RIVISTA TRIMESTRALE

DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale di Dottrina,
Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2024, n. 2 – 3

SOMMARIO

Parte I – *Interventi*	Pag.	5
Maurizio Vallone -i*ntervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto il 18 giugno 2024 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2023-2024*		
Teo Luzi - *conferenza del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri ai frequentatori del XXXIX Corso di Alta Formazione sul tema: "Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri per la sicurezza dei cittadini". 22 aprile 2024*	"	9
Giovanni Russo - *conferenza del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ai frequentatori del XXXIX Corso di Alta Formazione sul tema: "L'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e altri strumenti per la lotta alla criminalità organizzata". 30 aprile 2024*	"	21
Sebastiano Galdino - *conferenza del Comandante in Seconda della Guardia di Finanza sul tema "La dimensione globale della sicurezza economico-finanziaria e il ruolo della polizia economico-finanziaria". 31 maggio 2024*	"	27
Parte II – *Articoli e Saggi*	"	39
Maurizio Decastri - *Il lavoro e i valori nelle Amministrazioni Pubbliche.*	"	41
Parte III – *Voci dall'Aula*	"	51
Alessandro Andrei - *Segnalazione di reato e whistleblowing.*	"	53
Pierfrancesco Oriolo - *Criptovalute, traffici illeciti e riciclaggio. L'utilizzo delle criptovalute nell'ambito dei commerci illegali e dei processi di riciclaggio.*	"	107
Marta Sabino - *La nozione di femminicidio e l'analisi dei fattori di rischio o di vulnerabilità nelle situazioni riconducibili a casi di violenza di genere.*	"	157
Parte IV – *Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*	"	215
Gabriele Trombetta – *Il 'metodo mafioso' nei più recenti sviluppi applicativi e giurisprudenziali.*	"	217

Parte V – *Segnalazioni bibliografiche* Pag. 263

Marco Valentini e Guido Mellis *Pro bono communi – Scritti in onore di Carlo Mosca,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. " 265

Antonio D'Acunto *Il ruolo del Prefetto tra emergenza sanitaria e tutela della legalità nell'economia,* Editoriale Scientifica, Napoli, 2023. " 266

Marta Sabino *Il femminicidio. analisi dei fattori di rischio o di vulnerabilità nella violenza di genere*, Edizioni Anicia, Roma, 2024. " 267

Parte I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia tenuto il 18 giugno 2024 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2023-2024

di Maurizio Vallone

Sig. Capo della Polizia, Signori Comandanti dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, Signor Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Sigg. Ambasciatori e rappresentanti diplomatici, Autorità tutte, carissimi Docenti, colleghe e colleghi frequentatori del XXXIX Corso di Alta Formazione, gentili ospiti ed amici della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

Un sentito ringraziamento per la vostra partecipazione a questa manifestazione con la quale si dà formale chiusura delle attività didattiche del XXXIX Corso di Alta Formazione.

Un particolare saluto alla rappresentanza del XXIX Corso di Alta Formazione qui presente per festeggiare il loro decennale.

Si conclude, oggi, un anno di studi che ha visto profondere il massimo impegno da parte non solo dei frequentatori del Corso e dell'intero corpo docente, ma anche da parte del quadro permanente della Scuola in tutte le sue articolazioni, anche quelle logistiche ed amministrative.

Quadro permanente che è stato chiamato ad un intenso sforzo organizzativo ed operativo per consentire ai frequentatori di poter massimizzare l'investimento nel capitale umano che le Amministrazioni della Forze di Polizia hanno inteso effettuare nello spirito del coordinamento voluto dalla legge 121/1981 che ha istituito questa Scuola Interforze.

Quest'anno i frequentatori del CAF hanno potuto giovarsi, oltre che delle autorevoli docenze dei professori titolari, anche della partecipazione a seminari e conferenze di tutte le Autorità di vertice delle magistrature, civili, amministrative, contabili e militari, di tutte le Autority ed Agenzie indipendenti, delle Agenzie di intelligence, della Commissione Parlamentare Antimafia e del Copasir, oltre ai migliori esperti del MAECI e di Istituti specializzati nell'analisi geopolitica internazionale.

Unitamente alla Fondazione Occorsio sono state organizzate sessioni di lavoro sulla cybersicurezza, sul monitoraggio delle criptovalute e sulle tematiche investigative legate alle piattaforme criptate di comunicazione ed al riciclaggio ed all'intelligenza artificiale.

E' stato allargata la partecipazione a docenti provenienti dalle Università di Padova, di Udine, dal Politecnico di Torino, dalla Bocconi di Milano, dalla Università Luiss Guido Carli di Roma, da Tor Vergata e dalla Università della Calabria, che hanno offerto spunti di alta specializzazione, dalla cybersicurezza, al riciclaggio internazionale, all'intelligenza artificiale.

Complessivamente sono state svolte 25 tavole rotonde e 70 seminari che hanno coinvolto 336 relatori, 345 ore di lezioni frontali con 25 docenti.

