188 questionari, solo il 37,6% degli agenti si è prestato alla ricerca, di cui 138 uomini e 33 donne.

Lo scopo dello studio *de quo* era quello di mettere in relazione fattori di stress organizzativi ed eventi critici di servizio con misure di benessere organizzativo tra operatori di Polizia Penitenziaria.

Dai risultati emerge che i fattori che possono causare maggiormente la sindrome del *burnout* negli operatori di Polizia Penitenziaria sono legati

---

the functioning of COs], Ministry of Justice, The Hague, 1990.

22) F.E. Cheeck - M. Miller, *The experience of stress for correction officers: a double-bind theory of correctional stress*, in *J. Crim. Justice*, 1983.

23) B. Moon - S.R. Maxwell, *The sources and consequences of correctional officers' stress: a South Korean example*, in J. *Crim. Justice*, 2004, 32, 359-70.

24) G. Prati - S. Boldrin, *Fattori di stress e benessere organizzativo negli operatori di polizia penitenziaria*, in *Giornale italiano di medicina del lavoro ed ergonomia*, 2011.

25) M. Piccinelli - G. Bisoffi - M.G. Bon - L. Cunico - M. Tansella, *Validity and test-retest reliability of the Italian version of the 12-item GHQ in general practice: a comparison between three scoring methods*, in *Compr. Psychiatry*, 1993.

26) L. Borgogni - D. Galati - L. Petitta - Centro Formazione A. Schweitzer, *Questionario di Check-up Organizzativo*, Manuale 2005, Organizzazioni Speciali, Firenze.

all'organizzazione carceraria. I fattori individuali, invece, come ad esempio il genere, l'età e l'anzianità di servizio, non hanno presentato correlazioni significative con tale sindrome. La sindrome di *burnout* non è correlata positivamente nemmeno con l'elevata percentuale di tempo trascorso a contatto diretto con i detenuti: gli operatori che lavorano a stretto contatto con i reclusi e quelli che non si relazionano ad essi presentano statisticamente gli stessi livelli di *burnout.* È possibile, pertanto, che il livello di benessere organizzativo degli operatori di Polizia Penitenziaria dipenda non tanto dalla quantità di tempo passato con i detenuti, quanto da come e in quale contesto ci si relaziona ad essi.

In generale i risultati di questo studio hanno mostrato che fattori organizzativi ed esposizione a eventi critici di servizio possono avere relazioni di media o moderata entità con misure di benessere organizzativo.

Le condizioni o gli *stressor* organizzativi che hanno presentato un'elevata correlazione con il *burnout* sono stati diversi. Gli *stressor* maggiormente riportati nei quattro contesti presi in esame, quali per esempio il sovraffollamento, il rapporto con i detenuti stranieri e la carenza di personale, non sono gli stessi che hanno presentato un'elevata correlazione con le tre sottoscale del *burnout* ed il GHQ. *L'esaurimento emotivo* è legato soprattutto alle conseguenze negative che il proprio lavoro può provocare nei rapporti sociali, alla pesantezza emotiva delle situazioni che si vivono in carcere, allo scarso sostegno ed ai richiami considerati ingiusti da parte dei superiori. Rispetto a ciò una testimonianza può far comprendere come possa essere difficile lavorare in un istituto in cui esistono rapporti problematici tra superiori e subordinati:

"*Mi accorgevo sempre di più di essere un numero, uno tra tanti, per niente considerato dai miei superiori che parevano non riconoscere la divisa dell'agente, le esigenze del singolo, in un'opera di massificazione ingiusta e dolorosa.* (…) *Non ho mai perso il controllo neanche quando incontravo superiori gerarchici rigidi e impietosi, che spesso infierivano sulle guardie, come sfogo emotivo*"[27].

Il lavoro straordinario è un altro fattore organizzativo correlato all'*esaurimento emotivo,* anche se tale *stressor* non è particolarmente diffuso: tra coloro che hanno partecipato a questa ricerca, infatti, solamente una minoranza dei rispondenti ha riportato di fermarsi spesso oltre l'orario.

La *realizzazione personale*, invece, è maggiormente legata alle eccessive richieste lavorative e all'elevato rischio di aggressione. Questi due risul-

27) Ufficio Stampa e Relazioni Esterne del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Q*uella volta che... La Polizia Penitenziaria si racconta*, Laurus Robuffo, Roma, 2009.

tati possono sembrare controintuitivi. In realtà la relazione positiva tra carico di lavoro e realizzazione personale è stata riscontrata anche nello studio di Dignam, Barrera, West[28]. Secondo i ricercatori questo risultato può essere spiegato tenendo conto delle differenze tra lavoro in ambienti in cui la cura e l'assistenza sono gli obiettivi primari e lavoro in altri ambienti in cui l'obiettivo primario è la custodia. Un operatore di Polizia Penitenziaria sarebbe concentrato sull'assistenza in misura minore rispetto ad un infermiere, per cui potrebbe riuscire a gestire un numero maggiore di persone, traendo soddisfazione più dagli aspetti quantitativi (numero di persone) che da quelli qualitativi del suo lavoro (qualità della relazione). Questo risultato potrebbe essere spiegato anche dalla teoria del *flow*[29], la quale sostiene che l'esperienza ottimale si ha nel momento in cui c'è una convergenza tra le richieste dell'ambiente e le capacità personali: le aumentate richieste lavorative possono risultare stimolanti per gli operatori che si sentono in grado di gestirle, favorendo così l'esperienza ottimale (o *flow*). Con tutte le dovute cautele, la teoria del *flow* potrebbe spiegare anche la relazione fra rischio di aggressione e *realizzazione personale*.

Questa ricerca ha messo in luce che il benessere organizzativo dipende non solo da condizioni o *stressor* organizzativi, ma anche dagli eventi critici ai quali il personale può essere esposto nello svolgimento delle proprie mansioni. I punteggi di *burnout* sono collegati, inoltre, ad alcuni eventi critici che si possono verificare all'interno di un istituto penitenziario: l'*esaurimento emotivo* può essere legato a offese, minacce e gesti di autolesionismo da parte dei detenuti, mentre la *depersonalizzazione* è correlata solamente alle offese ed alle minacce. La *realizzazione personale*, invece, non è correlata ad alcuno di questi eventi: il senso di realizzazione derivante dallo svolgimento della professione in carcere sembra, quindi, non essere legato alla gravità degli episodi che si vivono, ma al modo in cui si interpretano ed alle risorse sulle quali si può contare. La gestione degli eventi critici di servizio come, ad esempio, affrontare un detenuto che offende o minaccia, può essere vissuta da alcuni operatori con un senso di fallimento professionale, mentre altri la interpretano come una sfida che dà significato al proprio lavoro.

In generale, dallo studio sugli eventi critici di servizio emerge che le minacce si sono rivelate l'evento critico maggiormente legato al benessere or-

28) J.T. Dignam - M. Barrera - S.G. West, *Occupational stress, social support, and burnout among correctional officers*, in *Am. J. Community Psychol.*, 1986.
29) M. Csikszentmihalyi, *Finding flow: the psychology of engagement with everyday life*, BasicBooks, New York, 1997.

ganizzativo. È interessante notare che le minacce, e non le aggressioni fisiche, sembrano avere il potenziale per minare il benessere degli operatori. È possibile che ciò sia dovuto al fatto che gli operatori sono addestrati maggiormente per gestire gli attacchi sul piano fisico piuttosto che quelli sul piano verbale.

Un altro dato interessante concerne, da una parte, la relazione significativa fra *esaurimento emotivo* ed autolesionismo e, dall'altra, il fatto che il suicidio o il tentato suicidio non risultano associati ad alcuna delle misure di benessere organizzativo. È possibile ipotizzare che, essendo l'autolesionismo più frequente, coinvolga maggiormente il benessere dell'operatore per via dei suoi ripetuti interventi. Inoltre, è pensabile che l'autolesionismo possa avere risvolti più importanti dal punto di vista personale, in quanto è più immediato il coinvolgimento emotivo con il detenuto; nel caso del suicidio, invece, essendo la persona deceduta, il livello di empatia potrebbe risultare più attenuato.

Riguardo alle strategie di prevenzione, in media i partecipanti alla ricerca hanno espresso l'esigenza di poter contare su servizi di tipo psicologico. Vale la pena a questo proposito riportare la testimonianza seguente:

"*Ritengo indispensabile che ci sia in ogni istituto uno sportello psicologico dove poter coraggiosamente raccontare le proprie ansie, i propri dubbi, le proprie paure.* (…) *Ci sono risvolti psicologici che non li puoi raccontare al Comandante di Reparto o al Direttore dell'Istituto, perché involontariamente si potrebbero attivare dei meccanismi che sarebbero capaci solo di peggiorare la situazione che, in un contesto normale, non verrebbero nemmeno presi in considerazione*".

I risultati di questo studio hanno mostrato come i servizi psicologici possano essere attivati in special modo nelle ipotesi in cui vi sia una determinata situazione organizzativa e nel caso in cui siano avvenuti specifici eventi critici di servizio. I risultati relativi ai fattori stressanti connessi ai comportamenti dei superiori mettono in luce il bisogno di corsi di formazione e di *coaching* destinati a chi si trova, all'interno dell'istituzione penitenziaria, a ricoprire ruoli di leadership. Un altro intervento che può rivelarsi utile in caso di eventi critici di servizio consiste nell'istituzione di un servizio di *peer support*.

In conclusione, dalla ricerca è emersa la presenza di relazioni significative fra benessere organizzativo e fattori di stress legati alle condizioni di lavoro ed agli eventi critici di servizio. L'entità di queste relazioni ha messo in luce come entrambe queste categorie di *stressor* meritino pari considerazione. I risultati ottenuti in questa ricerca possono ritenersi importanti perché hanno evidenziato quali fattori possono essere considerati critici per il benessere

organizzativo di chi lavora per mantenere l'ordine, la sicurezza e il controllo nelle carceri italiane, favorendo, al tempo stesso, la rieducazione delle persone recluse.

2.2. I predittori del *burnout* nella Polizia Penitenziaria

La letteratura internazionale ha ampiamente messo in luce come la Polizia Penitenziaria sia una categoria soggetta a sviluppare elevati livelli di stress e disagi che coinvolgono le sfere fisica, psicologica e sociale dell'individuo. In particolare, è stato evidenziato l'elevato rischio di incorrere nella sindrome del *burnout.*

L'operatore di Polizia Penitenziaria che opera quotidianamente a stretto contatto con il detenuto può sviluppare tale sindrome, non solo per le caratteristiche possedute dalla struttura in cui svolge la propria attività lavorativa e per le peculiarità dell'utenza con cui si interfaccia giornalmente, ma anche e soprattutto per il tipo di relazione d'aiuto che questi instaura con i reclusi. Il poliziotto penitenziario, infatti, è chiamato ad affrontare quella che gli psicologi chiamano una situazione di "*doppio legame*", la quale consiste nel percepirsi, al tempo stesso, in una posizione di superiorità, datagli dal potere di soddisfare i bisogni fondamentali dei detenuti, e di impossibilità ad accogliere tutte le richieste, sia a causa di una limitata disponibilità di risorse, che a causa della necessità di assicurare un ordinato andamento della vita carceraria[30].

Un altro aspetto determinante situazioni di stress ed inerente al contesto carcerario è quello dell'ambiente fisico di lavoro, a causa di strutture spesso trascurate, fatiscenti, obsolete, con impianti di illuminazione ed aerazione non più efficienti. A rappresentare gravi fattori di stress per il personale di Polizia Penitenziaria intervengono anche le reiterate situazioni di conflittualità provocate dalla peculiarità organizzativa del carcere, costituita dalla continua interazione tra individui che convivono non per una loro libera scelta, ma per coartazione[31].

Mentre sul piano della letteratura internazionale sono numerosi gli studi che hanno affrontato il tema della qualità della vita in riferimento alla Polizia Penitenziaria, si evidenzia una povertà di ricerche per l'Italia. Di notevole interesse si rivela uno studio qualitativo condotto tra il 2010 ed il 2011 da Sara Viotti, che ha permesso di individuare – tra diverse tipologie di fattori

30) R. Salvadorini, *Dall'altro lato delle sbarre*, in *Mente & Cervello*, n. 61, gennaio 2010.
31) M. Monti, *Il rischio psicosociale nel corpo della Polizia Penitenziaria*, Laurus Robuffo, Roma, 2013.

psicosociali – i predittori del *burnout* in un campione di agenti di Polizia Penitenziaria impiegati in due case circondariali site in Nord Italia[32].

L'analisi delle interviste ha portato all'identificazione di alcuni predittori dell'esperienza di *burnout*:

1) *relazione con i detenuti*. Lavorare a diretto contatto con persone trattenute contro la propria volontà può essere molto faticoso e richiedere un grande dispendio di energie sul piano emotivo, cognitivo e fisico. Infatti, il trovarsi di fronte a carichi relazionali inaspettati, a cui fa quasi sempre da contraltare la mancanza di una formazione specifica, può contribuire a innescare reazioni emotive forti e di difficile gestione. Come spiega Evangelista[33], nella relazione "*carcerato-carceriere*" può ingenerarsi un circolo vizioso in cui l'aggressività del primo, determinata dalla sua condizione di recluso, può indurre nel secondo uno stato di forte tensione psichica, che può spingerlo a mettere in atto comportamenti punitivi ed irruenti, i quali a loro volta determinano un aumento di aggressività nel detenuto. Le condizioni disagiate in cui versano i detenuti nelle carceri italiane, spesso esasperate dalla carenza di risorse strutturali e dal sovraffollamento, possono poi contribuire a complicare ulteriormente tale rapporto, favorendo l'aumento di eventi critici, quali atti di autolesionismo o episodi suicidari, a cui il poliziotto penitenziario si trova a far fronte[34]. In molte occasione, inoltre, la gestione del recluso coinvolge la dimensione fisica, per esempio nelle ipotesi dell'accompagnamento del detenuto in camera contro la sua volontà, dell'intervento per sedare una rissa tra ristretti, dell'esecuzione di perquisizioni in cella. Nella maggior parte dei casi, quindi, nella quotidianità del poliziotto penitenziario l'attivazione fisica corrisponde alla reazione ad una situazione inaspettata, qualche volta percepita come fonte di pericolo, e quasi sempre emozionalmente connotata. È comprensibile che, in mancanza di adeguati tempi di recupero, questa continua miscela di stimoli fisici, emotivi e relazionali possa rappresentare un fattore di rischio per l'insorgenza *del burnout*.

2) *Conflitto di ruolo*. Un considerevole numero di studi ha messo in evidenza come gli operatori di Polizia Penitenziaria si ritrovino quotidianamente a svolgere compiti potenzialmente in contrasto tra loro. La difficoltà su questo piano è da ricondursi, in particolare, all'inconciliabilità tra finalità

32) S. Viotti, *Work-related stress among correctional officers: a qualitative study*, in *Work: Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation*, 2016.

33) I. Evangelista, *Il prezzo dell'eccessivo coinvolgimento con i detenuti: il corpo di polizia penitenziaria a rischio burnout*, in D. Pajardi, *Oltre a sorvegliare e punire. Esperienze e riflessioni di operatori su trattamento e cura in carcere*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. 14.

34) L. Wright - J. Borrill - R. Teers - T. Cassidy, *The mental health consequences of dealing with self-inflicted death in custody*, in *Couns. Psychol. Q.*, 2006.

di custodia e finalità rieducative, che sono – ambedue – aspetti presenti nel mandato istituzionale del poliziotto penitenziario.

3) *Orari di lavoro che includono turni e giorni festivi*. Nelle carceri italiane non è inusuale che, a causa di esigenze di servizio impreviste, agli operatori sia richiesto di effettuare straordinari e di rinunciare al giorno di riposo per coprire turni vacanti. Come messo in luce da diversi studi, l'agenda di lavoro impegnativa e in contrasto con i tempi "*sociali*" rappresenta una fonte di stress, anche in ragione del fatto che condiziona notevolmente la possibilità di programmare la vita extra-lavorativa[35].

4) *Elevati livelli di responsabilità e scarso riconoscimento*. Una connotazione tipica dell'organizzazione del lavoro nel contesto penitenziario riguarda la ripartizione delle responsabilità e dei compiti, che è fortemente incentrata sulla dimensione individuale, piuttosto che su quella collettiva. Ne consegue che i lavoratori interagiscono tra di loro solo occasionalmente, e l'identità e la coesione di gruppo sono scarsamente sviluppate. Diversi studi hanno evidenziato come la mancanza di supporto sociale da parte dei pari e dei superiori possa rappresentare un antecedente di *burnout* tra i poliziotti penitenziari[36]. Inoltre, lo scarso riconoscimento, lo squilibrio tra sforzi profusi e ricompensa, l'immagine sociale negativa del Corpo, spesso al centro dell'attenzione mediatica in riferimento alla violenza nei confronti dei detenuti, rivestono un ruolo rilevante nel favorire il *burnout.*

5) *Ambiguità del mandato istituzionale*. Un altro aspetto tipico del contesto penitenziario riguarda l'ambiguità del mandato istituzionale che, includendo contemporaneamente custodia e riabilitazione, tende a generare scarsa chiarezza degli obiettivi sul piano organizzativo. Questo aspetto si riflette sia sui rapporti tra le aree organizzative, caratterizzati da marcata diffidenza, sia sulla qualità dei flussi comunicativi nell'intera organizzazione carceraria, che risultano frammentari e disorganici.