Ancora, ai frequentatori è stata offerta una completa panoramica di tutte

le specializzazioni delle Forze di Polizia, dalle Specialità della Polizia stradale e ferroviaria, alla polizia cibernetica, a quelle dell'Arma come i Comandi Tutela della salute, tutela patrimonio culturale, tutela ambiente, tutela agroalimentare e antifalsificazione monetaria a quelle della Guardia di Finanza in tema di contrasto al riciclaggio ed al controllo delle aree marittime.

In una ottica internazionale è stata sottoscritta a Parigi la Lettera di partenariato con la omologa Scuola di formazione del Ministero dell'interno francese, Hiemy, presso cui i frequentatori del CAF hanno trascorso una intensa settimana di studi e di simulazioni operative, e saranno avviati contatti, per analoghi partenariati, con la Scuola di formazione della Polizia algerina.

I frequentatori del CAF hanno potuto visitare, ed avere briefing operativi, presso le Istituzioni europee a Bruxelles e le Agenzie Europol ed Eurojust all'Aia.

Inoltre, nell'ambito del ciclo di formazione sul contrasto all'immigrazione clandestina, hanno visitato il centro di accoglienza di Lampedusa e preso parte ad incontri con le Autorità di gestione del Centro, oltre che visitare le locali centrali operative della Guardia di Finanza e partecipare ad una ricognizione in mare dei loro pattugliatori.

Un ringraziamento alla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno, alla Scuola di formazione Dipartimento informazioni per la sicurezza, alla Scuola Superiore di Polizia, alla Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, alla Scuola di Polizia Economico - Finanziaria della Guardia di Finanza, alla Scuola Superiore dell'esecuzione penale Piersanti Mattarella ed alla SPES Accademy Carlo Azeglio Ciampi per la continua collaborazione e scambio di occasioni di formazione.

Un sentito ringraziamento a tutti coloro che nelle diverse Amministrazioni delle Forze di Polizia collaborano alla organizzazione del Corso di Alta Formazione.

Un particolare ringraziamento a tutti i Funzionari e gli Ufficiali del XXXIX corso di Alta Formazione per la professionalità, serietà, umanità dimostrata in questi nove mesi dove, sono sicuro, si sono cementati sentimenti di stima ed amicizia reciproca che continueranno ad accompagnare ognuno di noi anche nei prossimi anni e nelle prossime esperienze professionali. Continuate a partecipare alle attività della Scuola attraverso la formazione a distanza che abbiamo realizzato e per la quale riceverete via internet gli inviti a seguire tutte le tavole rotonde e seminari dei prossimi anni.

Auguro a tutti voi una lunga e soddisfacente carriera e buona vita.

Conferenza del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri ai frequentatori del XXXIX Corso di Alta Formazione sul tema: "Il ruolo dell'Arma dei Carabinieri per la sicurezza dei cittadini". 22 aprile 2024

di Teo Luzi

Ringrazio, il Direttore della Scuola Maurizio VALLONE che, anche quest'anno, mi ha offerto l'opportunità di prendere parte al consolidato ciclo di conferenze che segnano l'Anno Accademico di questo prestigioso Istituto.

L'alta qualificazione dell'uditorio è uno stimolo in più per una conversazione che, spero, possa suscitare interesse su un tema di per sé impegnativo e in un momento storico in cui l'Arma dei Carabinieri, al pari degli altri attori della Sicurezza e della Difesa, è chiamata a interagire in un contesto caratterizzato da fenomeni di grande portata politica e strategica.

L'invasione dell'Ucraina ha segnato un momento di cesura e, al tempo stesso, di accelerazione di dinamiche che impongono un rafforzamento della politica di difesa e di deterrenza.

L'offensiva avviata lo scorso 7 ottobre contro lo Stato d'Israele da parte di "Hamas" ha riacceso i riflettori sul conflitto arabo-israeliano, offrendo terreno fertile alla propaganda islamista.

Da ultimo, le azioni dei guerrieri Houthi, che, in segno di solidarietà nei confronti dei palestinesi attaccano con droni armati e missili le navi cargo nello stretto di Bab el-Mandeb, porta di accesso nel Mar Rosso e nel Canale di Suez. Condotte che hanno provocato effetti dirompenti sul commercio internazionale, facendo lievitare i costi dell'energia, delle materie prime e dei prodotti d'importazione dall'Asia.

In tale complesso scenario, i Carabinieri esprimono peculiari capacità che rispecchiano i tratti distintivi della propria identità ovvero la dualità della missione istituzionale - quale Forza armata e Forza di polizia - e l'orientamento al cittadino.

L'Arma, che celebra quest'anno il 210° anniversario della fondazione, è Forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza che dipende dal Ministro della Difesa, per il tramite del Capo di Stato Maggiore della Difesa, e funzionalmente dal Ministro dell'Interno, per i compiti di polizia.

Alcuni Reparti dell'Arma, cui sono demandate competenze esclusive nei comparti di specialità [sanità, ambiente, lavoro e patrimonio culturale] attinenti alla tutela di interessi diffusi delle comunità, mantengono altresì una dipendenza funzionale dai Dicasteri di riferimento.

Il nostro modello organizzativo è caratterizzato dall'inscindibilità tra la funzione militare e la funzione di polizia.

L'Arma rappresenta un «UNICUM» operativo nello scenario internazionale, contribuendo, con le proprie peculiarità organizzative e operative, ad affrontare le minacce ibride di natura culturale, sociale, economica, finanziaria e tecnologica.

Al vertice dell'Istituzione è posto il Comando Generale, da cui dipendono le organizzazioni funzionali addestrativa, territoriale, mobile e speciale, nonché quella per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, costituita nel 2017 a seguito della confluenza nell'Arma dell'ex Corpo Forestale dello Stato. A fronte di una forza assegnata dalle Leggi di circa 120.000 unità, l'Arma dei Carabinieri opera oggi con circa 109.000 Carabinieri.

La struttura portante è l'Organizzazione territoriale, ove è impiegato circa il 75% di tutto il personale, distribuito in oltre 5.200 reparti, dalle Stazioni ai Comandi Provinciali. Le Stazioni costituiscono un reticolo perfettamente integrato nella trama dei quasi 8.000 Comuni italiani [le Tenenze e le Stazioni costituiscono l'unica presenza operativa dello Stato in 7.407 Comuni italiani dei 7.896 totali, ove risiede circa il 57% della popolazione nazionale. Ben 6.956 Comuni, ovvero il 94% dei 7.407 citati, contano meno di 15.000 abitanti], a cui i Carabinieri sono rimasti responsabilmente vicini anche nei momenti più drammatici dell'emergenza pandemica, quando l'attenzione ai bisogni della popolazione è stata vissuta con accresciuta intensità da ciascun militare.

Ovunque, nelle grandi città come nei piccoli centri che compongono il tessuto connettivo nazionale, i Carabinieri vivono le comunità, offrendo ai cittadini costante vicinanza e assistenza. Si tratta di un modello la cui validità non si esaurisce nel fornire un'efficace risposta in termini di prevenzione e contrasto dei reati, ma si completa con la capacità di ascolto e di dialogo volta a cogliere ogni esigenza di sicurezza, ln una sintesi perfetta dell'apertura mentale tipica della cultura italiana. La rassicurazione sociale è la vera cifra distintiva dell'Arma che proietta i suoi valori anche all'estero da oltre 160 anni.

Si tratta di un vero e proprio valore aggiunto del Carabiniere, che si riflette concretamente sulla qualità dell'azione di polizia e, pertanto, sull'ordine e la sicurezza pubblica, che registra indici di criminalità tendenzialmente costanti, anche con riferimento alle tipiche condotte contro la persona e predatorie. Tale andamento è connesso anche con l'emersione di molte fattispecie delittuose, che in passato rimanevano confinate nel cosiddetto numero oscuro, vale a dire la differenza tra i crimini reali e quelli misurati; questa emersione, che riteniamo ancora parziale, è comunque un elemento indicativo dell'efficacia dell'azione di contrasto posta in essere dalle Forze di polizia.

I soli omicidi nell'ultimo decennio sono diminuiti del 31% passando dai 479 del 2014 ai 332 del 2023.

Il favorevole andamento statistico non ci rende meno consapevoli della diffusa percezione di insicurezza dei cittadini. Secondo l'indagine «La criminalità: tra realtà e rappresentazione», riferita al 2022 e realizzata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale e dall'Eurispes (Istituto di Studi Politici Economici e Sociali), solo il 52% degli intervistati si sente abbastanza sicuro nella città/località in cui vive.

In ragione di ciò, avvertiamo la responsabilità di continuare a mantenere elevati i livelli di efficienza sia nell'attività preventiva che di contrasto alla criminalità. Basti pensare che le Centrali operative dell'Arma corrispondono, in media, a oltre il 60% delle richieste di intervento che pervengono a tutte le Forze di polizia sul Numero Unico di Emergenza 112.

Un impegno operativo a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che

si sviluppa in aderenza al modello di coordinamento previsto dalla legge n. 121 del 1981, che continua a offrire un quadro di riferimento di piena efficacia, apprestando molteplici strumenti di coordinamento tra le componenti nazionali di *law enforcement*, ai quali molti Paesi esteri guardano con apprezzata considerazione.

Mi riferisco, anzitutto, ai Comitati nazionale e provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, nel cui ambito il Ministro dell'Interno e i Prefetti affermano l'unità d'indirizzo di tutti gli attori del sistema di sicurezza, per garantire un servizio di qualità ai cittadini.

Cito ancora il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A), organismo composto dai rappresentanti delle Forze di polizia e degli Organismi di informazione e sicurezza, nel cui ambito vengono condivise e valutate le informazioni sulla minaccia terroristica interna e internazionale. La duttilità e la snellezza della metodologia di lavoro, unitamente alla costante attività di consultazione e raccordo tra le diverse componenti, consentono al C.A.S.A. un'approfondita e tempestiva valutazione delle notizie, finalizzata ad attivare le necessarie misure di prevenzione e contrasto.