Infine, è emerso l'effetto positivo – sulla realizzazione professionale – dell'elevato carico cognitivo e del coinvolgimento nella gestione di eventi critici: entrambi fattori, questi, che sostengono la realizzazione professionale, anziché sfavorirla. Per comprendere il risultato *de quo*, si consideri che l'organizzazione carceraria, avendo il controllo tra le sue principali finalità, impone ritmi rigidi e monotoni non solo ai reclusi, ma anche al personale pe-

35) E.G. Lambert - K.I. Minor - J.B. Wells - N.L. Hogan, *Leave your job at work: the possible antecedents of work-family conflict among correctional staff*, in *Prison J.,* 2015.

36) V. Rousseau - S. Salek - C. Aubé - E.M. Morin, *Distributive justice, procedural justice, and psychological distress: the moderating effect of coworker support and work autonomy*, in J. *Occup. Health. Psychol*., 2009.

nitenziario. Pertanto, è verosimile che le occasioni in cui al lavoratore è data la possibilità di mettere in campo abilità cognitive attraverso lo svolgimento di compiti complessi, possano rappresentare una fonte di gratificazione, anche se il carico è percepito come eccessivo. Sul secondo aspetto, la gestione dell'evento critico rappresenta un elemento fortemente connotativo del bagaglio professionale della Polizia Penitenziaria, che la avvicina agli altri corpi di polizia e la allontana, invece, dalle tradizionali professioni di aiuto.

Il presente studio presenta spunti di riflessione interessanti sul piano dell'intervento finalizzato a migliorare la qualità della vita lavorativa ed a ridurre lo stress del personale di Polizia Penitenziaria impiegato nelle carceri. Una prima criticità che sembra emergere è la mancanza di una formazione di base atta a sviluppare competenze relazionali[37], che sarebbero utili a sostenere il poliziotto nella gestione di una relazione interpersonale così complessa, quale è quella con il detenuto.

Un altro aspetto che può influenzare molti dei fattori emersi come determinanti del *burnout* della Polizia Penitenziaria riguarda la presenza del personale psico-educativo negli istituti di pena. Mentre il rapporto Polizia Penitenziaria/detenuti nelle carceri è in media 1:2, il rapporto personale trattamentale/detenuti è circa 1:100[38]. Una delle conseguenze di ciò è che il personale di Polizia Penitenziaria si ritrova, in pressoché completa solitudine, a gestire le problematiche e le sofferenze quotidiane dei detenuti. Un investimento sull'assunzione di personale trattamentale potrebbe, innanzitutto, mettere gli istituti nelle condizioni di investire maggiormente sugli obiettivi di riabilitazione e di reinserimento sociale dei reclusi e, sotto il profilo della qualità di vita lavorativa dei poliziotti penitenziari, aiuterebbe a riequilibrare il loro carico emotivo-relazionale e a diminuire i livelli di conflitto di ruolo percepito, che risultano essere importanti antecedenti del *burnout*.

3. Il benessere organizzativo: azioni efficaci

3.1. Progetto I.S.P.P. del marzo 2010 dal titolo "*Benessere organizzativo – Complessità ed emergenza*": una ricerca-intervento sui climi organizzativi negli istituti penitenziari italiani

Quando, all'inizio del 2008, i massimi vertici dell'Amministrazione

37) G. Blandino, *Le capacità relazionali: prospettive psicodinamiche*, UTET, Milano, 1996.
38) C.G. De Vito, *Camosci e Girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Laterza, Bari, 2009.

Penitenziaria si sono ritrovati intorno ad un tavolo per ragionare sul fenomeno dei ripetuti episodi di comportamenti suicidari agiti da personale di Polizia Penitenziaria nell'arco del volgere di pochi mesi, sono nate diverse idee che hanno trovato spazio di declinazione nelle due circolari cosiddette sul *benessere*[39].

Dallo studio e dall'analisi dei fattori contribuenti a generare stress o ad amplificarlo si è giunti a circoscrivere le aree correlate a tali fattori. L'approccio al malessere del personale operante negli istituti penitenziari ha richiesto un rovesciamento di prospettiva: si è scelto un approccio di tipo preventivo, teso cioè ad intervenire sulle aree critiche per rigenerare precondizioni di salute organizzativa nelle organizzazioni carcerarie.

L'Amministrazione Penitenziaria in collaborazione con la Sapienza Università di Roma - Facoltà di Psicologia è intervenuta in merito con l'attuazione di un progetto sul "*Benessere organizzativo*", che si è articolato in dieci edizioni ed ha visto la partecipazione dell'88% degli istituti penitenziari italiani, con la presenza di 307, tra comandanti e direttori, su un totale di 380 previsti[40].

L'obiettivo dell'Amministrazione è stato quello di coinvolgere in prima battuta e nello stesso momento formativo quegli operatori che negli istituti penitenziari, più di ogni altra figura professionale, assolvono la funzione di gestori di risorse umane: il direttore ed il comandante. Il primo in quanto responsabile dell'intera *governance* della struttura, il secondo perché a capo del gruppo di operatori più numeroso e in contatto di maggiore prossimità con l'utenza e con le problematiche che ne derivano. Era, infatti, opportuno delineare gli ambiti di responsabilità dei datori di lavoro/dirigenti nella ordinaria "manutenzione" dei meccanismi e dei processi implicati nel garantire benessere, sensibilizzandoli, piuttosto che delegare loro tipologie di interventi su disagio e malessere conclamato più pertinenti ad altre agenzie di servizio pubblico (servizio sanitario).

È apparso doveroso orientare l'azione verso un mutamento fondamentale nei climi organizzativi e relazionali interni agli istituti penitenziari; fattori – questi – che influiscono notevolmente sul benessere fisico, psicologico e sociale, a partire dai singoli per giungere ai gruppi di lavoro e a tutta la collettività appartenente alla medesima articolazione del sistema. La centralità sull'ascolto organizzativo è stata scelta come chiave di volta, soprattutto sulla base della considerazione che le risorse umane siano l'unico vero e proprio

39) Circolari GDAP 230431 del 3 luglio 2008 e GDAP 49427 del 6 febbraio 2009.

40) L. Culla, *Benessere Organizzativo, complessità ed emergenza*, in *Quaderni ISSP*, Roma, numero 7, marzo 2010.

patrimonio di cui l'Amministrazione penitenziaria disponga e che, dunque, debba essere oggetto di grande attenzione nella quotidianità operativa di tutti i servizi penitenziari.

La forma utilizzata è stata quella del *Laboratorio*, che ha promosso un confronto e uno scambio di esperienze tra le figure apicali degli istituti penitenziari (direttori e comandanti di reparto), al fine di mantenere condizioni di lavoro idonee ad assicurare il benessere fisico e psicologico degli operatori, rafforzandone l'autostima, l'efficacia personale e il senso di appartenenza. Il Laboratorio ha adottato una metodologia che ha previsto un forte coinvolgimento degli interessati, chiamati a ricostruire la storia e il senso del proprio lavoro e ad affrontare i temi del disagio lavorativo e dei possibili interventi per promuovere migliore efficacia degli apporti professionali e migliore qualità della vita di lavoro.

Il primo *step* del Laboratorio è consistito nel produrre, in sottogruppi, un disegno per esprimere la propria concezione del lavoro. I partecipanti sono stati invitati a realizzare una produzione grafica a partire dallo stimolo "*il lavoro per me...*". Ne è derivato un ampio materiale spontaneo e ricco di suggestioni utili per comprendere la coscienza della rilevanza del ruolo sociale svolto, le difficoltà delle relazioni all'interno del carcere, con l'Amministrazione e con la società civile ed anche sentimenti di disagio e di sofferenza. Dai disegni sono emerse informazioni preziose, che si rivelano veri e propri strumenti di lettura della realtà operativa penitenziaria.

Lo stato di salute delle organizzazioni penitenziarie, ricavato dallo sguardo d'insieme dei disegni prodotti da tutti i sottogruppi, riferisce di uno staff molto coinvolto e appassionato del proprio lavoro, che persiste nel perseguimento della *mission* istituzionale, nonostante le difficoltà pur oggettivamente rilevate (complessità, abnormità dei compiti rispetto al fluttuare continuo delle situazioni, senso di abbandono e di isolamento).

La popolazione dei direttori e dei comandanti che ha partecipato al Laboratorio si presenta come un gruppo professionale maturo, ricco di energia, in grado di leggere attentamente il contesto interno ed esterno all'istituto penitenziario e consapevole del ruolo di guida, di coordinamento delle risorse e della necessità di integrare esigenze diverse in un piano coerente di azione gestionale. Sul versante delle emozioni che colorano l'esperienza lavorativa, prevalgono sentimenti di solitudine e di abbandono o, comunque, di forte distanza dei vertici regionali e centrali dell'Amministrazione verso i problemi quotidiani, scanditi dalla scarsezza degli spazi e delle risorse, che – nella percezione degli interessati – sono consegnati alla sola cura "locale".

Un secondo lavoro del Laboratorio è consistito nell'individuare forme,

cause e conseguenze del disagio lavorativo e organizzativo. I partecipanti al Laboratorio sono stati considerati "osservatori" professionali del disagio, in grado di usare categorie di classificazione e di ricondurre l'esperienza alle possibili fonti del disagio.

Un primo strumento realizzato dai gruppi si riferisce agli *indicatori visibili del disagio*. Con tale espressione si indicano comportamenti osservabili e rilevabili che possono essere assunti come sintomi e segnalatori di uno stato di disagio personale. Nella tavola che segue (Tav. 1) è riportata una griglia per l'osservazione e la rilevazione delle situazioni di disagio.

Tav. 1 – *Aree da osservare e comportamenti manifesti di disagio*

Aree da osservare	Comportamenti manifesti di disagio
Cura esterna della persona	Sciatteria Mancata cura del proprio aspetto esteriore Invecchiamento precoce
Tono emotivo nella relazione e nella comunicazione	Tensione, irascibilità, aggressività, Paure Stato depressivo Autocommiserazione, vittimismo, lamentazione Protagonismo e delirio di onnipotenza
Stile di interazione nelle relazioni interpersonali	Conflittualità con i detenuti Conflittualità con i colleghi Indisponibilità a collaborare
Fuga dal lavoro	Assenze e malattie sistematiche Ricerca di incarichi diversi Nomadismo sindacale
Errori sul lavoro	Disattenzione Scarso rendimento Stress Disturbi psicosomatici Esaurimento psicofisico (*burnout*)
Tendenza alla dipendenza	Dipendenza dal gioco Dipendenza da alcool Dipendenza da droga
Rapporto casa/lavoro	Litigi familiari Separazioni

Più complesso è stato il lavoro dell'individuazione delle cause del disagio. Nell'attività dei gruppi è stata tentata una categorizzazione delle cause, che sono state ricondotte a quattro diversi contesti, riportati nelle tavole che seguono (Tavv. 2, 3, 4, 5).

Tav. 2 – *Cause di disagio legate alla relazione con il contesto della propria storia, della propria cultura e delle relazioni familiari*

Scelta del lavoro dettata dalla necessità e scarto tra aspettative e realtà
Lontananza dal luogo di origine, dalla famiglia e transitorietà del modo di vivere
Fragilità personali e povertà culturale
Disarmonie familiari, separazioni e divorzi
Indebitamento
Mancanza di progettualità extralavorativa

Tav. 3 – *Cause di disagio legate alla relazione con il contesto micro del lavoro*

Ambiente di lavoro inadeguato o insalubre (strutture fatiscenti; scarsa igiene; talora scarsa qualità della mensa)
Lavorare costantemente in una situazione di emergenza
Eccessivi carichi di lavoro e non equa distribuzione del lavoro
Lavorare a contatto con le criticità del carcere (aggressioni, minacce, rischio di malattie)
Mancata certezza della programmazione dei turni
Mancanza di integrazione tra le aree
Mancanza del lavoro di squadra
Norme operative obsolete e inadeguate
Carichi emotivi sproporzionati
Interferenze delle organizzazioni sindacali

Tav. 4 – *Cause di disagio legate alla relazione con il contesto macro del lavoro dell'organizzazione penitenziaria*

Abnormità della mission rispetto alle risorse messe a disposizione
Sovraffollamento degli istituti penitenziari
Insufficienza del personale rispetto all'attuale organizzazione del lavoro
Insufficienza di risorse economiche
Mancanza o scarsità di informatizzazione
Mancanza di formazione adeguata
Mancanza di prospettive di carriera
Scarsità di incentivi economici
Scarsa interlocuzione degli Uffici sovraordinati
Scarso interesse dell'Amministrazione per le dinamiche a livello periferico
Non equità dell'Amministrazione nell'assegnazione delle risorse alle varie sedi
Scarsa trasparenza nell'attuazione delle procedure di trasferimento, distacco, ecc.
Direttive poco chiare, inattuabili, ambigue

Tav. 5 – *Cause di disagio legate alla relazione con il contesto culturale e della società civile esterno all'istituto penitenziario*

Scarsa valorizzazione dell'identità della polizia penitenziaria rispetto alle altre forze dell'ordine
Scarso riconoscimento sociale del ruolo degli operatori penitenziari
Scarsa visibilità se non per eventi negativi
Cattiva informazione sulla realtà penitenziaria
Assenza di pubblicità sulle buone pratiche

Più ovvie appaiono, invece, le conseguenze che non sono molto diverse da quelle che si rilevano in altri ambienti di lavoro, quando il progetto personale e professionale dei singoli non riesce a trovare adeguate forme di realizzazione nel contesto organizzativo e sociale. Alla tav. 6 sono, comunque, riportate le principali conseguenze del disagio degli operatori degli istituti penitenziari.

Tav. 6 – *Conseguenze del disagio degli operatori penitenziari*

Disaffezione al lavoro o scarsa motivazione al lavoro o scarso rendimento sul lavoro
Incomunicabilità e conflittualità interpersonale e tra ruoli
Inefficienze operative e gestionali
Atteggiamenti di rassegnazione, di sfiducia, di solitudine

Si può prendere atto che alcune forme di disagio trovano la loro radice nella storia personale e culturale del soggetto e nelle fragilità individuali. Personalmente, non credo che le organizzazioni possano risolvere questo tipo di problema, ma l'esperienza insegna che un buon lavoro, un ruolo dignitoso in un'organizzazione possano attenuare alcuni limiti personali o addirittura indurre la persona a riprendere in mano una parte della sua storia e a tentare di introdurre alcuni cambiamenti nella propria esistenza.

Sul versante organizzativo, i partecipanti al Laboratorio non hanno censurato alcune forme di disagio dovute proprio ad alcune carenze sul piano della gestione quotidiana del lavoro e, quindi, riconducibili ai ruoli di direzione e di coordinamento di un istituto penitenziario: non si può eliminare il lavoro a contatto con le criticità del carcere (aggressioni, minacce, ecc.), ma si può certamente intervenire per programmare meglio i turni, per distribuire il lavoro con attenzione all'equità, per realizzare una maggiore integrazione delle aree o per favorire il lavoro di squadra. Queste sono responsabilità tipiche del direttore, del comandante e degli altri capi area, che richiedono osservazione di ciò che accade, disponibilità all'ascolto, messa in gioco della propria persona e lucidità di intervento.

Altre responsabilità, invece, non possono attribuirsi ai vertici degli istituti penitenziari che, per definizione, operano all'interno di un sistema di regole e di risorse date. Da questo punto di vista, i partecipanti al Laboratorio mandano un messaggio chiaro sia al potere politico che all'Amministrazione penitenziaria. Al potere politico rinviano problemi che non sono alla portata della stessa Amministrazione: il sovraffollamento degli istituti penitenziari e la contraddizione tra la *mission* affidata all'Amministrazione e la scarsità delle risorse finanziarie ed umane disponibili. All'Amministrazione le richieste possono racchiudersi in tre parole: collaborazione (tra centro e periferia); equità (nell'assegnazione delle risorse e nelle pratiche gestionali); intraprendenza organizzativa (informatizzazione e riorganizzazione del lavoro, comunicazione chiara).

Un discorso a parte riguarda la considerazione e il riconoscimento sociale del lavoro svolto negli istituti penitenziari. Sappiamo che il carcere viene espunto dalla considerazione collettiva perché evoca la violenza, la devianza, la rottura della civile convivenza e che, quindi, a livello sociale si preferisce delegare agli addetti ai lavori la custodia di questa parte di umanità. Tuttavia, qualche iniziativa pubblica di comunicazione del lavoro svolto dagli operatori penitenziari potrebbe migliorare la percezione sociale di questo mondo professionale, magari per evidenziare le pregevoli attività che in molti istituti vengono svolte in connessione con il territorio.

Il terzo lavoro proposto ai partecipanti al Laboratorio è stato quello di individuare – alla luce della mappa del disagio costruita – possibili azioni per migliorare l'ascolto e il benessere organizzativo, le quali sono state raggruppate in tre categorie:

a) azioni realizzabili all'interno dell'istituto;
b) azioni realizzabili in collegamento con il territorio;
c) azioni auspicate a livello centrale o regionale.

Le azioni realizzabili all'interno dell'istituto per promuovere il benessere organizzativo sono state ricondotte alle seguenti aree:

– *area dell'informazione e della comunicazione*: le principali proposte riguardano un'evoluzione degli strumenti informatici, conferenze di servizio *ad hoc* per l'analisi di eventi critici e/o per la predisposizione di ordini e di disposizioni di servizio, briefing periodico con i responsabili dei vari settori per monitorare ruoli e regole e per verificare l'attività svolta, incontri con i singoli operatori sui posti di servizio;

– *area della partecipazione e del lavoro di gruppo*: le principali proposte riguardano la creazione di gruppi interprofessionali mirati alla realizzazione di singoli progetti, la formazione a costo "zero", in orario di servizio, con le professionalità già presenti in istituto, cene periodiche con il personale anche con il coinvolgimento delle famiglie;

– *area dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro*: le principali proposte riguardano azioni di graduale miglioramento del confort dell'ambiente di lavoro e della sicurezza sul lavoro, automazione dei cancelli ed impianti di videosorveglianza, elaborazione di protocolli operativi con *check list* delle attività e delle sequenze e tempi delle procedure.