Sul lavoro svolto per il controllo del territorio si innestano tutte le attività di prevenzione e investigative volte a contenere le minacce portate dal terrorismo *jihadista*, dall'eversione interna e dall'ingerenza della criminalità organizzata, nonché ad arginare i rischi connessi con la violazione del segreto industriale e militare, con la tutela delle infrastrutture clitiche e con la sicurezza cibernetica e ambientale.

Farò ora cenno alle dinamiche di questi fenomeni, come esaminate dal punto di osservazione dell'Arma, descrivendo l'impegno istituzionale per affrontarle.

Sul fronte del terrorismo confessionale, *Al Qaeda* e lo Stato Islamico, pur avendo subito l'eliminazione dei vertici, non hanno esaurito la spinta espansionistica verso nuovi quadranti.

Guardiamo con attenzione ai due archi di instabilità prossimi al territorio nazionale: a Sud e a Est del nostro Paese.

A Sud, l'instabilità degli Stati africani ha concesso spazi ai gruppi estremisti che acquisiscono il consenso della popolazione, distribuendo beni di prima necessità e garantendo lavoro attraverso l'arruolamento nelle milizie.

In tale contesto geografico, un accenno a sé riguarda la vicina Tunisia, dove risiedono oltre 6.800 connazionali e sono presenti circa 800 società italiane. Le incertezze socio-economiche del Paese rischiano di alimentare il proselitismo jihadista tra la giovanissima popolazione, cui si aggiunge una forte spinta migratoria sub-sahariana, che ha trasformato quelle coste nel principale hub di smistamento dei migranti verso l'Europa.

A Est, i Balcani permangono un potenziale incubatore del terrorismo confessionale. Inoltre, i riflessi della crisi russo-ucraina hanno messo sotto pressione il dialogo interetnico faticosamente avviato.

Trasversalmente, rispetto ai quadranti territoriali di instabilità, si pone il tema della propaganda jihadista in rete. I video dello Stato Islamico incitano i «lupi solitari" a vendicare le iniziative provocatorie intraprese da esponenti della destra *xenofoba* in alcuni Paesi europei.

Non va inoltre sottovalutata la minaccia rivolta agli obiettivi israeliani, acuitasi a seguito della nuova crisi israelo-palestinese, aperta dagli attacchi del 7 ottobre 2023.

Pur in assenza di progettualità concrete in direzione del nostro Paese, ovvero all'indirizzo di connazionali e obiettivi italiani all'estero, permane il rischio di azioni emulative ad opera di «*lone actors*» o la riattivazione di cellule islamiste, ispirate da sentimenti di odio contro *target* riconducibili alla comunità ebraica e loro *partners*.

A ciò si aggiunge il rischio di proselitismo nelle carceri e sul web, strumento che rimane centrale nel processo di radicalizzazione di elementi predisposti ad abbracciare ideologie estremiste.

In questa cornice di riferimento, l'azione dell'Arma si muove lungo due direttrici: le attività di prevenzione e la spinta investigativa in Italia.

Sul piano della prevenzione, rileva anzitutto la rete dedicata di controllo del territorio costituita dalle Aliquote di Primo Intervento, inserite nei piani di controllo coordinato del territorio, e dalle Squadre Operative di Supporto. Sono unità appositamente addestrate e dotate di equipaggiamenti speciali per ingaggiare e bloccare sul terreno eventuali attacchi terroristici, in costante collegamento con il Gruppo d'Intervento Speciale per gli interventi risolutivi.

Tutte le componenti territoriali sono quindi orientate alla ricerca informativa di segnali di radicalizzazione. Il flusso informativo procede dalle Stazioni Carabinieri verso le Aliquote dedicate dei Comandi Provinciali, a loro volta, in costante collegamento con il Raggruppamento Operativo Speciale - il ROS - centro nodale del sistema antiterrorismo dell'Arma.

Al Reparto Antiterrorismo del ROS risalgono tutte le attività di indagine, anche attraverso il costante monitoraggio del web, per intercettare messaggi di proselitismo e possibili derive violente da parte dei «lupi solitari".

Da ultimo, il Reparto speciale ha sviluppato il progetto SI.CO.RA., acronimo di «Sistema Controllo Radicalizzati»: un applicativo informatico per la valutazione di soggetti potenzialmente pericolosi. L'interesse si estende oltre i confini nazionali, verificando i collegamenti dei *foreign fighters*, connessi con l'Italia. La «lista consolidata" redatta dal Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo registra 62 deceduti e 87 in vita, di cui 39 «*returnees*", tutti costantemente monitorati.

Inoltre, il ROS è delegato dalle competenti Autorità giudiziarie romane, militare e ordinaria, per le indagini sui delitti commessi contro i contingenti militari italiani all'estero, nonché sugli attentati terroristici e sui sequestri di persona a scopo di terrorismo, perpetrati all'estero ai danni di connazionali.