Per quanto riguarda le azioni realizzabili in collegamento con il territorio, le principali proposte si sono orientate nel senso di favorire l'incontro diretto e la conoscenza delle singole Autorità locali, di incrementare l'attività di promozione e d'immagine facendo progetti con le scuole, di incentivare attività di ordine pubblico in collaborazione con le altre Forze dell'ordine

su richiesta del Prefetto. Sono state proposte, altresì, convenzioni con catene commerciali, asili nido, palestre, cinema, teatri, centri benessere, strutture sportive, anche per i nuclei familiari, nonché un servizio di sostegno psicologico in strutture convenzionate esterne all'istituto, con garanzia di riservatezza e possibilità di affrontare un disagio personale.

Relativamente alle azioni auspicabili a livello centrale o regionale, l'attenzione dei partecipanti al Laboratorio si è focalizzata sulla opportunità di creare reti di relazioni tra istituti penitenziari per condividere le buone prassi e creare spazi di riflessione, sulla necessità di una selezione attitudinale all'ingresso più incentrata sul ruolo specifico e di regole chiare per la mobilità, nonché sulla opportunità di dare visibilità e tutela all'immagine del Corpo rispetto ai *media*.

L'esito dei Laboratori ha rappresentato uno studio con valenza di scientificità sullo stato di salute delle organizzazioni penitenziarie e, quindi, uno spunto di riflessione per tutti gli istituti. Si è dato avvio ad un profondo ed ampio processo di cambiamento, prevedendosi una ricaduta "a cascata" della sensibilizzazione all'ascolto organizzativo promosso a livello centrale, con ulteriori interventi a livello decentrato. Sotto quest'ultimo profilo, il Dipartimento ha dato impulso alle c.d. "progettazioni di struttura", azioni che ogni istituto – partendo dalle linee guida elaborate a livello centrale e regionale – programma in maniera mirata, sulla base della lettura della propria realtà lavorativa, al fine di migliore il clima organizzativo. Tali progetti – lungi dal rappresentare "formule magiche" per la risoluzione dei problemi e dei disagi lavorativi degli operatori penitenziari – consentono di ripensare i singoli contesti organizzativi con approccio innovato e si rivelano strumenti utili a rimotivare il personale, poiché coinvolgono i responsabili di tutte le aree dell'istituto e promuovono modalità di gestione finalizzate a migliorare il clima lavorativo e a infondere serenità nei dipendenti.

3.2. Progetto D.A.P. 2022 "*Azioni di supporto psicologico rivolte al personale di Polizia Penitenziaria*"

Un importante salto di qualità si è avuto nel 2022, quando l'allora Ministra della Giustizia Cartabia, nell'atto di indirizzo politico-gestionale per l'anno 2022, ha previsto espressamente – nell'ambito dell'obiettivo "*Il miglioramento della qualità del servizio di giustizia*" – azioni di supporto psicologico rivolte al personale di Polizia Penitenziaria. La previsione di tale azione è stata inserita nel Documento di programmazione generale di cui alla nota 11 gennaio 2022, n. 0007824 del Capo del Dipartimento, che ha contemplato,

nell'ambito del capitolo di bilancio 1675, il piano di gestione 2 denominato "*Somma da destinare al supporto psicologico a favore del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria*". Le citate previsioni hanno segnato una svolta negli interventi di supporto psicologico a favore del personale di Polizia Penitenziaria, poiché si è passati da un sistema fondato su buone prassi all'istituzione di un fondo, che oggi consente, in modo strutturato e permanente, di sostenere azioni di supporto al possibile disagio generato dallo svolgimento di un lavoro complesso, quanto mai unico nel suo genere, come quello della Polizia Penitenziaria. Ciò nasce dal riconoscimento della necessità di creare azioni di sistema a favore dei poliziotti penitenziari, soprattutto di quelli che operano a diretto contatto con le persone detenute, spesso portatrici di grandi problematicità, con conseguenti possibili ripercussioni anche sulla gestione di criticità operative.

Nel quadro di tale azione programmatica, la Direzione Generale del Personale e delle Risorse del D.A.P. ha individuato le linee guida e delineato, quindi, la cornice di riferimento, nell'ambito della quale i singoli Provveditorati e, a cascata, gli istituti penitenziari, hanno elaborato specifici progetti di supporto psicologico in favore del personale di Polizia Penitenziaria, attingendo dalle risorse assegnate. Al fine di monitorare l'andamento dei progetti e di creare un coordinamento centrale delle attività, è stato istituto un apposito gruppo di lavoro, composto da dirigenti penitenziari e da dirigenti di Polizia Penitenziaria facenti parte della Direzione Generale del Personale e della Direzione Generale della Formazione, che si avvale del supporto tecnico di esperti esterni in psicologia del lavoro e delle organizzazioni del Dipartimento di Psicologia dell'Università "Sapienza" di Roma. In tale contesto, considerata la complessità e la delicatezza della materia, il D.A.P. ha stipulato una convenzione con il Dipartimento di Psicologia della "Sapienza" Università di Roma, in ragione delle comprovate competenze specifiche in materia di analisi e ricerca, valutazione d'impatto e prevenzione dei suicidi e degli eventi autolesivi in genere, nonché in considerazione dell'ampia conoscenza del contesto penitenziario maturata dal citato Dipartimento.

Al fine di garantire efficacia e concretezza agli interventi di supporto, sia in termini di organizzazione che di soddisfazione del personale, il primo *step* è stato quello di rilevare e di diversificare i bisogni emergenti in ciascun contesto lavorativo, tra i quali, a titolo esemplificativo, possiamo citare lo stress post traumatico lavoro correlato, la gestione dell'ansia, l'elaborazione della conflittualità, la gestione della frustrazione, la gestione della rabbia, la demotivazione, il logoramento, la risonanza emotiva, le difficoltà e le distorsioni comunicative, il malessere organizzativo. Ciò ha consentito di appron-

tare soluzioni istituzionali adeguate in linea con i diversi contesti lavorativi di riferimento[41].

Nella prospettiva di garantire risposte ben calibrate, che si adattassero sia agli specifici bisogni rilevati sia ai singoli e diversi contesti di riferimento, l'Amministrazione centrale ha investito i singoli Provveditorati del compito di elaborare progetti fondati proprio su una attenta analisi dei bisogni e dei contesti, preferibilmente con l'accompagnamento esperto di consulenti, provenienti dal mondo accademico, da quello degli ordini professionali, dal mondo dell'associazionismo di settore e dallo stesso Servizio Sanitario Nazionale.

Il ruolo dei Provveditorati Regionali è stato fondamentale perché, oltre ad individuare i professionisti che avrebbero dovuto erogare il servizio, hanno dovuto fornire agli stessi tutti gli elementi di conoscenza del contesto penitenziario di riferimento, anche attraverso interviste ai responsabili delle strutture, *focus group* di ricognizione del bisogno, acquisizione dei progetti di Istituto e, in generale, mettendo in campo tutte quelle attività funzionali a cogliere le specificità dei singoli contesti organizzativi.

Le progettualità suddette sono state accompagnate da attività formative e seminariali, finalizzate ad informare il personale di Polizia Penitenziaria delle iniziative assunte a livello locale e regionale. Tali attività formative sono state utili occasioni anche per fare emergere bisogni e criticità del personale, nonché per promuovere una nuova cultura del benessere organizzativo e personale. Importanti si sono rivelati, altresì, i *focus group*, ossia gruppi di elaborazione delle criticità condotti da esperti, sino ad arrivare, con interventi graduati, a consulenze interpersonali o personali.

Nel 2022, che ha rappresentato un anno di sperimentazione, le azioni di supporto psicologico esperite hanno raggiunto, in media, un quarto del contingente numerico di Polizia Penitenziaria in servizio presso le articolazioni territoriali. Tutti gli interventi sono stati erogati in modalità gruppale: strategia – questa – che ha consentito di abbattere le resistenze individuali, l'inattitudine al mettersi in gioco, i pregiudizi ed ha aperto il varco a supporti di maggior prossimità, in passaggi graduali e successivi di avvicinamento al personale ed al disagio individuale.

Tutti i Provveditorati hanno incontrato resistenze iniziali da parte degli operatori di Polizia Penitenziaria, piuttosto ritrosi a farsi coinvolgere, per una serie di motivazioni, tra le quali il timore che la partecipazione ad attività di supporto psicologico potesse, in qualche modo, comprometterne la credibilità

41) Circolare GDAP 44208 del 4 febbraio 2022.

professionale o addirittura far dubitare della idoneità al servizio. Al contempo, però, è stato registrato un forte bisogno di supporto per il personale, a fronte della sempre più complessa gestione della popolazione detenuta, avuto riguardo anche all'aumento degli atti aggressivi e violenti delle persone ristrette nei confronti degli operatori. In tale contesto, quasi tutti i Provveditorati sono stati capaci di superare, elaborare, neutralizzare tali resistenze. Gli strumenti più efficaci in tal senso sono risultati l'opera di sensibilizzazione sul tema, gli interventi di presentazione della progettualità, l'accompagnamento durante i percorsi da parte dei vertici, l'aver selezionato modalità d'intervento di tipo gruppale e non immediatamente individuale.

Alcuni Provveditorati hanno mappato gli indicatori di rischio ricorrenti, che possono essere ricompresi in quattro macro aree:

1) quella afferente ai *contenuti del lavoro*, quali, ad esempio, l'eccessivo carico di lavoro, l'aver assistito o l'essere intervenuti in eventi critici, l'assenza di protocolli operativi adeguati;

2) quella afferente al *contesto di lavoro*: l'assetto gerarchico delle relazioni, l'assenza dei ruoli apicali e/o intermedi, le conflittualità relazionali, l'assenza di efficaci strumenti di comunicazione e di condivisione lavorativa, il mancato riconoscimento del ruolo, il percepito disinteresse da parte dell'Amministrazione per le storie personali e professionali;

3) quella relativa alla *percezione ambientale esterna*: il mondo esterno ha un'immagine negativa del ruolo, dei compiti istituzionali della Polizia Penitenziaria e dei valori in essi insiti;

4) quella afferente alle *soft skills* mancanti. È emerso il bisogno di sostenere lo sviluppo personale e professionale circa i temi legati alle *soft skills* (comunicazione efficace, ascolto empatico, gestione delle emozioni, feedback funzionale e, per taluni ruoli, leadership); è emerso, altresì, il bisogno di riappropriarsi dei valori alla base della *mission* dell'Amministrazione[42].

3.3. Un *case study*: il Centro di Psicologia dell'Aeronautica Militare

L'evoluzione tecnologica delle Forze Armate e delle Forze di Polizia non può prescindere oggi da una continua e parallela crescita della qualità e dell'efficienza della risorsa umana, il cui benessere rappresenta il principale antecedente della *performance* efficace. In tal senso un esempio virtuoso è rappresentato dall'Aeronautica Militare, la quale ha orientato la sua scelta organizzativa verso la costituzione di un *Centro di Psicologia*, una realtà che

42) Circolare GDAP 84014 del 27 febbraio 2023.

opera a "tutto tondo" rispetto agli ambiti disciplinari della scienza del benessere mentale.

Fino al 2022 gli psicologi militari – inseriti nella più ampia branca del personale sanitario – erano impiegati in diversi settori, afferenti principalmente alla selezione del personale ed alla valutazione rispetto ai vari tipi di idoneità al servizio militare. Questa distribuzione è apparsa, nel corso dei anni, non sufficiente a far fronte ad esigenze ben più ampie, quali, ad esempio, la psicologia delle emergenze, la prevenzione, la formazione e la c.d. *Aviation Psychology*, ovvero quella branca della psicologia che si occupa dello sviluppo delle *performance* del personale di volo.

Il 17 aprile 2023 nasce, pertanto, il "*Centro di Psicologia dell'Aeronautica Militare*", una articolazione "specialistica" alle dipendente del Capo del Servizio Sanitario dell'Aeronautica Militare, la quale consente l'efficace espletamento delle attività di settore, sia sul piano preventivo attraverso un efficiente sistema di monitoraggio del benessere psicologico del personale e dell'organizzazione, sia sul piano del pronto intervento psicologico connesso ad eventuali situazioni di emergenza, nell'intento di garantirne la massima disponibilità e tempestività. La *mission* del Centro è, quindi, quella di assicurare, senza soluzione di continuità, il necessario supporto alle molteplici attività operative e istituzionali, prendendosi cura del benessere psicologico degli appartenenti all'Arma Azzurra, in un'ottica preventiva, di intervento e di recupero.

Nello specifico, il Centro è stato concepito con una struttura di tipo "*areale*", in modo da operare con efficacia e il più possibile in prossimità dei vari Enti e Reparti dislocati su tutto il territorio nazionale, ed è suddiviso in tre Sezioni con specifica competenza territoriale: Areale Nord (con sede a Firenze), Areale Centro (con sede a Roma) e Areale Sud (con sede a Bari).

Il Centro di Psicologia assolve le sue funzioni su più livelli. Alcune attività sono gestite come veri e propri processi che vengono pianificati secondo la metodologia tipica della psicologia del lavoro e delle organizzazioni, ed esitano in una programmazione semestrale degli interventi. Altre attività nascono da bisogni organizzativi e individuali nel "*hic et nunc*", a cui il personale psicologo del Centro deve far fronte, con tempestività e flessibilità: a quest'ultima casistica appartengono gli interventi nell'ambito della psicologia dell'emergenza, per loro natura non programmabili. Lo psicologo del Centro può, quindi, intervenire o d'iniziativa o in quanto attivato "formalmente" dal singolo Reparto dell'Aeronautica Militare, ma anche "informalmente" dal personale che ne ravvisasse la necessità. In quest'ultimo caso il contatto diretto e immediato può avvenire per il tramite di un numero verde e

di una casella di posta elettronica appositamente dedicati allo scopo.

Gli ambiti di intervento riflettono il *core business* del Servizio Sanitario, ovvero il benessere e la salute dell'individuo e dell'organizzazione a 360°, e sono declinati in quattro macro-aree: la Psicologia Clinica, la Psicologia del Lavoro e delle Organizzazioni, la Psicologia Operativa e la Psicologia dell'Aviazione.

La prima area afferisce alle attività che vanno dalla valutazione psicodiagnostica ai fini del riconoscimento delle varie idoneità, al supporto psicologico al personale e alla psicologia delle emergenze. L'area del Lavoro e delle Organizzazioni ha come attività principali quelle della formazione e della selezione, senza trascurare gli interventi organizzativi presso i Reparti (si pensi alle analisi del clima organizzativo). La terza area, la Psicologia Operativa, riguarda gli aspetti connessi con l'impiego del personale in particolari condizioni operative o di particolari professionalità (come, ad esempio, le Forze Speciali) e con attività orientate principalmente alla prevenzione e al contenimento dello stress operativo. Infine, la Psicologia dell'Aviazione è il settore che vede lo Psicologo dell'Aereonautica Militare operare nella sua specificità, in "tuta da volo". In questo settore di impiego troviamo quelle metodologie e quegli strumenti che caratterizzano lo psicologo dell'aviazione rispetto alle altre Forze Armate, rappresentandone la cifra identitaria: questi temi afferiscono ad attività di neuropsicologia applicata alla performance del volo, di *Crew Resource Management*, di sviluppo delle competenze per il presidio dello *Human Factor*.

Rispetto alla prevenzione e al benessere psicofisico, il Centro di Psicologia dell'Aeronautica Militare offre un contributo affine al lavoro fatto da tutte le organizzazioni militari, essendo esso strettamente connesso con le esigenze di salute del personale. La psicologia, per essere efficace, non si deve porre esclusivamente in un'ottica "reattiva", ma deve saper muovere la propria azione nella direzione della promozione del benessere psicologico. Lo specifico target finale degli operatori del Centro di Psicologia è, quindi, l'equilibrio psicologico del militare, da favorire e potenziare, quale imprescindibile elemento di crescita e di arricchimento della qualità della vita. A tal fine, il personale del Centro, oltre al costante e continuo lavoro di monitoraggio e presidio, svolto in collaborazione con altre strutture della Forza Armata attraverso alcuni "sensori" presenti localmente sul territorio, effettua specifici interventi riguardanti, ad esempio, lo stress lavoro correlato o la prevenzione del fenomeno suicidario, le analisi del clima e del benessere organizzativo, le attività di sostegno e supporto al personale, al fine di potenziarne le capacità e le risorse individuali utili a fronteggiare le avversità.

Rispetto alla formazione rivolta al personale dell'Aeronautica Militare, il progetto del Centro si sviluppa lungo due direttrici principali: nella prima, la formazione viene erogata direttamente a vantaggio di personale per specifiche esigenze (si pensi, per esempio, al personale che assume posizioni di comando ai vari livelli della carriera, al personale delle forze speciali). La seconda direttrice si orienta alla formazione di alcune figure chiave, con il fine di potenziarne specifiche competenze "relazionali". Infatti, allo scopo di poter svolgere l'attività di monitoraggio del benessere sul territorio, il personale psicologo si avvale della stretta collaborazione di "sensori" già presenti nei singoli Enti e Reparti della Forza Armata, come ad esempio dei Presidenti Sottufficiali, Graduati e Militari di Truppa, i quali, nello svolgimento dei loro incarichi, possono entrare in contatto con eventuali aree di disagio presenti nei loro interlocutori. In questo caso la formazione viene progettata con l'intento di rafforzare alcune *soft skills* e di migliorare la capacità di intercettare e di orientare le istanze iniziali, adoperandosi, quali elementi facilitatori, anche per l'eventuale successivo contatto diretto con il personale del Centro di Psicologia, qualora ritenuto necessario. In termini generali potremmo dunque dire che il perimetro dell'intervento degli psicologi del Centro consiste nel promuovere e sviluppare la conoscenza e la consapevolezza di se stessi da un punto di vista emotivo, con il fine ultimo di riuscire a incidere positivamente sulla *performance* lavorativa dell'individuo e sulle capacità di adattamento alle richieste ambientali.

Lo psicologo dell'Aeronautica Militare lavora in un'organizzazione che ha come obiettivo istituzionale prioritario quello di mettere il singolo pilota o l'equipaggio di volo nella migliore condizione per svolgere la missione assegnata. L'intervento dello specialista del Centro di Psicologia spazia su varie macro aree. Sicuramente va menzionata la formazione teorico-pratica in modalità esperienziale degli equipaggi di volo al *team building*, alla *leadership* e al *decision making*, passando per la gestione dei conflitti, *l'error management* e lo *stress management*. Impossibile non citare il *training* sul *Crew Resource Management*, incluso nel concetto di *Human Factors*, attraverso cui il personale operatore di volo si addestra sull'utilizzo effettivo e integrato di tutte le risorse operative disponibili (tecniche, umane, procedurali ed ambientali) finalizzate al raggiungimento di operazioni di volo sicure ed efficienti[43].

In conclusione possiamo affermare che quella del Centro di Psicologia è una realtà strutturata viva e moderna, che tende ad adattarsi alle moltepli-

43) F. Fioravanti, *La costituzione del Centro di Psicologia dell'Aeronautica Militare*, in *INRete. Semestrale di Infomazione del Centro Studi e Applicazione della Psicologia Relazionale*, numero 2, dicembre 2023.

ci esigenze dell'Aeronautica Militare. L'approccio alle tematiche del benessere organizzativo si caratterizza per la sua natura specialistica e dinamica, che tiene conto della peculiarità dell'ambiente di lavoro e del suo naturale evolversi nel tempo. Personalmente ritengo che sia un'esperienza alla quale l'Amministrazione penitenziaria possa guardare, poiché mette al centro il personale nella sua interezza, con il fine precipuo di favorirne il benessere fisico, mentale e sociale e di ottimizzarne la performance. Come abbiamo già visto nel capitolo secondo, la Polizia Penitenziaria opera in un ambiente di lavoro altamente specialistico, in cui concorrono molteplici competenze e dove regna la complessità. Investire, per esempio, su una formazione teorico-pratica dedicata al *team building*, alla *leadership* e al *decision making* potrebbe contribuire a rafforzare alcune *soft skills* fondamentali, quali la comunicazione efficace, l'ascolto empatico, la capacità di incidere e di motivare i propri collaboratori, il lavoro di squadra: abilità chiave – queste – che tutti i manager dovrebbero possedere per poter incidere positivamente sul clima organizzativo e, di riflesso, sul benessere della società.

3.4. Strategie di intervento per promuovere il benessere sul lavoro. Ripensare il rapporto tra persona e lavoro

Il *burnout* è un problema relazionale, poiché riguarda l'adattamento o la corrispondenza tra la persona ed il lavoro. Quando si stabilisce una buona corrispondenza, è probabile che il lavoratore sia felice, energico, fiducioso, pronto ad impegnarsi in una relazione produttiva a lungo termine. Quando, invece, c'è una discrepanza, è più probabile che il dipendente appaia infelice, esausto e cinico e che possa manifestare un *burnout.*

Quali sono i potenziali approcci per alleviare questo tipo di sofferenza sul piano individuale? Molte strategie di *coping* implicano l'allontanamento dal posto di lavoro (per via di permessi, ferie, o dell'applicazione di un orario ridotto) e il miglioramento delle condizioni di benessere (attraverso il riposo, il rilassamento, l'implementazione di abitudini sane e dell'esercizio fisico). Tuttavia, tali strategie presuppongono che il problema risieda nel lavoratore e che la soluzione consista nell' "aggiustarlo" in qualche modo. Quando si tratta di affrontare il *burnout*, "aggiustare la persona" non può essere considerato un obiettivo adeguato: conseguendo il *burnout* ad uno squilibrio tra la persona ed il lavoro che svolge, le soluzioni debbono essere rivolte tanto ai lavoratori quando agli ambienti professionali. Il *focus* va, quindi, spostato da ciò che potrebbe esserci di complicato nella persona a ciò che potrebbe risultare problematico nella relazione tra la persona e il contesto lavorativo.

Bisogna inquadrare il *burnout* in termini "sia-sia". In altre parole, sia l'individuo sia il contesto svolgono un ruolo nell'indurre e nel risolvere il *burnout*. Ciò che è fondamentale è la relazione tra l'individuo e il contesto; è questa la chiave per comprendere il *burnout* e per stabilire cosa sia possibile fare per risolvere il problema.

Laddove si verificano importanti progressi per quanto riguarda il benessere sul posto di lavoro, questi derivano da una migliore progettazione degli ambienti, non già dall'inserimento nelle organizzazioni di dipendenti più forti e tenaci. Bisogna concentrarsi sul contesto che circonda le persone, per assicurarsi che le condizioni lavorative supportino i dipendenti.

Il *burnout* è l'esito di uno squilibrio tra il dipendente e l'ambiente di lavoro: la soluzione, pertanto, non risiede nell'incremento della resilienza. Un ambiente di lavoro disfunzionale non va sopportato, deve essere cambiato.

a) Adattamento psicologico

L'individuo non deve essere considerato esclusivamente alla stregua di un insieme di attributi fisici o cognitivi, atteso che anche gli attributi psicologici, come per esempio le motivazioni e le emozioni, sono fattori importanti nella corrispondenza lavoro-persona.

La teoria dell'autodeterminazione ha posto in evidenza come ogni persona abbia dei bisogni psicologici fondamentali che riguardano l'autonomia, l'appartenenza e la competenza[44].

L'*autonomia* si riferisce al fatto di sentirsi titolari delle proprie manifestazioni comportamentali, ed anche di essere in grado di agire in ragione di un senso associato alla volontà e alla possibilità di scegliere. In un ambiente di lavoro ciò si realizza quando le persone sentono di avere voce in capitolo, ovvero un'adeguata discrezionalità in merito a come svolgere le proprie mansioni lavorative.

Il concetto di *appartenenza* rinvia al fondamentale desiderio umano di coltivare strette relazioni con altre persone, percependo anche un senso di connessione insieme a loro. Tale necessità riguarda la possibilità di accedere ad una comunità sociale che si dimostri positiva e solidale.

La *competenza* si riferisce al fatto di percepirsi in grado di affrontare le sfide, di produrre buoni risultati ed anche di apprendere. Nel loro insieme i bisogni di autonomia, appartenenza e competenza motivano il comportamento delle persone.

Oltre a questi tre interessi fondamentali che guidano le scelte degli in-

44) R.M. Ryan - E.L. Deci, *Self-determination theory: basic psychological needs in motivation, development, and wellness*, Guilford Press, New York, 2017.

dividui, ci sono altri quattro fattori psicologici significativi, che si rivelano rilevanti per il rapporto persona-lavoro: la *sicurezza psicologica*, che rinvia al desiderio di percepirsi liberi da ansie in contesti che possono comportare vari rischi sociali (come, per esempio, essere vittime di bullismo o subire umiliazioni); l'*equità*, che si riferisce al desiderio di essere trattati con rispetto e al fatto di sapere che qualsiasi decisione esterna che influisce sulla propria vita è informata dall'imparzialità e non si fonda sulla discriminazione; la *significanza*, che rinvia al desiderio di occuparsi di qualcosa che abbia valore, che garantisca uno scopo alla propria esistenza; le *emozioni positive*, che si riferiscono ad una gamma di percezioni piacevoli che si desidererebbe provare nel corso della propria vita (in particolare, la speranza, l'efficacia, la resilienza, l'ottimismo).

Negli ambienti di lavoro in cui le persone non si sentono ostacolate nella loro ricerca di autonomia, appartenenza e competenza, e dove non sperimentano una mancanza di sicurezza psicologica, di equità, di significanza e di emozioni positive, le prestazioni lavorative e la produttività migliorano, insieme con il benessere psicologico. Questi fattori rappresentano, pertanto, ottimi obiettivi per interventi volti a migliorare la corrispondenza tra il lavoro e gli individui.

b) Passi essenziali per ottenere corrispondenze positive tra il lavoro e le persone

Un rapporto ideale persona-lavoro dovrebbe contemplare sei condizioni positive:

- carichi di lavoro sostenibili;
- ampie scelte e possibilità di controllo;
- riconoscimenti e premi gratificanti;
- comunità di lavoro solidale;
- norme di equità, rispetto e giustizia sociale;
- valori bel allineati e compiti significativi.

Ogni organizzazione rappresenta una combinazione unica di queste sei aree e richiede una soluzione su misura. Occorre riconoscere il ruolo dei bisogni psicologici fondamentali in relazione al benessere delle persone e alla loro motivazione nei riguardi del lavoro, per poi usarli come linee guida per ridefinire le attività lavorative ed i processi organizzativi, secondo modalità che offrano migliori corrispondenze nel rapporto lavoro-persona. Ma come si realizza tutto ciò?

Il processo per affrontare il *burnout* e per realizzare migliori corrispondenze tra il lavoro e le persone dovrebbe configurarsi come uno sforzo che riguarda il "noi" e non già l'"io".

Il punto di partenza consiste nell'individuare le lacune e le discrepanze cruciali, considerando entrambi i versanti di tali discrepanze, sia la persona sia il lavoro, per individuare modalità che consentano l'adattamento e la sincronizzazione. Ci sono diversi modi in cui si può attuare tale ricerca: nel corso di riunioni programmate con un supervisore o con i membri di un team possono emergere suggerimenti o lamentele riguardanti i carichi di lavoro (per esempio, il numero di ore lavorate o la carenza di attrezzature necessarie), il controllo (per esempio, la mancanza di flessibilità negli incarichi di lavoro), oppure i premi (per esempio, la mancanza di compensi per il lavoro straordinario). Un'altra fonte di informazioni è rappresentata dai manager, i quali dispongono di una prospettiva più ampia ed approfondita del contesto in cui si verificano gli eventi problematici: le conversioni che essi intessono con persone appartenenti a diversi settori possono fornire notizie comparative, continue e tempestive, su corrispondenze e discrepanze.

Una volta identificata una specifica discrepanza, in quanto problema che deve essere risolto, si passa allo *step* successivo: realizzare una corrispondenza più positiva e dare avvio ad un processo di cambiamento.

c) Realizzare il cambiamento: stabilire obiettivi significativi e raggiungibili

La sfida fondamentale in relazione a qualsiasi sforzo volto a produrre il cambiamento – indipendentemente da quanto sia positivamente connotato l'obiettivo –riguarda il fatto che "le cose peggioreranno prima di migliorare". Questo è un assunto universale, che deve essere esplicitamente espresso, riconosciuto, e al quale ci si deve preparare.

In primo luogo, qualsiasi cambiamento determina l'arresto di un *modus operandi*, oppure lo smantellamento di qualcosa che esisteva prima: ciò può rendere le cose ambigue e persino spaventare. In secondo luogo, il passaggio successivo prevede l'implementazione, o l'apprendimento, di qualcosa di nuovo: ci saranno confusione, problemi tecnici e verranno anche commessi degli errori. Infine, il cambiamento migliorativo verrà finalmente implementato nel modo più completo, ma ci vorranno tempo ed impegno, prima di renderlo una comoda routine. Pertanto, è fondamentale che l'obiettivo che s'intende raggiungere sia *visibile*, venga cioè chiaramente compreso e reso oggetto di regolari valutazioni durante il progresso, perché ciò motiverà le persone a perseverare, finché quello stesso obiettivo non si realizzi. Inoltre, l'obiettivo deve essere *significativo*, ovverossia influire in un'area che interessa veramente le persone, ed al tempo stesso *raggiungibile*: è meglio iniziare "in piccolo". Ciò per l'ovvia ragione che qualsiasi nuova iniziativa aggiunge un'ulteriore richiesta nella vita lavorativa delle persone e, quando si

cerca di fare appello ad una comunità di lavoratori esausti e frustrati, è meglio rendere tale richiesta modesta, affinché non gravi troppo sul loro già pesante fardello. In secondo luogo, un obiettivo più circoscritto, e al contempo facilmente realizzabile, sarà associato a una maggiore probabilità di successo: per le persone è importante osservare che i primi passi di un'iniziativa, la quale prevede obiettivi a lungo termine, funzionano fin dall'inizio, assicurando un certo grado di successo.

d) Progettare le soluzioni

Una volta scelto un obiettivo significativo e raggiungibile, la strategia di cambiamento deve condurre a sviluppare una buona soluzione per raggiungerlo. Alcuni principi chiave caratterizzano la *progettazione della soluzione*, intesa come fase di qualsiasi strategia volta ad approntare il cambiamento. Uno di tali principi è che le migliori soluzioni emergono dal fatto di averne prese in considerazione molte: si generano più soluzioni potenziali, per poi valutare i pro ed i contro di ciascuna. Un altro principio è che le soluzioni efficaci sono quelle che soddisfano bisogni psicologici fondamentali. Un terzo principio, spesso trascurato, è quello della sottrazione: se vengono aggiunti compiti e responsabilità ad un determinato ruolo occupazionale, allora alcuni altri dovrebbero essere tolti. Molti sovraccarichi di lavoro sono l'esito di un costante incremento dei compiti nel corso degli anni.

e) I fattori fondamentali del cambiamento: collaborare, personalizzare, impegnarsi

Un cambiamento significativo non si compie dall'oggi al domani. Una pianificazione realistica terrà conto del tempo necessario per abbandonare le vecchie consuetudini operative e apprenderne di nuove, per raggiungere il punto in cui gli automatismi inizieranno a funzionare.

Il successo di qualsiasi cambiamento dipende dall'adesione dei dipendenti e dalla loro volontà di farlo funzionare, pertanto, coloro che guidano i processi di cambiamento nei luoghi di lavoro dovrebbero tenere a mente tre parole: collaborare, personalizzare e impegnarsi.

Il termine "*collaborare*" rinvia al fatto che i manager delle organizzazioni non dovrebbero agire unilateralmente sulla base di proprie convinzioni, ma chiedere a tutti i dipendenti di contribuire a migliorare le cose, invitandoli ad offrire idee e feedback e considerando attentamente i loro contributi.

"*Personalizzare*" significa adattare il cambiamento proposto alla cultura aziendale e al tipo di occupazione. Non esiste una "best practice" che si riveli adatta a tutte le organizzazioni. Le caratteristiche uniche dell'ambiente di lavoro e delle persone che vi lavorano inducono a creare corrispondenze in armonia con quello specifico contesto.

"*Impegnarsi*" implica sostenere gli sforzi per ottenere dei miglioramenti positivi.

Infine, nella progettazione della soluzione, occorre seguire due fondamentali linee guida: equilibrio e unità.

Mantenere l'*equilibrio* è un problema sia per le persone sia per gli ambienti di lavoro. Trovare l'equilibrio implica considerare le strutture e i processi che si eseguono sul posto di lavoro in relazione alle motivazioni fondamentali che le persone associano alla loro professione. Significa chiedersi, per esempio, "quali sono le implicazioni di questo cambiamento per le persone, affinché percepiscano non solo il loro senso di appartenenza, ma anche l'efficacia o l'autonomia? Questo cambiamento rende il loro lavoro più significativo o aggiunge complessità alle loro procedure operative?"

I valori coerenti con una *mission* condivisa favoriscono la diffusione di un senso di *unità* nell'ambiente di lavoro. Un segno che rinvia all'unità è rappresentato dal fatto che, nonostante la complessità di una grande organizzazione, i dipendenti possono facilmente enunciare i valori fondamentali che informano il loro ambiente di lavoro. Una *mission* chiara rafforza e consolida la gamma di attività dei dipendenti in un contributo coerente[45].

f) Leadership for change

Le iniziative per migliorare l'adattamento tra le persone e gli ambienti di lavoro devono neutralizzare le forze che, originariamente, hanno causato le discrepanze. Anche quando nessuno intende deliberatamente opporsi al cambiamento, occorre considerare una resistenza che si manifesta sotto forma di inerzia.

Secondo John Kotter, il motore che alimenta il cambiamento è la leadership. Nel suo bestseller "*Leading Change*", egli ha individuato otto *step* fondamentali da percorrere in un processo di cambiamento[46]:

1) *Senso di urgenza*. La prima qualità di un cambiamento di successo è che va attuato trasmettendone l'*urgenza*: bisogna, cioè, creare un senso di necessità verso il cambiamento che ne faccia percepire l'importanza per tutta l'organizzazione. Qualsiasi ambiente di lavoro consolidato manifesta un'inerzia che lo induce a perseguire il corso già intrapreso. Solo il bisogno percepito di un cambiamento urgente può indurci ad impiegare energie che si rivelino sufficienti per spingerlo in una direzione diversa.

2) *Costruire il team*. Chi agisce e guida un processo di trasformazio-

45) C. Maslach - M. Leiter, *Il Benessere sul lavoro. Come evitare il burnout e valorizzare le relazioni professionali*, Giunti Editore, 2023.