Accennerò ora all'estremismo interno.

La minaccia anarco-insurrezionalista continua ad essere la più concreta e vitale.

Nel recente periodo, la tradizionale propaganda di istigazione contro lo Stato e le strutture del «potere» si è intensificata, concentrandosi sulle campagne anti-repressione, anti-militarista e anti-tecnologica. Quest'ultime sono incentrate sulla lotta al cosiddetto «dominio tecno-industriale», con particolare riferimento all'asserito controllo esercitato sui cittadini - attraverso la tecnologia - da parte delle Autorità e alle «grandi opere», trovando punti di conver-

genza con le diverse anime dell'antagonismo di estrema sinistra.

In questo momento, un'attenzione maggiore merita anche la matrice ambientalista, che ha dato prova, per il suo carattere transnazionale, di poter compattare un elevato numero di giovani militanti.

Le tematiche di contestazione possono favorire la trasversale aggregazione delle varie anime della galassia antagonista, soprattutto in concomitanza con le riunioni ministeriali del G7, già iniziate e che si svolgeranno per tutto il 2024 in varie località del territorio nazionale. Circostanze nelle quali non si esclude possa realizzarsi il tentativo, da parte delle frange più radicali, di trasformare le legittime manifestazioni di dissenso in azioni violente.

L'estrema destra, caratterizzata da un elevato grado di frammentarietà delle tradizionali organizzazioni più strutturate ("Forza Nuova" e "CasaPound"), è impegnata per lo più in contestazioni a carattere sociale, volte all'acquisizione di consensi in determinate fasce della popolazione.

Al riguardo, si registra la crescente diffusione nel web di reti virtuali capaci di diffondere online una propaganda estremista di tipo xenofobo, neonazista, suprematista e «accelerazionista», capace di far presa su soggetti di giovane età, ideologicamente meno strutturati ma potenzialmente attratti dai messaggi di violenza e odio divulgati nel web.

Rispetto alle tematiche geopolitiche si segnala, quale comune denominatore, la frammentazione delle posizioni rispetto alla crisi ucraina, con alcuni movimenti schierati a favore della Russia, contro la NATO e contro l'UE; altre correnti (CasaPound) si muovono, invece, in chiave sovranista, a favore dell'Ucraina.

Di converso, tutte le anime dell'estremismo sostengono insieme la causa filopalestinese, anche se per ragioni differenti.

Sul fronte della criminalità organizzata, prevale il crescente carattere «mercatista" e imprenditoriale delle mafie.

Le consorterie non hanno rinunciato alla forza di intimidazione del vincolo associativo, ma la logica degli affari ha superato quella della violenza.

Recenti indagini hanno fatto registrare inedite convergenze tra gruppi criminali di origini diverse - cosa nostra, 'ndrangheta e camorra - delineando una sorta di sistema criminale integrato, secondo un principio affaristico.

Inoltre, viene sempre più in evidenza l'intreccio di relazioni «tossiche" con imprenditori, professionisti e rappresentanti della pubblica amministrazione, che abilita le mafie a operare sui mercati e dove spesso sono i soggetti esterni a ricercare l'appoggio mafioso.

Dal 2016 ad oggi, 117 Comuni sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose. La maggior parte delle proposte sono state avanzate dall'Arma e Ufficiali dei Carabinieri partecipano a tutte le commissioni di accesso.

La penetrazione delle mafie non riguarda solo i territori di origine delle organizzazioni criminali. Tra le Amministrazioni sciolte figurano Enti del Nord e del Centro Italia. Ed è ulteriormente significativo che nel 2022 (ultimi dati disponibili) il 44% delle interdittive antimafia ha riguardato imprese operanti nelle regioni del Centro-Nord.

La principale fonte di liquidità dei gruppi criminali resta il traffico di sostanze stupefacenti.

È emerso il crescente interesse per le sostanze stupefacenti sintetiche, la cui natura consente di utilizzare quantitativi minimi di principio attivo per replicare gli effetti degli psicotropi tradizionali, risultando più vantaggiose da commercializzare e più difficili da intercettare.

Le indagini del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute hanno individuato, a partire dal 2022, 43 nuove molecole classificate come stupefacenti, prontamente inserite nel Sistema Nazionale di Allerta Precoce e segnalate all'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze.

Le filiere coinvolgono nuove professionalità, tra cui ingegneri chimici, i cosiddetti *designer*, per la sintesi delle diverse sostanze psicoattive, e *hacker* che ne curano la commercializzazione nei *marketplace*, veri e propri bazar dell'illecito che operano nel *dark web*.

Preoccupa, su tutti, il *fentanyl*, analgesico con una potenza di gran lunga superiore alla morfina e facilmente reperibile *online*, il cui abuso provoca dipendenza. La sua diffusione ha causato negli Stati Uniti una vera e propria emergenza socio-sanitaria nazionale.

Su questo fronte, segnalo che lo scorso 12 marzo, pur in assenza di una situazione di urgenza nel nostro Paese, il Governo ha approvato il «Piano nazionale di azione contro la diffusione del *fentanyl* e delle droghe sintetiche», che individua una serie di «azioni» da porre in essere per prevenire e gestire la potenziale diffusione delle nuove sostanze psicoattive.

In particolare, il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute e il Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche potenzieranno i controlli sulle modalità di accesso al *fentanyl* da parte degli utenti e del personale medico-infermieristico, allo scopo di evitarne l'utilizzo per fini non sanitari, concorrendo, altresì, alla sensibilizzazione sul fenomeno e alla formazione degli operatori di settore.

Le aree economiche di interesse delle mafie si sono notevolmente ampliate, attivando sofisticati meccanismi societari.

Altro business attrattivo è la produzione agroalimentare, con il drenaggio illecito di contributi pubblici e sussidi. Le indagini dell'Arma nel contrasto alle "agromafie" sono sostenute dal qualificato contributo del Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare.

Il Reparto speciale è stato recentemente potenziato con 170 unità, passando da 145 a 315 militari, che consentiranno l'attivazione (all'esito dell'*iter* di approvazione del previsto Decreto Interministeriale), di 7 nuovi Nuclei, in altrettante regioni.

L'impresa mafiosa si rivolge anche al "mercato delle braccia", impiegando lavoratori, bisognosi di reddito, e assoggettando imprenditori, che hanno necessità di contenere i costi di produzione per rendersi competitivi.

L'azione del Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro si rivolge a queste forme odiose di sfruttamento che possono comprendere anche la *gig economy*, soprattutto nel settore della logistica.

Di fronte allo scenario appena descritto, le singole matrici criminali evidenziano un differente posizionamento.

L'arresto a Palermo dell'ultimo esponente di spicco della stagione stragista di *cosa nostra* ha segnato un momento di assoluto rilievo nell'affermazione dello Stato sulla criminalità mafiosa.

Un successo non isolato. Dal 2021 a oggi, i Reparti dell'Arma hanno catturato 21 ricercati inseriti negli elenchi di latitanti pericolosi (di cui 5 nel «programma speciale di ricerca»). Di questi, 12 sono stati rintracciati all'estero, a riprova delle proiezioni transnazionali delle mafie.

Ora, in Sicilia, non escludiamo fibrillazioni da parte di capi famiglia o capi mandamento, preoccupati di trattare da una posizione di forza il loro ruolo nei futuri assetti di *cosa nostra*.

Per altro verso, la 'ndrangheta ha assunto la piena natura di *holding* criminale, mettendo la propria forza economica a disposizione di un disegno globale di "colonizzazione" di altri continenti. Nel 2019, la Corte Superiore di Giustizia di Toronto ha riconosciuto con la «Sentenza Ursino» l'operatività della *'ndrangheta* in Canada, avvalendosi anche della collaborazione di un Ufficiale del ROS, che ha partecipato al processo in qualità di esperto investigativo.

Le galassie della camorra e della criminalità organizzata Pugliese continuano a manifestare un carattere fluido e disomogeneo.

I *clan* più evoluti della camorra napoletana hanno costituito cartelli criminali basati su alleanze familiari o di affari, nel cui ambito si sono affermati *broker* di caratura internazionale. All'ombra dei gruppi dominanti, si registra l'effervescenza di formazioni satellite, condotte da giovanissime leve con un'elevata propensione al conflitto e - elemento ancor più preoccupante - fortemente attrattive soprattutto grazie all'esaltazione sui social delle imprese criminali.

Anche nell'ambito della criminalità organizzata pugliese, le maggiori criticità sono legate alle ostilità tra le diverse consorterie, al coinvolgimento di affiliati giovani e alle capacità dei *clan* di allacciare legami trans-adriatici, soprattutto nel traffico degli stupefacenti. Al riguardo, particolare preoccupazione desta la criminalità foggiana.

In questo composito ecosistema criminale, l'attenzione investigativa è massimamente rivolta agli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e si sviluppa lungo la direttrice delle indagini patrimoniali, sostenuta dalla cooperazione internazionale di polizia.

Quanto al PNRR, l'approccio preventivo è strategico per anticipare le infiltrazioni illecite e consentire comunque la realizzazione delle opere nei tempi previsti.

Siamo al fianco dei Prefetti, nello svolgimento degli accertamenti antimafia, operando in seno ai Gruppi Interforze Antimafia (GIA) e nell'ambito dei protocolli di legalità variamente stipulati con imprese ed Enti locali per la realizzazione di specifiche opere.

Il carattere "mercatista" dei sodalizi mafiosi, cui prima facevo riferimento, ha fatto assumere una valenza alle indagini patrimoniali. L'aggressione ai beni di provenienza illecita è parte integrante della "cultura investigativa" dell'Arma, a tutela della rete produttiva del Paese. Lo sforzo profuso ha consentito alla Magistratura di sequestrare e confiscare beni per quasi 3 miliardi di euro.