46) J.P. Kotter, *Leading Change*, Harward Business Review Press, 2012.

ne in un determinato contesto lavorativo, deve individuare i c.d. agenti del cambiamento, ossia le persone che sostengano concretamente il cambiamento stesso e che possano aiutarlo nel percorso.

3) *Creare una visione*. Per realizzare il "nuovo" le persone hanno bisogno di vedere in modo pratico ciò che ha in mente il leader, il quale, quindi, deve delineare in maniera efficace la visione del punto di arrivo a cui mira nel processo di cambiamento.

4) *Comunicare la visione*. Non basta progettare una visione, ma occorre comunicarla efficacemente ai collaboratori di tutti i livelli con forza e costanza, in modo chiaro e distintivo.

5) *Rimuovere gli ostacoli*. A questo punto, il leader dovrà rimuovere gli ostacoli al cambiamento, rafforzare i comportamenti positivi, gratificando pubblicamente le persone che supportano il cambiamento, identificare i problemi degli oppositori e provare a risolversi.

6) *Creare quick wins.* I piccoli successi nell'immediato aumentano visibilità e risonanza dei risultati e mantengono il focus sul progetto a lungo termine. Il leader, pertanto, dovrà progettare qualche obiettivo di breve termine che abbia una ricaduta immediata in termini di visibilità e di risultati ottenuti, per convincere anche i più scettici.

7) *Non mollare la presa.* I cambiamenti sono fatti di stadi, richiedono tempo, impegno e sostegno costante. Una volta realizzato il cambiamento, il leader dovrà voltarsi indietro ed analizzare ogni obiettivo raggiunto, tracciando cosa ha funzionato e quali sono, invece, gli elementi migliorabili da riprogettare.

8) *Fare attecchire.* L'ultimo *step* riguarda l'interiorizzazione del cambiamento: il leader dovrà incorporarlo nella cultura aziendale, facendolo interiorizzare alle persone, per scongiurare un ritorno alla stato iniziale.

Conclusioni

Se il *burnout* origina da discrepanze tra le persone e le loro condizioni professionali, intervenire significa cambiare quelle relazioni. È giunto il momento di ripensare come e perché le persone lavorano, e come creare ambienti professionali in cui tutti i lavoratori possano prosperare. Poiché il lavoro assorbe molto del tempo, del talento e del potenziale delle persone, l'ambiente di lavoro dovrebbe offrire una qualità della vita sostenibile e gratificante.

Alcuni interventi attualmente proposti – tra cui le azioni di supporto psicologico al personale di Polizia Penitenziaria previste dal progetto D.A.P.

2022 – sono informati dalla buona intenzione di ridurre il *burnout*, ma in realtà non affrontano il problema delle discrepanze. Il loro obiettivo è quello di migliorare la capacità dei dipendenti di tollerare tali discrepanze. La speranza è che la risposta individuale allo stress possa essere gestita con successo, anche quando le condizioni che l'aggravano rimangono invariate. Il presupposto implicito è che il problema risieda nel lavoratore, non già nelle condizioni e nelle richieste associate all'ambiente di lavoro, bensì nei limiti delle persone nel gestire tali pressioni. Nella misura in cui questi approcci affrontano i rapporti con il lavoro, lo fanno focalizzandosi solo su un versante della relazione – la persona – lasciando di fatto immutato l'altro versante, quello che riguarda il posto di lavoro.

Il vero cambiamento sta nel migliorare le relazioni che le persone hanno con il proprio ambiente di lavoro. Si tratta di un processo complicato, che richiede la partecipazione attiva dei dipendenti e aggiustamenti, attuati dai leader, nelle sei aree critiche che riguardano la relazione tra il lavoro e la persona: carico di lavoro, controllo, ricompense, comunità, equità e valori. Anche se potrebbe essere più semplice, per i manager, implementare un programma che favorisca la salute a tutto campo sul posto di lavoro, il vero cambiamento si compie mediante molteplici e diversi miglioramenti sia nel modo in cui le persone interagiscono con la loro professione, sia nel modo in cui gli ambienti di lavoro interagiscono con le persone.

Inoltre, la personalizzazione degli interventi, volti a riconoscere le circostanze uniche delle persone e degli ambienti di lavoro, produce il cambiamento più significativo e duraturo: nessun gruppo di lavoro è identico ad un altro, ogni cultura è stata plasmata in ragione della propria identità e del proprio background.

In conclusione, possiamo dire che l'obiettivo della salute organizzativa è proprio di una moderna ed efficiente Amministrazione e, per perseguirlo, è necessario intervenire sulle situazioni di conflittualità relazionali, le quali trovano terreno fertile in realtà lavorative – quale quella penitenziaria – ove convivono professionalità e ruoli molteplici.

Nella prospettiva del benessere e della salute organizzativa la formazione ha ruolo di sostegno al cambiamento: è necessario un piano d'azione costante che, su tematiche rilevanti, offra occasioni formative periodiche con il confronto tra i vari ruoli e tra le varie realtà territoriali. È importante creare occasioni di incontro e di dialogo in tutti i sensi: affidando a gruppi di studio e di progetto l'elaborazione di piani di attività, creando gruppi di consulenza e di supporto a decisioni di rilievo per l'Amministrazione, prima di assumerle. In sostanza tutto ciò che è necessario a valorizzare l'apporto professionale e a

far sentire che ogni responsabile è importante per l'Amministrazione.

L'attività formativa dei *Laboratori di ascolto organizzativo* è stata consistente ed impegnativa, per il numero dei destinatari, per la peculiarità dell'intervento, per la complessità e l'attualità della tematica e, in ultimo, per l'utilizzo dei sui esiti.

Il solco è stato tracciato, ma il lavoro è ancora lungo.

Gli intenti dell'Amministrazione non devono essere ricondotti esclusivamente ai casi di suicidio accaduti tra il personale dell'Amministrazione penitenziaria. I comportamenti suicidari sono fenomeni complessi e frutto di concause di natura multifattoriale. Sono episodi che incidono così gravemente sull'esistenza di esseri umani da richiedere una lettura approfondita, la quale abbracci tutti gli ambiti relazionali in cui l'individuo è inserito.

L'ambiente lavorativo penitenziario, pur non essendo uno spazio di cura per il personale, può comunque essere *spazio relazionale*, dove i segnali di malessere sono colti da una comunità sensibilizzata e dove si può intervenire a correggere o a intraprendere nuove azioni, sia per permettere agli operatori di metabolizzare quegli stress che dal lavoro derivano, sia per cercare di migliorare il clima organizzativo. A questo si deve tendere, e già questo permetterebbe all'individuo sofferente di riorientarsi e di porre in essere azioni tese a riconquistare un livello accettabile di benessere.

Tutti gli interventi, sia quelli già attuati, sia quelli che si metteranno in campo nel prossimo futuro, vanno ricondotti al cambiamento, a cui ogni Amministrazione moderna ed efficiente deve tendere, passando da una prospettiva centrata sul malessere ad un obiettivo qualificato quale quello dell'attenzione costante alla salute organizzativa.

Bibliografia

Blandino G., *Le capacità relazionali: prospettive psicodinamiche*, UTET, Milano, 1996

Borgogni L. - Galati D. - Petitta L. - Centro Formazione A. Schweitzer, *Questionario di Check-up Organizzativo*, Manuale 2005, Organizzazioni Speciali, Firenze

Cheeck F.E. - Miller M., *The experience of stress for correction officers: a double-bind theory of correctional stress*, in *J. Crim. Justice*, 1983

Cordes C.L. - Dougherty TW., *A review and an integration of research on job burnout*, in *Acad. Manage Rev*., 1993

Csikszentmihalyi M., *Finding flow: the psychology of engagement with ev-*

eryday life, BasicBooks, New York, 1997

Culla L., *Benessere Organizzativo, complessità ed emergenza*, in *Quaderni ISSP*, Roma, numero 7, marzo 2010

De Vito C.G., *Camosci e Girachiavi*. *Storia del carcere in Italia*, Laterza, Bari, 2009

Dignam J.T. - Barrera M. - West S.G., *Occupational stress, social support, and burnout among correctional officers*, in *Am. J. Community Psychol*., 1986

Evangelista I., *Il prezzo dell'eccessivo coinvolgimento con i detenuti: il corpo di polizia penitenziaria a rischio burnout*, in D. Pajardi, *Oltre a sorvegliare e punire. Esperienze e riflessioni di operatori su trattamento e cura in carcere*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. 14

Fioravanti F., *La costituzione del Centro di Psicologia dell'Aeronautica Militare*, in *INRete*. *Semestrale di Infomazione del Centro Studi e Applicazione della Psicologia Relazionale*, numero 2, dicembre 2023

Gallup, *State of the global workplace*, Gallup Press, New York, 2021

Green G., *A burnt-out case*, Heinemann, London, 1961

Kommer M.M., *Werken met mensen: een onderzoek naar de werksituatie en functioneren van penitentiaire inrichtingswerkers* [Working with people: a study on the working environment and the functioning of COs], Ministry of Justice, The Hague, 1990

Kotter J.P., *Leading Change*, Harward Business Review Press, 2012

Lambert E.G. - Minor K.I. - Wells J.B. - Hogan N.L., *Leave your job at work: the possible antecedents of work-family conflict among correctional staff*, in *Prison J*., 2015

Lazarus R.S. - Folkman S., *Stress, appraisal and coping*, Springer Publishing Company, New York, 1984

Maslach C. - Jackson S.E., *The Measurement of Experienced Burnout*, in *Journal of Organizational Behavior*, 1981

Maslach C. - Leiter M., *Il Benessere sul lavoro. Come evitare il burnout e valorizzare le relazioni professionali*, Giunti Editore, 2023

Maslach C. - Leiter M.P., *Burnout e organizzazione. Modificare i fattori strutturali della demotivazione al lavoro*, Erickson, Trento, 2000

Maslach C. - Leiter M.P., *Understanding the burnout experience: recent research and its implications for* psychiatry, in *World psychiatry: official journal of the World Psychiatric Association*, 2016

Monti M., *Il rischio psicosociale nel corpo della Polizia Penitenziaria*, Laurus Robuffo, Roma, 2013

Moon B. - Maxwell S.R., *The sources and consequences of correctional offi-*

cers' stress: a South Korean example, in *J. Crim. Justice*, 2004
Patrick P.K., *Professional roles at risk for burnout*, in *Family and Community Health*, 1984
Pellegrino F., *La sindrome del burnout*, Centro Scientifico Editore, Torino, 2009
Pfeffer J., *Dying for a paycheck: how modern management harms employee health and company performance – and what we can do about it*, HarperCollins, New York, 2018
Piccinelli M. - Bisoffi G. - Bon M.G. - Cunico L. - Tansella M., *Validity and test-retest reliability of the Italian version of the 12-item GHQ in general practice: a comparison between three scoring methods*, in *Compr. Psychiatry*, 1993
Pietrantoni L. - Prati G. - Morelli A., *Stress e salute nelle Forze dell'Ordine*, in *Nuove tendenze della Psicologia*, 2003
Prati G. - Boldrin S., *Fattori di stress e benessere organizzativo negli operatori di polizia penitenziaria*, in *Giornale italiano di medicina del lavoro ed ergonomia*, 2011
Rousseau V. - Salek S. - Aubé C. - Morin E.M., *Distributive justice, procedural justice, and psychological distress: the moderating effect of coworker support and work autonomy*, in *J. Occup. Health. Psychol.*, 2009
Ryan R.M. - Deci E.L., *Self-determination theory: basic psychological needs in motivation, development, and wellness*, Guilford Press, New York, 2017
Salvadorini R., *Dall'altro lato delle sbarre*, in *Mente & Cervello*, n. 61, gennaio 2010
Schaufeli W.B. - Peeters M.C.W., *Job stress and burnout among correctional officers: a literature review*, in *Int. J. Stress Manag.*, 2000
Selye H., *The Stress of Life*, McGraw-Hill, New York, 1956
Viotti S., *Work-related stress among correctional officers: a qualitative study*, in *Work: Journal of Prevention, Assessment & Rehabilitation*, 2016
Weber A. - Jaekel-Reinhard A., *Burnout syndrome: a disease of modern societies?*, in *Occupational Medicine*, vol. 50, 2000
Wright L. - Borrill J. - Teers R. - Cassidy T., *The mental health consequences of dealing with self-inflicted death in custody*, in *Couns. Psychol. Q.*, 2006

Parte V
Vita della Scuola

Il dibattito sul contrasto al traffico degli esseri umani alla SIAF di Caserta

Venerdì 15 settembre 2023, nella sede della Scuola Internazionale di Alta Formazione di Caserta, si è concluso il corso sul "contrasto al traffico degli esseri umani".

Il corso, della durata di due settimane, ha ospitato 22 Funzionari/Ufficiali esponenti delle Forze di Polizia Nazionali ed Internazionali, provenienti da diverse realtà continentali (Bosnia ed Erzegovina, Grecia, Lituania, Romania, Slovenia, Malta, Bulgaria, Spagna, Ungheria, Slovacchia) ed extracontinentali (Columbia, Giordania, Filippine, India, Messico, Sud Africa, Thailandia, Vietnam, Tunisia, Turchia, Kenia, Guinea, Camerun, Algeria, Libia).

Tutti i partecipanti hanno potuto arricchire il proprio bagaglio formativo e professionale attraverso la condivisione delle rispettive esperienze lavorative, al fine di rafforzare la cooperazione internazionale per una più efficace risposta al contrasto del traffico degli esseri umani, nonché una disamina degli aspetti più caratterizzanti del fenomeno migratorio.

Il Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza Maurizio Vallone, unitamente al nuovo Direttore della Scuola Internazionale, il Tenente Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Domenico Forte, con una significativa cerimonia ha consegnato gli attestati di partecipazione a tutti i frequentatori del corso, auspicando che possa rinsaldarsi sempre più la rete di contatti tra le diverse Polizie.

Benvenuto al 39° Corso di Alta Formazione

Il 18 settembre 2023 il Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia – Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone –, affiancato dal quadro permanente, ha accolto i frequentatori del 39° Corso di Alta Formazione, che iniziano il loro percorso di studi presso l'Istituto.

Il corso vede quest'anno impegnati 20 funzionari/ufficiali appartenenti alle quattro forze di polizia nazionali (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia penitenziaria), unitamente a sei funzionari uditori appartenenti a Corpi di polizia di Stati esteri (Algeria, Argentina, Francia, Perù, Emirati Arabi).

L'inizio di questo cammino attraverso le nuove sfide della sicurezza è stato suggellato con una breve cerimonia di accoglienza, nella quale il Direttore della Scuola ha voluto sottolineare i vari aspetti che caratterizzano lo specifico percorso formativo, nonché l'importanza della rete relazionale, sia professionale sia umana, che accompagnerà i frequentatori per tutta la carriera e che costituisce un vero "valore aggiunto" del corso.

Momenti significativi, che testimoniano un ideale "passaggio di consegne" tra due generazioni di corsisti, sono stati anche i saluti portati dal capocorso del 38° Corso, Col. CC t.SFP Nicolò Giordano, e dal Colonnello della Repubblica slovacca t.SFP Marcel Pavuk, anch'egli frequentatore del 38° Corso e presente in rappresentanza degli uditori stranieri che hanno concluso la loro formazione accanto ai colleghi italiani nel giugno scorso.

La breve ma sentita cerimonia di accoglienza si è conclusa con l'autopresentazione dei neo-frequentatori del corso e con la tradizionale foto di gruppo.

Il corso di Alta formazione, della durata di un anno accademico, è volto a perfezionare la preparazione scientifico-professionale di funzionari ed ufficiali delle forze di polizia di livello dirigenziale e ad affinarne le capacità decisionali attraverso l'acquisizione di metodologie e tecniche comuni nei settori dell'organizzazione, dello sviluppo e del coordinamento delle attività istituzionali.

Anche per questo anno, il percorso didattico del Corso sarà sviluppato su quattro macro-aree tematiche: "l'Area del coordinamento delle forze di polizia e del contrasto al crimine organizzato, nonché del terrorismo", "l'Area della cooperazione internazionale", "l'Area delle scienze sociali, economiche e della comunicazione" e "l'Area del management pubblico".

Alla Scuola di Perfezionamento il dibattito sul femminicidio

Il giorno 2 ottobre 2023 ha avuto luogo, presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca", il convegno sul tema "Limiti applicativi del Codice Rosso", che ha visto la partecipazione di circa 70 persone.

Dopo i saluti istituzionali del Direttore della Scuola, Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone, e dell'On. Marina Semenzato, Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, hanno preso la parola illustri relatori del mondo istituzionale ed accademico: l'On. Catia Polidori, Membro OCSE e Presidente "Azzurro Donne Italia"; il Dir. Sup. P. di S. Stefano Delfini, Direttore del Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale; il Col. CC Giovanni Martucci, del Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche - Reparto Analisi Criminologiche; il Prof. Giacomo Di Gennaro – Ordinario di Sociologia giuridica e della devianza, Università Federico II, *partner* della Onlus "Don't worry" – e la dott.ssa Bo Guerreschi, Presidente Internazionale "Don't worry".

Ha moderato l'interessante dibattito sulla violenza di genere la dott.ssa Romina Marceca, giornalista di "La Repubblica".

Corso CEPOL 53/2023
“Train-the-Trainers on EU Information Systems – Interoperability”

È un onore per la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, che è l’Istituto di alta formazione di Polizia a vocazione interforze e sempre più anche internazionale, ospitare dal 2 al 6 ottobre 2023 il Corso CEPOL 53/2023 “Train-the-Trainers on EU Information Systems – Interoperability”.

Questa attività è organizzata congiuntamente a CEPOL (Agenzia europea per la formazione delle Forze dell’Ordine) ed EU-LISA (Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia).