In tale quadro, accogliamo con favore la disponibilità di ogni strumento che possa accrescere la capacità di intercettare, per tempo, segnali di anomalia

nel tessuto produttivo del Paese.

Per altro verso, la cooperazione internazionale è lo strumento principale per contrastare lo sviluppo di un modello criminale, che guarda con visione globale ai propri interessi.

L'espressione più avanzata della cooperazione internazionale di polizia è oggi rappresentata dalle Squadre Investigative Comuni. Dal 2016, anno della loro istituzione, l'Arma ha partecipato a più di 30 *teams* sviluppati con il coordinamento di EUROJUST. Al momento, l'Arma è presente in 12 squadre investigative comuni.

In prospettiva, assumono rilevanza tutti i progetti volti a introdurre nell'agenda investigativa internazionale il contrasto alla *'ndrangheta*.

Nel senso, cito il progetto I-CAN di Interpol, promosso dalla Direzione Centrale della Polizia Criminale, che ha supportato i Carabinieri nel raggiungimento di importanti successi operativi come, ad esempio, l'arresto in Brasile nel 2021 di Rocco MORABITO e Vincenzo PASQUINO, affiliati alla *'ndrangheta* e *broker* della droga. Gli sforzi dell'Istituzione per la cattura di latitanti all'estero, inoltre, hanno permesso di conseguire Importanti risultati, nel 2024, in Spagna e Francia.

L'Arma, insieme a tutte le Forze di polizia italiane, è percepita dalla comunità internazionale come un'organizzazione di eccellenza i cui contributi, anche di innovazione, sono molto apprezzati.

Nel 2023, a Dubai, nel corso del "World Police Summit", cui hanno preso parte le polizie di oltre 112 Paesi, abbiamo ricevuto un riconoscimento internazionale il progetto SWOADS, sviluppato dal Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale per l'individuazione *online* di opere d'arte rubate.

Un successo replicato nell'edizione di quest'anno, alla quale hanno preso parte rappresentanti di 138 Paesi. L'Arma ha ricevuto il prestigioso riconoscimento World Police Award, come prima classificata nelle categorie:

- Eccellenza nelle Indagini Penali, per la cattura di Matteo MESSINA DENARO;
- Eccellenza nelle Scienze Forensi, presentando un sistema per identificare la motorizzazione di un veicolo dall'analisi del rumore registrato dai sistemi audio-video, sviluppato dal Raggruppamento Carabinieri Investigazioni Scientifiche.

Come affermato dal Presidente del Consiglio dei Ministri: "Oggi l'Italia è una realtà presa a punto di riferimento internazionale, tanti anni fa eravamo conosciuti perché esportavamo la mafia oggi perché esportiamo l'antimafia".

Da ultimo, ritengo opportuno portare alla vostra attenzione quattro temi trasversali che considero determinanti per il prossimo sviluppo delle attività di prevenzione e di contrasto: la tutela del segreto militare, la Protezione delle infrastrutture critiche, l'innovazione tecnologica e la criminalità ambientale. La contrapposizione tra Stati Uniti, Cina e Russia e il coinvolgimento di molti altri Stati nella competizione su microprocessori, tecnologie per lo spazio e intelligenza artificiale, hanno rilanciato iniziative subdole per l'acquisizione di innovazioni pregiate. In questo settore, la vulnerabilità principale è determinata dalle condotte scorrette degli stessi operatori, come dimostrato da recenti indagini di contrasto allo spionaggio.

Per incrementare la sensibilità del personale contro eventuali attività informative ostili, l'Arma ha avviato mirati seminari, svolti unitamente all'AISI, incentrati sulla cultura della "sicurezza" e della "riservatezza".

In chiave preventiva, la capillarità dei presidi dell'Arma è funzionale sia all'attività informativa dell'Autorità Nazionale di Sicurezza, sia alla protezione delle infrastrutture critiche sul territorio

I Reparti Carabinieri sono i principali referenti informativi per il rilascio delle abilitazioni di sicurezza, fornendo annualmente decine di migliaia di referti.

Quanto alla difesa delle infrastrutture critiche, ricordo, a titolo esemplificativo, le collaborazioni con Terna, per la protezione della rete elettrica, nonché con SNAM, a salvaguardia degli *asset* strategici di distribuzione del gas.

Il secondo tema riguarda la sfida immateriale della *cyber defence* e della *cyber investigation*.

Quanto alla *cyber defence*, il Centro di Sicurezza Telematica del Comando Generale è in grado di rilevare - con Immediatezza - gli attacchi portati contro le installazioni informatiche dell'Arma, attivando le necessarie contromisure.

A livello interforze, siamo presenti, con funzioni di polizia giudiziaria, nell'ambito del Comando per le Operazioni in Rete, attivato dallo Stato Maggiore della Difesa per proteggere le infrastrutture telematiche delle Forze armate, e collaboriamo con l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, che completa la strategia di resilienza nazionale.

Sul piano investigativo, siamo impegnati per estendere al mondo virtuale la prossimità che il cittadino riceve, da sempre, nel mondo reale.