I 33 partecipanti provengono dagli stati Membri dell’Unione Europea, da Paesi europei associati all’UE, EUROPOL, FRONTEX, CEPOL ed EU-LISA.

Questo corso ha lo scopo di formare i formatori affinché possano a loro volta svolgere attività addestrative a livello nazionale, trasmettere le conoscenze acquisite e sviluppare le competenze delle figure professionali per migliorare l’uso delle componenti dell’interoperabilità.

Il compito finale dei formatori sarà quello di sensibilizzare e rafforzare le conoscenze sull’interoperabilità dei sistemi IT su larga scala per scambiare dati e consentire la condivisione di informazioni in modi mirati e intelligenti, e preparare gli utenti finali a utilizzare al meglio le informazioni esistenti conservate nei sistemi dell’UE, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, comprese le garanzie in materia di protezione dei dati.

Alla Scuola di Perfezionamento la formazione sull'analisi dei contesti criminali

Il 13 ottobre 2023 ha avuto termine il 50° Corso di Analisi Criminale di I livello, iniziato l'11 settembre con un modulo di tre giorni dedicato all'approfondimento delle principali banche dati specialistiche in uso alla polizia giudiziaria, e che ha visto la partecipazione di 22 funzionari e dirigenti appartenenti alle quattro forze di polizia.

I corsi di analisi criminale, distinti in due fasi (analisi di I e di II livello) temporalmente separate, costituiscono un *unicum* quale offerta unitaria, in quanto solo nel loro insieme garantiscono una formazione compiuta.

L'attività didattica dei corsi di Analisi criminale assolve all'importante compito di diffondere la conoscenza e la consapevolezza dell'importanza dell'analisi di contesto e di scenario quale strumento di ausilio, oramai irrinunciabile, nell'elaborazione di mirate strategie, soprattutto preventive, di contrasto, anche di tipo patrimoniale, alle fenomenologie criminali complesse.

Al termine del corso i frequentatori sostengono un colloquio finale sulle materie e sulle tematiche oggetto del percorso formativo dinanzi ad apposita Commissione.

Visita in Italia di una delegazione della Scuola Superiore di Polizia di Munster

Nella mattinata del 23 ottobre 2023, la Scuola di Perfezionamento ha ospitato una delegazione della Scuola Superiore di Polizia di Munster (Germania), composta da 23 allievi e due docenti.

L'evento, organizzato dall'Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia del Dipartimento di P.S., fa parte di un articolato programma di appuntamenti presso numerosi altri uffici del Dipartimento, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e presso la Santa Sede.

La delegazione – ricevuta dal Direttore del Servizio Studi, Ricerche e Corsi della Scuola, Gen. B. CC Alessandro della Nebbia e dal Direttore del Servizio Relazioni Internazionali del Dipartimento di P.S., Dir. Sup. P. di S. dott.ssa Eufemia Esposito – ha avuto l'occasione di acquisire elementi informativi sull'organizzazione e l'attività formativa svolta dalla Scuola, sul sistema della sicurezza e il coordinamento delle forze di polizia italiane, nonché sulle attività contrasto alla criminalità organizzata, le tecniche di indagine e il supporto tecnologico a disposizione del comparto *law enforcement* nazionale.

***Combating cyber crimes*: *focus* sul crimine informatico alla Scuola Internazionale di Caserta**

Si è concluso nella mattinata del 27 ottobre 2023, con i saluti finali del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza Maurizio Vallone e del Direttore della Scuola di Alta Formazione Ten. Col. CC. Domenico Forte, il corso sul crimine informatico inaugurato lo scorso lunedì 16 ottobre 2023 alla Scuola Internazionale di Alta formazione per la prevenzione ed il contrasto al crimine organizzato di Caserta.

Tantissimi i Paesi esteri coinvolti con provenienza dalle più diverse aree geografiche del mondo, dalla vicina Polonia alla lontana Tailandia, per un totale di ventidue nazioni così ripartite: Algeria, Giordania, Filippine, Kazakistan, Malta, Croazia, Romania, Repubblica di San Marino, Guinea Bissau, Kosovo, Lettonia, Svezia, Irlanda, Svizzera, Portogallo, Bulgaria, Spagna, Grecia, Mozambico, Argentina, oltre alle già citate Polonia e Tailandia.

Per le forze di polizia italiane hanno partecipato dieci corsisti tra la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza, funzionari e ufficiali già operanti in ambiti lavorativi specializzati nel crimine informatico, che hanno manifestato entusiastici apprezzamenti per le ulteriori conoscenze ricevute durante il corso. A formare il *know how* delle conferenze didattiche il contributo di professionisti del settore provenienti sia dalle forze di polizia che dal mondo della *cyber security* italiana: per citarne solo alcuni tra i tanti, il Direttore Tecnico Capo dr. Claudio Aletta del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni, il Primo Dirigente P. di S. dr.ssa Claudia di Persio sulla cooperazione internazionale di livello strategico, il Ten. Col. CC Antonio Lombardi della DCSA sul nevralgico contrasto del traffico e spaccio di stupefacenti nel *dark web*; mentre dal mondo accademico i professori Gerardo Costabile e Aaron Visaggio, che hanno rispettivamente affrontato le tematiche della *cyber threat intelligence and digital investigation*, e i sistemi di *machine learning* I.A, I.O.T. e *big data*. Tra gli argomenti ha destato notevole interesse anche quello più strettamente giuridico internazionale affrontato dall'avvocato Stefano Mele sul terrorismo attraverso gli attacchi e la guerra informatica.

SNA
REPVBBLICA ITALIANA

Alla Scuola di Perfezionamento la riunione del "Comitato d'onore"

Il 31 ottobre 2023 si è svolta presso l'auditorium "Prefetto Carlo Mosca" della Scuola la quarta riunione del Comitato d'Onore, organismo composto dai precedenti Direttori dell'Istituto e presieduto dall'attuale Direttore, Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza Maurizio Vallone, avente l'obiettivo di favorire il rafforzamento, lo sviluppo e la diffusione della cultura del coordinamento delle forze di polizia e della sicurezza.

Il consesso, istituito nel maggio 2021 con decreto del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, si riunisce con cadenza almeno annuale in occasione della giornata in cui ricorre l'anniversario dell'inizio del primo Corso di Alta formazione.

L'incontro ha visto la partecipazione del Vice Direttore generale della pubblica sicurezza preposto all'attività di coordinamento e pianificazione delle forze di polizia, Prefetto Stefano Gambacurta, del Direttore della Scuola, nonché dei seguenti ex-Direttori: il Prefetto Renato Capasso, il Prefetto Gennaro Vecchione, il Gen. C.A. CC Riccardo Amato e il Gen. D. CC Giuseppe La Gala.

Nel corso dell'evento sono stati altresì consegnati i diplomi di lingua inglese ai frequentatori del 39° corso di Alta formazione, ottenuti al termine di un percorso didattico linguistico a carattere intensivo svolto nel mese di settembre e ottobre con la direzione scientifica del Centro lingue estere dell'Arma dei Carabinieri. L'incontro è stato un'importante occasione per condividere ed approfondire i possibili percorsi evolutivi della Scuola di Perfezionamento, che saranno improntati ad una crescente apertura e collaborazione con ogni altra istituzione di sicurezza nazionale ed estera ai fini di una formazione sempre più integrata.

Incontro con il Sottosegretario di Stato agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale Maria Tripodi

Nel pomeriggio del 6 novembre 2023 la Scuola di Perfezionamento ha avuto il piacere di ospitare il Sottosegretario agli Affari Esteri e alla Cooperazione Internazionale, On. Maria Tripodi, che ha incontrato nell'aula magna dell'Istituto i frequentatori del 39° Corso di Alta Formazione e del 122° Corso di aggiornamento in materia di coordinamento interforze e di cooperazione internazionale.

Intrattenuta dal Direttore della Scuola, Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone, nell'insolita veste di "intervistatore", la Sottosegretaria si è soffermata su un ampio ventaglio di temi, dall'etica del servizio alle istituzioni, al ruolo e alla credibilità internazionale dell'Italia, in tutte le sue componenti, fino alle vicende di più stretta, e triste, attualità sullo scenario internazionale. L'incontro, nell'inedita formula dell'intervista, che ha suscitato il vivo interesse dell'uditorio, apre un ciclo di appuntamenti con i rappresentanti di vertice e personalità di rilievo delle principali Istituzioni del Paese.

Alla Scuola di Perfezionamento il dibattito sulla cardiologia forense

Dal 9 al 10 novembre 2023, presso l'auditorium "Prefetto Carlo Mosca" della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, si è tenuto l'evento congressuale "Cardiologia forense 2023, fra pandemia e rivoluzione digitale", organizzato dalla Consulta delle Società Cardiologiche (CSC) in collaborazione con la Direzione Centrale di Sanità del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, diretta dal Dir. Gen. medico Fabrizio Ciprani.

Alla Scuola di Perfezionamento un seminario di studio sulla comunicazione via *web* e *media*

Nell'ambito dell'attività didattica prevista dal Master di secondo livello in "Sicurezza, coordinamento interforze e cooperazione internazionale", il 39° corso di Alta formazione, nella mattinata del 15 novembre 2023, ha partecipato, presso l'aula "Cenacolo" della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, al seminario di studio tenuto dal massmediologo Sergio Klaus Mariotti, noto al grande pubblico con il nome Klaus Davi, sul tema: "*La comunicazione via web e media*".

Alla Scuola di Perfezionamento, visita di una delegazione di funzionari della Polizia belga

Il 16 novembre 2023 questa Scuola ha ricevuto la visita di 44 associati del Circle of Police Leadership (CPL – Associazione dei Funzionari della Polizia belga), che ha scelto Roma per un periodo di formazione. La delegazione era guidata da Ronald Neuprez, presidente della sezione di Bruxelles del CPL, dall'Ispettore Generale Thierry Gillis e dal presidente nazionale del CPL, Jean-Louis Dalle.

Nel corso della mattinata sono stati esposti gli aspetti peculiari del sistema organizzativo e di gestione della pubblica sicurezza in Italia a cura di rappresentanti dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, della Direzione Centrale per gli Affari Generali e le Politiche del Personale della Polizia di Stato, del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, del Comando Generale della Guardia di Finanza e della Direzione Investigativa Antimafia.

***Combating terrorism and subversion* alla Scuola internazionale di Caserta: *focus* sulle tematiche eversive e le attività di polizia ad esse collegate**

Si è concluso il 17 novembre 2023, con i saluti finali del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia Dirigente Generale di Pubblica Sicurezza Maurizio Vallone e del Direttore della Scuola di Alta Formazione Ten. Col. CC Domenico Forte, il corso su eversione e terrorismo inaugurato lo scorso lunedì 7 novembre 2023 alla Scuola internazionale di alta formazione per la prevenzione ed il contrasto al crimine organizzato di Caserta.

Tanti i Paesi europei ed extra-europei coinvolti, per un totale di sedici nazioni così ripartite: Giordania, Romania, Cina, Lituania, Pakistan, Polonia, Somalia, Malta, Camerun, Crazia, Svezia, Spagna, Grecia, Paesi Bassi, Guinea ed Egitto.

Per le forze di polizia italiane hanno partecipato dodici corsisti delle quattro FF.PP. italiane, ovvero Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria; si è trattato di funzionari e ufficiali con *background* investigativi specifici dei settori della *criminal intelligence* e della *cyber police* con particolare riferimento al terrorismo ed eversione domestica ed internazionale. Tutti i partecipanti hanno manifestato entusiastici apprezzamenti in relazione all'affinamento delle proprie *skills* e l'accrescimento del proprio bagaglio esperienziale, maturati durante il corso.

A formare il *know how* delle conferenze didattiche il contributo di investigatori, esperti ed operatori provenienti sia dalle forze di polizia che dalla magistratura e dal mondo accademico.

Alla Scuola di Perfezionamento il dibattito sul commercio illegale di tabacchi

Il 30 novembre 2023 presso l'auditorium "Prefetto Carlo Mosca" della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, si é tenuto un incontro sul tema "Commercio illegale di tabacchi lavorati alla prova delle nuove tecnologie", organizzato dalla Fondazione Vittorio Occorsio e dalla Scuola di Perfezionamento con il contributo di Philip Morris Italia.

Il seminario, che fa parte del ciclo di studi del 39° Corso di Alta Formazione, ha affrontato il tema dell'utilizzo delle tecnologie nel moderno traffico internazionale dei tabacchi posto in essere dal crimine organizzato.

Al dibattito sono intervenuti:

– Maurizio Vallone, Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia;

– Giovanni Salvi, Presidente del Comitato Scientifico della Fondazione Vittorio Occorsio e già Procuratore Generale della Corte di Cassazione;

– Piergiorgio Marini, Responsabile relazioni esterne e prevenzione illecito di Philip Morris Italia;

– il Gen. B. G. di F. Luigi Vinciguerra, Comandate del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza.

Cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024

Alla presenza del Ministro dell'Interno, Prefetto Matteo Piantedosi, si è svolta, nel primo pomeriggio di lunedì 11 dicembre 2023, la cerimonia di inaugurazione dell'Anno Accademico 2023-2024 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Tra le numerose autorità e personalità civili e militari intervenute, erano presenti il Sottosegretario al Ministero dell'Interno Nicola Molteni, il Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, Margherita Cassano, il Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, Carolina Lussana, la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Carla Garlatti, il Prefetto di Roma, Lamberto Giannini, il Rettore dell'università "UnitelmaSapienza"- Università di Roma, Bruno Botta, oltre ai Vertici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e delle quattro forze di polizia, rappresentati dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Vittorio Pisani, dal Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Teo Luzi, dal Capo di Stato Maggiore del Corpo della Guardia di Finanza, Leandro Cuzzocrea, e dal Vice Capo del DAP, Lina Di Domenico.

La vocazione e la proiezione internazionali della Scuola erano testimoniate dalla presenza dei rappresentanti diplomatici dei Paesi di provenienza dei frequentatori stranieri del 39° Corso di Alta Formazione e dal collegamento in via telematica del Direttore dell'Istituto di Alti Studi del Ministero dell'Interno francese - "IHEMI", Jean-Bernard Bobin, con cui la Scuola è gemellata.

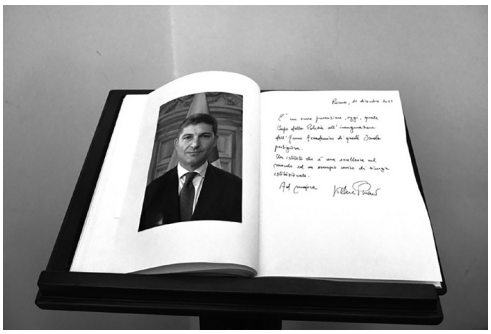
La cerimonia si aperta con il saluto del Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, che ha illustrato le numerose attività formative in essere e in cui sarà impegnato l'Istituto nei prossimi mesi ed indicato alcune delle linee guida di ulteriore sviluppo per il prossimo futuro. Tra esse, la revisione del regolamento istitutivo, volta – in particolare – all'inserimento nella struttura della Scuola dell'Unità nazionale dell'Agenzia dell'Unione Europea per la formazione delle autorità di contrasto - "Cepol" e della Scuola internazionale di alta formazione per la prevenzione e il contrasto al crimine organizzato con sede in Caserta. E ancora la trasformazione digitale della Scuola, che vedrà la completa informatizzazione della didattica, permettendo la fruizione di tutti contenuti di aggiornamento professionale e la possibilità di seguire da remoto eventi e conferenze da parte dei frequentatori anche al termine dei periodi di corso. Non di meno il Direttore ha sottolineato come, accanto ai percorsi didattici di altissimo livello offerti, sia e rimanga centrale momento formativo

la straordinaria integrazione tra le diverse professionalità dei Dirigenti delle quattro forze di polizia che presso la Scuola si realizza, costituendo un moltiplicatore di esperienze e competenze acquisite nelle rispettive Amministrazioni, che alimenta e trova sintesi nella cultura del coordinamento.

All'intervento del Direttore ha fatto seguito una prolusione tenuta dal Procuratore Generale della Corte Suprema di Cassazione, Luigi Salvato, dal titolo "Presunzione di innocenza, comunicazione e formazione".

Ha quindi preso la parola il Ministro dell'Interno, Matteo Piantedosi, che ha richiamato il valore prioritario del consolidato modello di coordinamento tra le diverse forze di polizia in ambito nazionale e della sempre più necessaria cooperazione nelle attività di contrasto a livello internazionale, individuando nella formazione e nel continuo aggiornamento degli operatori di polizia lo strumento di realizzazione più efficace di questi modelli ed idoneo ad affrontare e risolvere le situazioni di crisi.

Il Ministro ha infine rivolto un fervido augurio di buon lavoro ai funzionari e ufficiali frequentatori dei corsi dichiarando ufficialmente aperto l'Anno Accademico 2023-2024.



Incontro con l'Ambasciatore dell'Algeria

L'11 dicembre 2023, a margine della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2023-2024, il Direttore della Scuola di Perfezionamento, Dir. Gen. P.S. Maurizio Vallone, ha incontrato l'Ambasciatore dell'Algeria Abdelkrim Touahria, accompagnato dal Ministro Plenipotenziario Farid Belhaneche.

Per i diplomatici algerini, l'incontro è stato l'occasione per acquisire elementi informativi sulle molteplici attività didattiche organizzate dalla Scuola rivolte all'alta dirigenza delle forze di polizia, nonché di approfondire le peculiarità della Scuola di Perfezionamento quale istituto sempre più proiettato ai rapporti con i Paesi esteri sui grandi temi della sicurezza internazionale e della criminalità transnazionale.

Tavola rotonda sul tema della prevenzione di atti illeciti internazionali contro navi e impianti portuali

Nell'ambito degli approfondimenti tematici delle attività seminariali previsti dal piano di studi del 39° Corso di Alta Formazione, nel pomeriggio del 14 dicembre 2023 si è svolta nella aula "Cenacolo" di questo istituto la tavola rotonda sul tema "La prevenzione di atti illeciti internazionali contro navi e impianti portuali alla luce dell'attuale scenario geopolitico internazionale".

Dopo gli indirizzi di saluto del Dir. Gen. P.S., Maurizio Vallone, Direttore della Scuola di Perfezionamento, il dibattito, moderato dalla giornalista, dottoressa Claudia Conte, ha visto la partecipazione, in qualità di relatori, del Contrammiraglio Giovanni Galatolo, Presidente MAG International S.r.l., del Primo Dirigente P. di S. Arturo Varriale, Direttore della Divisione Relazioni e Iniziative di Cooperazione Internazionale - Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione, dell'Ingegnere dott.ssa Federica Monterosi, Segretario Generale Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale - Porti di La Spezia e Marina di Carrara, del Contrammiraglio Sergio Pellegrini, Amministratore Delegato MAG International S.r.l, del Primo Dir. P. di S. dott. Roberto Mattei, Direttore della II Divisione del Servizio di Polizia di Frontiera - Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia di Frontiera e del Colonnello della Guardia di Finanza Diego Falciani, Capo Servizio Operazioni Aeronavali e Fuori Area - Centrale Operativa del Comando Generale della Guardia di Finanza.

Gli illustri relatori si sono avvicendati nell'approfondire il tema oggetto del dibattito analizzandolo, come è ormai abitudine presso questo istituto, da diverse angolature e con un approccio multi-soggettivo, ognuno sulla scorta del rispettivo bagaglio esperienziale.

Oltre ai già noti traffici illeciti che vedono i porti quali *hub* di distribuzione (merce di contrabbando e sostanze stupefacenti), particolare attenzione è stata posta alle attuali maggiori situazioni di crisi geopolitica che vedono forti criticità nell'area del bacino del Mediterraneo, con la possibilità che i nostri porti siano obbiettivo di attentati terroristici. I relatori si sono quindi soffermati sulla prevenzione e sulla sicurezza dei sistemi portuali.

Incontro con il Prefetto di Roma Lamberto Giannini

Nel pomeriggio del 9 gennaio 2024 la Scuola di Perfezionamento ha avuto il piacere di ospitare il Prefetto di Roma Lamberto Giannini, che ha incontrato nell'Auditorium "Carlo Mosca" dell'Istituto i frequentatori del 39° Corso di Alta Formazione e del 123° Corso di aggiornamento in materia di coordinamento interforze e di cooperazione internazionale.

Il Prefetto, intervistato dal Direttore della Scuola Maurizio Vallone, si è soffermato sul tema della gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica, che nella città di Roma riveste un ruolo di estrema importanza in quanto Capitale del Paese.

In questo territorio si svolgono il maggior numero di manifestazioni politiche, sindacali e sportive le cui criticità espongono tutta la città a vere e proprie "invasioni" che si ripercuotono anche e soprattutto sulla mobilità in alcuni punti nevralgici della città.

Il Prefetto Giannini ha, inoltre, messo in luce l'attività della Prefettura di Roma nel contrasto alla criminalità organizzata attraverso lo strumento delle interdittive antimafia.

Si è, ancora, soffermato sull'organizzazione dei piani di controllo coordinato del territorio a tutela della sicurezza dei cittadini e dei turisti, che consentono di contrastare la criminalità diffusa e predatoria.

Il Prefetto, nel concludere l'intervista, ha anche toccato il delicato tema delle controversie sindacali generate da crisi imprenditoriali che, se non mediate efficacemente, possono portare a pregiudizi per l'ordine pubblico.

L'incontro, nella ormai collaudata formula dell'intervista, ha suscitato vivo interesse da parte di tutti i corsisti.

Intervista al Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia

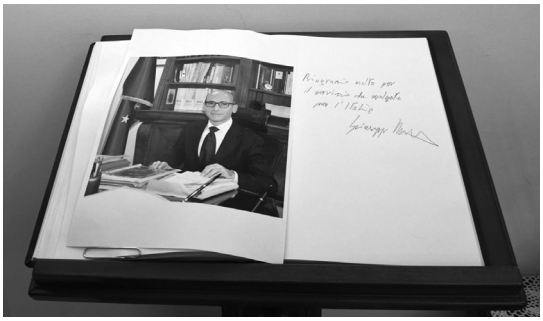
L'11 gennaio 2024, nell'ambito delle attività didattiche del 39° Corso di Alta Formazione, la Scuola di Perfezionamento ha avuto come ospite l'Avvocato Giuseppe Busia, Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Il Presidente, intervistato dal Direttore della Scuola Maurizio Vallone, si è soffermato sui pericoli per l'individuo e per la collettività nell'utilizzo delle nuove tecnologie che consentono ai "signori del web" di monitorare abitudini e bisogni delle persone per profilare ed offrire prodotti commerciali personalizzati ma che possono essere usati anche per condizionare le opinioni e orientare i bisogni.

Il Presidente dell'ANAC ha evidenziato anche gli strumenti nazionali ed internazionali per il contrasto della corruzione nella P..A ed ha evidenziato la necessità di proseguire nell'utilizzo delle tecnologie che consentono di monitorare tutti gli appalti pubblici semplificando le attività di gara anche delle P.A. meno complesse ed offrire un immediato riscontro alle procedure in corso, alimentando la possibilità di controlli ma anche di sinergie tra P.A. per la ricerca di procedure comuni, più efficienti e meno dispendiose.

Ha anche affrontato il tema dell'etica di impresa, che deve affiancare l'etica del pubblico dipendente, e la necessità di "premiare", nell'aggiudicazione degli appalti, le imprese "etiche" che offrano garanzie di pari opportunità, di utilizzo di materiali ecosostenibili e di attenzione ai problemi ambientali, di sicurezza sul lavoro e di incentivazione dell'occupazione giovanile.

Anche l'introduzione della figura del *whistleblowing*, strumento indispensabile di *compliance* aziendale, ha fornito un notevole contributo al contrasto della corruzione, dando la possibilità di segnalare in modo riservato e protetto eventuali illeciti riscontrati.



L'intervista, come di consueto, ha suscitato particolare interesse da parte dei corsisti, che hanno ringraziato l'Avvocato Busia per la disponibilità e la qualificata presentazione.

Alla Scuola di Perfezionamento il Corso per operatori DNAA

Si è dato avvio, il 15 gennaio 2024, con il Corso per Operatori DNAA, ad una importante collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Il Corso si prefigge lo scopo di incrementare le capacità di analisi per il personale appartenente alla polizia giudiziaria impiegata per attività di *intelligence* presso la DNAA.

Dopo un primo indirizzo di saluto del Direttore della Scuola di Perfezionamento, dott. Maurizio Vallone, ha preso la parola il Sostituto Procuratore Nazionale, dott. Antonio Ardituro, che ha portato il ringraziamento ed i saluti del Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, dr. Giovanni Melillo, ed ha rappresentato l'importanza di questo corso per gli operatori DNAA.

Presentazione del libro "La guerra fredda non è mai finita – Storie di agenti segreti e *cyber* spie", realizzato dal dr. Domenico Vecchiarino, docente della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

Nel pomeriggio del 25 gennaio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo Istituto, è stato presentato il volume "La guerra fredda non è mai finita – Storie di agenti segreti e *cyber* spie", realizzato dal dr. Domenico Vecchiarino, docente della Scuola, edito dalla Rubbettino.

Questo libro, *sequel* del precedente "Le spie della guerra fredda", pubblicato nel 2022, racconta le più importanti storie di spionaggio avvenute dalla caduta del muro di Berlino sino ai giorni nostri.

È un viaggio ideale tra le storie di spionaggio dopo la fine della "guerra fredda", testimonianza che le tensioni politiche tra le super potenze del pianeta non si sono sopite ma, anzi, hanno trovato nuove frontiere e contenuti, tra terroristi e *cyber* agenti segreti, tra guerre, inganni, ecc.

Dopo i saluti del Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, la Direttrice di *Formiche*, Flavia Giacobbe, ha condotto e moderato gli interventi degli ospiti. Erano presenti, per l'occasione, Lorenzo Guerini, Presidente del Copasir, l'Ambasciatore della Polonia in Italia, Anna Maria Anders, l'Ambasciatore di Ungheria Adam Kovacs, il Prof. Ranieri Razzante, Membro del Comitato per l'IA presso la Presidenza del Consiglio e il dr. Andrea Margelletti, Presidente del Cesi e Consigliere del Ministro della Difesa. L'autore ha concluso i lavori con un intervento di ringraziamento per i convenuti ed ha delineato i nuovi scenari di geo-politica nel settore dello spionaggio mondiale.

Tavola rotonda "Dal pubblico al privato. Affinità e differenze nella gestione delle risorse e dei collaboratori" con il Generale Zafarana, Presidente del Consiglio di Amministrazione ENI

Nella mattinata del 1 febbraio 2024, in occasione della tavola rotonda "Dal pubblico al privato. Affinità e differenze nella gestione delle risorse e dei collaboratori" tenutasi presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo istituto, il Direttore della Scuola Maurizio Vallone ha avuto il piacere di ricevere il Generale Giuseppe Zafarana, Presidente del Consiglio di Amministrazione di ENI.

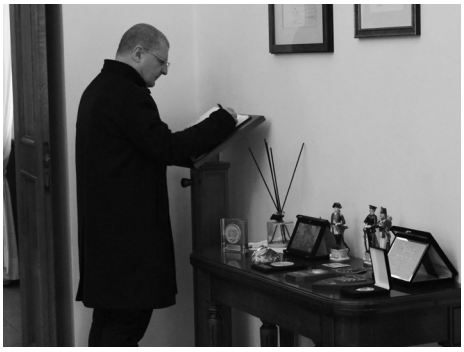
Per l'occasione è intervenuto, quale moderatore, il dott. Alberto Orioli, giornalista professionista e vicedirettore ed editorialista del "Sole 24Ore".

L'intervista ha affrontato un tema importante, quanto attuale, quale la *governance* aziendale: il significato, i modelli, gli obiettivi ed i ruoli in essa inseriti, anche analizzando il recente riesame, in sede parlamentare, della *governance* economica, che ristabilisce le regole che disciplinano la gestione e la direzione delle imprese quotate in borsa, allo scopo di renderle sempre più strategicamente efficaci, promuovendo una crescita sostenibile e inclusiva.

Si è dato ampio spazio al ruolo fondamentale svolto dalle aziende attive nei pubblici servizi, che spesso affrontano la difficoltà dei così detti "veto player".

Ruolo decisivo in questo quadro viene assunto dal Consiglio di Amministrazione che, al centro del processo di *corporate governance*, viene investito dall'assemblea degli azionisti che gli attribuisce la gestione dell'impresa ed il diritto di compiere tutte le operazioni necessarie per l'attuazione degli obiettivi aziendali.

L'incontro, grazie anche ai temi trattati, di attuale interesse sia politico che gestionale, ha suscitato vivo interesse da parte di tutti i corsisti presenti in sala.



Chiusura del 123° Corso di Aggiornamento in materia di Coordinamento Interforze e Cooperazione Internazionale

In data 2 febbraio 2024, presso questo istituto, si è concluso il 123° Corso di Aggiornamento in materia di Coordinamento Interforze e Cooperazione Internazionale destinato a dirigenti e ufficiali delle quattro forze di polizia.

Il corso, della durata di 5 settimane, è volto a favorire la conoscenza di nuove normative e tecniche dirigenziali, organizzative ed operative, nonché a integrare le conoscenze reciproche delle forze di polizia per un migliore coordinamento delle relative attività.

In questo corso, per la prima volta, sono state inserite due nuove materie: "Organizzazione Internazionale giudiziaria per il contrasto al crimine organizzato e al terrorismo", affidata al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo dr. Giovanni Melillo, e "Cooperazione Internazionale di polizia", affidata al Prefetto Raffaele Grassi, Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Centrale della Polizia Criminale.

L'attività formativa è stata quindi connotata da un potenziamento della proiezione europea e internazionale, attraverso lezioni in materia di coordinamento investigativo e giudiziario transnazionale.

Alla Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, tavola rotonda su "L'urbanistica delle città come strumento di contrasto al disagio e alla criminalità urbana"

Nella mattinata del 5 febbraio 2024, il Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, ha avuto il piacere di salutare e ringraziare tutti gli invitati alla tavola rotonda su "L'urbanistica delle città come strumento di contrasto al disagio e alla criminalità urbana", tenutasi presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo istituto.

Per l'occasione erano presenti l'On. Chiara Colosimo, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, la dott. ssa Liana Esposito, Sostituto Procuratore presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, il Prefetto Antonio De Iesu, Assessore alla Polizia Municipale e alla legalità del Comune di Napoli, l'architetto Simone Micheli, fondatore dello Studio d'Architettura "Simone Micheli Architectural Hero", l'ingegnere Maurizio Veloccia, Assessore all'Urbanistica di Roma e l'architetto Massimo Roj, A.D. dello Studio d'Architettura Progetto CMR.

Moderatrice d'eccezione la dott.ssa Francesca Fagnani, giornalista e conduttrice televisiva, che ha aperto i lavori affrontando il delicato tema del degrado urbanistico come uno delle cause della criminalità, riportando il pensiero di uno scrittore, Sandro Bonvissuto, profondo conoscitore del pianeta carcere, che recita: "Mi chiedo se sia possibile attribuire al male dei canoni architettonici, ma chiunque l'abbia concepito è esperto di male; il male come allucinante evidenza…".

La Fagnani parte da questo punto di vista lasciando la parola al Prefetto De Iesu che con la sua lunghissima esperienza e profonda conoscenza della criminalità napoletana, racconta alla platea quanto di profondo conosce dei quartieri più degradati di Napoli, descrivendola, con una citazione dello scrittore Maurizio Di Giovanni "… abbiamo l'inferno sotto i piedi – con riferimento al magma dei vulcani presenti nel sottosuolo –, il paradiso sulla testa – il cielo azzurro – e Napoli è il purgatorio".

Nelle città cambia la portata del problema securitario: non più solo prevenzione e repressione dei reati, ma soprattutto promozione e garanzia di migliori condizioni di vivibilità. Questo è quanto emerso attraverso anche l'esperienza dell'Architetto Massimo Roj, che con il suo progetto di riqualificazione dell'edilizia popolare nella zona di San Siro a Milano, racconta di una progettazione che guarda al futuro. Infatti è proprio questo lo scopo della riqualificazione di San Siro: pensare a coloro che, cercando lavoro, trovino una città industriosa che dia la possibilità di vivere e vivere a misura d'uomo.

Incontro con l'Avvocato Ernesto Maria Ruffini, Direttore dell'Agenzia delle Entrate

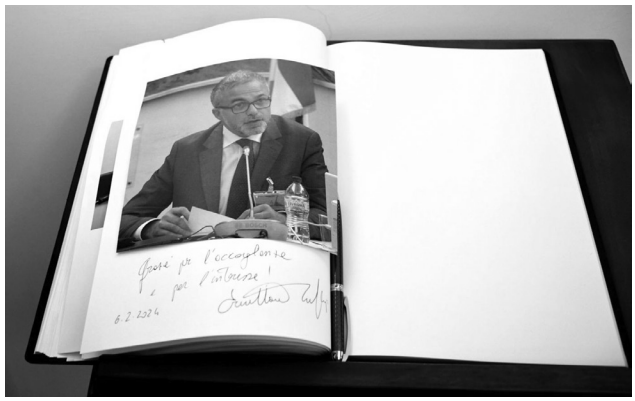
Nella mattinata di martedi 6 febbraio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questa Scuola, il Direttore Maurizio Vallone ha incontrato ed intervistato l'Avvocato Ernesto Maria Ruffini, Direttore dell'Agenzia delle Entrate.

Il Direttore Ruffini ha illustrato il lavoro dell'Agenzia delle Entrate partendo dalla nascita dell'Agenzia stessa come agenzia fiscale Dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che svolge le funzioni relative ad accertamenti e controlli fiscali e alla gestione dei tributi.

L'Agenzia ha l'obiettivo di garantire gli adempimenti degli obblighi fiscali da parte dei cittadini contribuenti e svolge i servizi relativi al catasto e tutti quei servizi ad esso collegati.

Ha illustrato, inoltre, i compiti che il Direttore dell'Agenzia ha all'interno di questa struttura, da quelli di rappresentanza a quelli di direzione.

È stato dato spazio al nuovo strumento – innovativo quanto efficace per l'Agenzia ma anche per il contribuente – della *compliance*, un invito bonario a controdedurre in via non contenziosa a fronte di infrazioni evidenziate dall'Agenzia o a pagare il dovuto con sanzioni ridotte.



A conclusione dell'incontro si è parlato dello stretto rapporto che lega l'Agenzia e le sue banche dati con tutte le attività investigative sia nell'ambito del settore del riciclaggio che del reinvestimento dei proventi delle attività criminali organizzate.

Il Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, incontra e intervista la Dottoressa Margherita Cassano, Presidente della Corte di Cassazione

Nel pomeriggio del 6 febbraio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questa Scuola, il Direttore Maurizio Vallone ha incontrato ed intervistato la Dottoressa Margherita Cassano, Presidente della Corte di Cassazione.

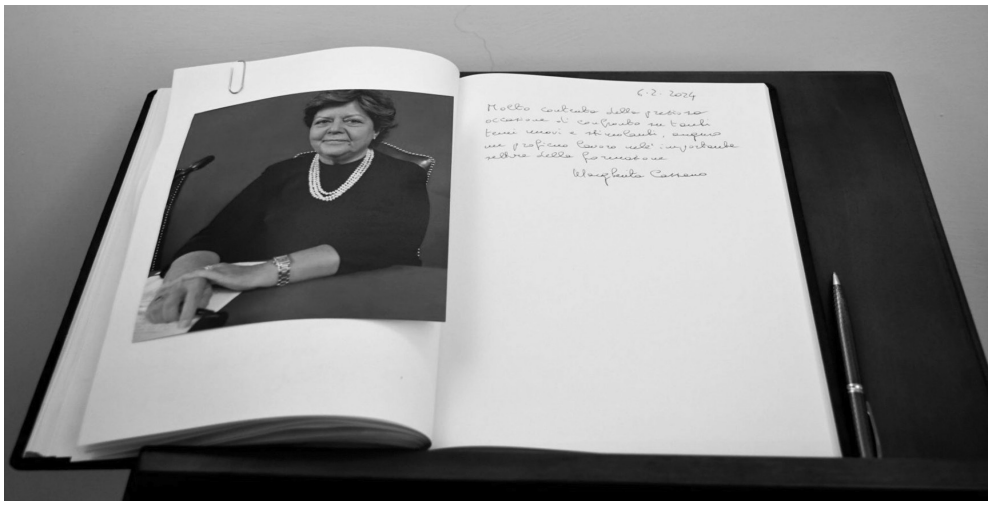
La Presidente, rispondendo ad una domanda posta dal Direttore se la parità di genere sia pienamente rispettata nella magistratura italiana, ha ricordato la dott.ssa Oliva, che con la sua domanda di partecipazione al concorso di Prefetto, nel 1956, ha aperto a tutte le donne la strada per partecipare ai concorsi pubblici sia nella carriera prefettizia che in quella della magistratura.

Essere donna nell'ambito della Cassazione, della magistratura o comunque nell'ambito di lavori che tradizionalmente sono stati ad appannaggio degli uomini, non è compito semplice e richiede grande dedizione e professionalità.

Proprio questo racconta la Presidente Cassano, che suggerisce a tutte le donne in carriera di avere il coraggio di essere se stesse.

La Presidente si è poi soffermata sui compiti di Presidente della Cassazione, da quelli di presiedere le Sezioni Unite, alla partecipazione di diritto al Consiglio Superiore della Magistratura, alla Presidenza del Consiglio della Magistratura Militare.

L'intervista si è soffermata sulla complessità della macchina organizzativa della Corte, che rappresenta il giudice di legittimità delle sentenze emesse dalla magistratura.


6.2.2024

Il Direttore della Scuola incontra e intervista il Prefetto Mario Parente, Direttore dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (A.I.S.I.)

La mattina del 7 febbraio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questa Scuola, il Direttore Maurizio Vallone ha avuto il piacere di intervistare il Prefetto Mario Parente, Direttore dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna (A.I.S.I.), già frequentatore del Corso di Alta Formazione presso questa Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Il Prefetto Parente ha illustrato la struttura organizzativa dell'Agenzia ed i compiti che la legge gli assegna: "Ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili per garantire la sicurezza interna della Repubblica e le Istituzioni democratiche preservandole da ogni minaccia, da ogni attività eversiva e da ogni forma di aggressione criminale o terroristica".

La veloce evoluzione informatica ha reso necessario il rafforzamento anche dei settori che contrastano e prevengono attacchi *cyber*, che possono mettere in pericolo "il perimetro di sicurezza cybernetica nazionale".

ITALIANO
ENGLISH
FRANCAIS
ESPAÑOL
DEUTSCH

Il Direttore della Scuola incontra e intervista il Generale Giovanni Caravelli, Direttore dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (A.I.S.E.)

Nella mattinata dell'8 febbraio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questa Scuola, il Direttore Maurizio Vallone ha intervistato il Generale Giovanni Caravelli, Direttore dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (A.I.S.E.).

Ringraziando l'ospite per essere intervenuto, il Direttore Vallone ha ricordato l'operatività che in passato ha distinto il Direttore Caravelli, quale Generale di Corpo d'Armata dell'Esercito.

Il Generale Caravelli, infatti, ha una lunga esperienza operativa, avendo ricoperto incarichi importanti con missioni all'estero che lo hanno portato in Kosovo e in Afghanistan.

Nell'A.I.S.E. ha ricoperto prima l'incarico di Vice Direttore e, dal 2020, Direttore.

Il Generale Caravelli ha rappresentato l'organizzazione dell'Agenzia con le sue diramazioni all'estero.

L'Agenzia ha il compito di ricercare ed elaborare tutte le informazioni utili alla difesa dell'indipendenza, dell'integrità e della sicurezza della Repubblica dalle minacce provenienti dall'estero.

"*Tutte le informazioni raccolte, anche attraverso i Servizi di Informazione dei Paesi alleati o collaboranti, forniscono un contributo prezioso al fine di garantire la sicurezza del nostro Paese*".

Inoltre, l'Agenzia collabora al contrasto delle minacce *cyber* e quelle rappresentate dalla criminalità organizzata transnazionale.

Alla Scuola di Perfezionamento, tavola rotonda su "L'intelligenza artificiale e la prova nel processo penale"

Nella mattinata dell'11 febbraio 2024, il Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, ha avuto il piacere di ospitare e salutare tutti gli invitati alla Tavola Rotonda su "L'intelligenza artificiale e la prova nel processo penale" tenutasi presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo istituto.

Hanno portato indirizzi di saluto il Pref. Stefano Gambacurta, Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza preposto all'attività di coordinamento delle forze di polizia; l'Avv. Giulia Boccassi dell'Ufficio di Presidenza dell'Unione Camere penali italiane; l'Avv. Irma Conti, Vice Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma; l'Avv. Gaetano Scalise, Presidente della Camera penale di Roma.

L'On. Salvatore Deidda, Presidente 9ª Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, ha inviato un video-messaggio di saluto.

Al tavolo erano presenti: il Dott. Giovanni Salvi, già Procuratore Generale della Corte di Cassazione e Presidente del Comitato scientifico della Fondazione "Vittorio Occorsio"; l'Avv. Prof. filippo dinacci, avvocato cassazionista e professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma; il Prof. Gianluigi Greco, Presidente dell'Associazione italiana per l'intelligenza artificiale e docente ordinario di informatica presso l'Università della Calabria.

In video collegamento la Prof.ssa Barbara Caputo, docente ordinario presso il Dipartimento di Automatica e Informatica (DAUIN) del Politecnico di Torino e referente per l'I.A., nonché l'On. Ciro Maschio, Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

Moderatrice, per l'occasione, la dott.ssa Barbara Carfagna, giornalista e conduttrice RAI, che ha aperto la tavola rotonda citando il filosofo e docente Luciano Floridi che definisce l'intelligenza artificiale "… il contrario di quello che noi sentiamo dire nel termine": l'intelligenza artificiale non esiste, proprio perchè l'intelligenza è una peculiarità umana, con tutti i sensi attivi. L'intelligenza artificiale è un'enorme efficienza che supera i limiti della mente umana. Per intelligenza artificiale si intende la capacità di alcuni agenti artificiali di agire in maniera autonoma senza intelligenza.

I vari interventi che si sono susseguiti hanno evidenziato come l'automatismo, quindi l'intelligenza artificiale, sia entrato a pieno titolo anche nel processo penale.

L'esigenza sociale di snellire gli *iter* burocratici, che tanto affliggono i processi, sono stati l'imput che hanno permesso l'entrata delle "macchine" nel mondo del diritto, ma tutto questo ha suscitato qualche dubbio e anche alcuni timori per un futuro che arriverà ed un presente dove occorre essere vigili per evitare che la tecnologia già disponibile fornisca strumenti di alterazione delle prove nel processo penale.

Il Direttore della Scuola intervista l'Onorevole Chiara Colosimo, Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia

Nel pomeriggio del 12 febbraio 2024, la Scuola di Perfezionamento ha avuto il piacere di ospitare l'Onorevole Chiara Colosimo, Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia.

L'intervista si è svolta presso l'Auditorium "Carlo Mosca" dell'Istituto alla presenza dei frequentatori del 39° Corso di Alta Formazione e del 27° Corso di Analisi Criminale.

Il Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, dopo aver ringraziato l'Onorevole Colosimo per la sua disponibilità, le ha chiesto quali siano gli intendimenti e gli obiettivi della Commissione.

L'Onorevole ha illustrato la composizione della Commissione, che attualmente è formata da dieci Comitati, o meglio Gruppi di lavoro.

Ha, quindi, illustrato le funzioni dei Gruppi di lavoro che operano parallelamente alla Commissione e si occupano di altrettanti temi che spaziano dalla desecretazione degli atti relativi alle stragi di mafia, ai beni confiscati, allo scioglimento e le infiltrazioni nei Comuni, al Comitato che si occupa di minori maltrattati dalle famiglie mafiose, a quello sulle vittime di mafia e testimoni di giustizia, al Comitato che si interessa di criptovalute e piattaforme, a quello che si occupa di mafia e appalti, fino ad arrivare al Comitato che segue tutta la parte delle infiltrazioni nell'economia legale, con una specifica attenzione al settore dei giochi. Da ultimo, ma non meno importante, il Comitato che si interessa di mafie straniere.

La Presidente Colosimo si è poi soffermata sull'attività della Commissione sulle liste elettorali, per evitare che persone "impresentabili" possano essere candidate a competizioni politiche o amministrative.

ITALIANO
ENGLISH
FRANÇAIS
ESPAÑOL
DEUTSCH

Visita alla Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia di una delegazione romena guidata dal Vice Primo Ministro nonché Ministro degli Affari Interni romeno, Catalin Marian Predoiu

Nella mattinata del 16 febbraio 2024 una delegazione guidata dal Vice Primo Ministro nonché Ministro degli Affari Interni romeno, Catalin Marian Predoiu, ha fatto visita alla Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Il Vice Primo Ministro Predoiu si trovava a Roma in occasione del vertice intergovernativo italo-romeno con il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ed è stato accompagnato da Sua Eccellenza l'Ambasciatore straordinario e plenipotenziario in Italia Gabriela Dancau e da una delegazione composta dalla Signora Catalin Necula, Segretario di Stato presso il Ministero degli affari interni, dalla Signora Beatrice Florina Draghiciu, Consigliera di Stato, dalla Signora Nusa Coman, Direttore Generale della Direzione Generale per gli affari europei, Schengen e le relazioni internazionali del Ministero degli affari interni, dal Generale di Brigata Liviu Uzlau, Rettore dell'Alexandru Accademia di Polizia Ioan Cuza e dal Sig. Virgiliu Pintea, esperto per la sicurezza del Ministero degli affari interni presso l'Ambasciata di Romania in Italia.

Il Vice Primo Ministro ha espressamente richiesto, prima del suo rientro in Patria, di poter visitare questo istituto per acquisire elementi conoscitivi sui corsi di Alta Formazione dirigenziale e sui corsi svolti presso la Scuola Internazionale di alta forma-

zione per la prevenzione ed il contrasto alla criminalità organizzata di Caserta.

Il Direttore della Scuola, Maurizio Vallone, ed il Direttore del Servizio Studi, Gen. B. CC Alessandro Della Nebbia, hanno illustrato l'offerta formativa della Scuola di Perfezionamento e di quella internazionale per il contrasto alla criminalità organizzata di Caserta.

Il Ministro Predoiu ha auspicato una fattiva collaborazione tra gli omologhi istituti italiano e rumeno ed ha invitato i vertici della Scuola a visitare la loro accademia a Bucarest.

Alla Scuola di Perfezionamento la terza Edizione del Seminario "Criminalità informatica ed intelligenza artificiale" organizzato dalla Fondazione Vittorio Occorsio

Nell'ambito del 39° Corso di Alta Formazione, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo istituto, nei giorni 19 e 20 febbraio 2024 ha avuto luogo la terza edizione del seminario "Criminalità informatica ed intelligenza artificiale", organizzato dalla Fondazione Vittorio Occorsio.

L'intelligenza artificiale, tema di grande attualità, è stato al centro delle due giornate articolate in sei sessioni, che hanno visto la presenza di personalità tanto del mondo giudiziario e accademico quanto di quello delle imprese.

Sono intervenuti:

– Giovanni Salvi, già Procuratore Generale della Corte di Cassazione e Presidente del Comitato scientifico FVO;

– Fabio Di Vizio, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;

– Eugenio Fusco, Procuratore aggiunto della Repubblica presso il Tribunale di Milano;

– Antonio Balsamo, Sostituto Procuratore Generale della Corte di Cassazione;

– Nunzia Ciardi, Vice Direttore dell'Agenzia per la cyber-sicurezza nazionale;

– Ivan Salvadori, Professore associato di diritto penale dell'Università di Verona;

– Ivano Gabrielli, Direttore del Servizio Polizia postale e delle telecomunicazioni;

– Gian Luca Berruti, Colonnello t.ST. della Guardia di Finanza, per la cyber-sicurezza nazionale;

– Eugenio Albamonte, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma;

– Fabrizio Di Benedetto, Antitrust Compliance & Legal Analysis COA Expert, Coordinatore Operativo Attività, Intesa San Paolo S.p.A.;

– Matteo Feraboli, Group Senior Director Cyber Security & Anti-Fraud Services, Intesa San Paolo S.p.A.;

– Francesco Bruschi, Professore ordinario del Politecnico di Milano;

– Pasquale Fimiani, Avvocato Generale della Corte di Cassazione, Componente del Comitato scientifico FVO;

– Elisabetta Ceniccola, Sostituto Procuratore Generale della Corte di Cassazione;

– Antonello Ardituro, Sostituto Procuratore Nazionale presso la DNAA;
– Stilian Cortese, Tenente Colonnello della Guardia di Finanza;
– Costanza Bernasconi, Professore associato di diritto penale presso l'Università degli Studi di Ferrara;
– Sandro Cutrignelli, Sostituito Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze;
– Alberto Cappellini, Giudice presso il Tribunale di Spoleto, Dottore di ricerca in discipline penalistiche, Università degli Studi di Firenze.

Alle giornate di lavoro ha partecipato anche il notaio Vittorio Occorsio, Presidente della omonima Fondazione.

Il Direttore della Scuola intervista il Professore Pasquale Stanzione, Presidente del Garante per la protezione dei dati personali

Nel pomeriggio del 21 febbraio 2024, presso l'Auditorium "Carlo Mosca" di questo Istituto, il Direttore Maurizio Vallone ha avuto il piacere di intervistare il Professore Pasquale Stanzione, Presidente del Garante per la protezione dei dati personali.

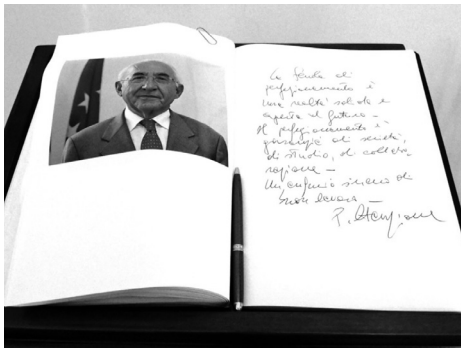
Dopo aver ringraziato l'ospite per la sua presenza, il Direttore Vallone ha ricordato come il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione Luigi Salvato, nella sua prolusione tenuta in occasione dell'apertura dell'anno accademico della Scuola dal titolo "Presunzione di innocenza, comunicazione e formazione", ha posto l'accento sul difficile rapporto tra diritto alla *privacy* e diritto di informazione, che assieme generano una equivalenza tra diritti e doveri reciproci dei cittadini, delle forze dell'ordine, dei magistrati e degli organi di informazione.

Il Prof. Stanzione ha evidenziato come il compito del Garante è proprio quello di individuare le criticità e le violazioni dei diritti alla riservatezza.

Dopo aver ringraziato i corsisti presenti, e rispondendo alle domande del Direttore, il Presidente ha rappresentato il funzionamento dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali e quali sono i compiti allo stesso demandati. Lo definisce una delle poche autorità, se non l'unica, ad avere una competenza trasversale e peculiare. Non ha funzioni regolatorie, ma di tutela di un diritto fondamentale: la *privacy*.

Il Garante per la protezione dei dati personali è un organo collegiale, composto da quattro membri eletti dal Parlamento a voto limitato, i quali rimangono in carica per un mandato di sette anni non rinnovabile.

Il Presidente ha descritto un particolare settore della *privacy*, quello delle relazioni tra *privacy* e neuroscienza, mettendo in luce i pericoli di quello che ha definito il "neurocapitalismo".



ITALIANO
ENGLISH
FRANCAIS
ESPAÑOL
DEUTSCH

La Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia in visita alla Corte di Cassazione partecipa ad una Udienza della Cassazione Penale a Sezioni Unite

Lo scorso 29 febbraio 2024 i frequentatori del 39° Corso di Alta Formazione di questa Scuola hanno assistito all'udienza della Cassazione Penale a Sezioni Unite sulla questione di diritto circa l'ammissibilità quali prove nei giudizi penali del contenuto di comunicazioni effettuate su piattaforme criptate acquisite tramite Ordine di indagine europeo.

Si ringrazia la Presidente della Corte di Cassazione, Margherita Cassano, per aver consentito ai frequentatori del 39° Corso di poter assistere ad una decisione delle Sezioni Unite di tale importanza e rilevanza nel panorama investigativo/giudiziario.

NOTE