Nel 2023 sono state valorizzate le attività di contrasto alla criminalità informatica mediante la riorganizzazione della rete di unità specializzate deputate allo svolgimento delle funzioni istituzionali "*cyber investigation*" e "*digitalforensics*". In tale quadro, è stato attribuito un ruolo operativo di primo livello al Reparto Indagini Telematiche del R.O.S. e al Reparto Tecnologie Informatiche del Ra.CIS, potenziando altresì gli assetti *cyber* di tutti i Nuclei Investigativi di Comando Provinciale e dei Reparti speciali.

Segnalo come gli ultimi anni siano stati caratterizzati da due rilevanti fenomeni: la diffusione delle *criptovalute* nelle transazioni finanziarie e l'affermazione delle piattaforme di *criptofonia* nelle comunicazioni.

Nell'epoca della rivoluzione digitale, anche gli scambi valutari sfruttano le potenzialità della rete. La conversione delle valute correnti in criptovalute gode, tuttavia, di processi che rendono opache le gestioni e anonimi gli operatori, molto attrattivi per truffatori e criminali.

Si tratta, dunque, da un lato, di tutelare i consumatori che si rivolgono lecitamente alle criptoattività e, dall'altro, di contrastare operazioni di riciclaggio.

Dal 2021, nell'ambito del Comando Carabinieri Antifalsificazione Monetaria, è attiva una Sezione Criptovalute che supporta tutti i Reparti investigativi dell'Arma e ha già condotto alcune attività d'indagine.

L'altro aspetto cui accennavo riguarda le piattaforme di *criptofonia*.

Questi sistemi sono in grado di garantire le comunicazioni eludendo l'in-

tervento delle Forze di polizia. Un'evoluzione del «pizzino» che si affianca ai metodi tradizionali.

Migliaia di comunicazioni criptate acquisite dalla Gendarmeria Nazionale Francese e dalla Polizia Olandese sono confluite, tramite Europol, in attività investigative condotte dai reparti specializzati dell'Arma. Le piattaforme individuate e «bucate» servivano oltre 200.000 dispositivi in Europa, di cui circa 20.000 attivi in Italia.

L' Ufficio di Coordinamento delle Forze di polizia del Ministero dell'Interno ha avviato un gruppo di lavoro interforze per superare il gap della legislazione nazionale, che non consente di inibire o di intercettare i flussi di comunicazione sulle piattaforme sospettate di favorire traffici illeciti.

L'Arma ha trasmesso alcune proposte normative volte a introdurre obblighi di collaborazione per i fornitori dei servizi di criptofonia, a consentire l'intercettazione dei flussi di comunicazioni rendendo utilizzabile in ambito processuale il materiale acquisito e a integrare la disciplina delle operazioni sottocopertura.

Registriamo positivamente un primo adeguamento della disciplina delle operazioni sottocopertura allo scenario *cyber*, estendendo la causa di non punibilità anche ad attività di «pirateria informatica», al momento solo per il contrasto alla minaccia terroristica e per la tutela delle infrastrutture critiche informatizzate

Le criticità tecniche e giuridiche si acuiranno con l'affermazione del metaverso. Se fino ad oggi l'obiettivo dell'investigatore era l'irruzione in un covo durante una riunione tra criminali, dovremmo iniziare a immaginare come individuare un summit digitale.

Lo sviluppo dell'intelligenza artificiale (AI) è attualmente al centro della ricerca scientifica con rilevanti implicazioni di carattere etico, geopolitico, economico e sociale. L'approvazione, lo scorso 13 marzo a Strasburgo, del Regolamento Europeo sull'intelligenza artificiale (AI ACT), ne ha introdotto la prima definizione normativa, mirando a favorire l'innovazione nel rispetto dei diritti fondamentali.

L'Arma sta studiando nuove strategie a sostegno delle attività di controllo del territorio, dell'analisi predittiva sul crimine e nella lotta al terrorismo internazionale.

Stiamo sperimentando con successo l'uso dell'intelligenza artificiale per la ricerca *online* di opere d'arte rubate (il Progetto SWOADS, di cui ho già detto) e il contrasto delle minacce all'ambiente di cui parlerò a breve.

Per affrontare queste sfide resta, ad oggi, insoluto il tema della qualificazione delle risorse umane.

Il comparto Difesa e Sicurezza, al pari di tutte le Pubbliche Amministrazioni, sconta una modesta attrattiva, a fronte di competenze particolarmente richieste sul mercato del lavoro e tendenzialmente scarse a causa di una minore quantità di giovani italiani specializzati in materie tecnico-scientifiche.

Per questo, abbiamo stipulato una convenzione con l'Università «Roma Tre» per formare il personale da avviare ad incarichi che richiedono particolari competenze nel settore informatico, attraverso l'erogazione di un Master di 1° livello in *Information and Communication Technologies* (ICT).

L'ultimo tema trasversale cui prima accennavo tratta la sicurezza ambientale.

Nell'era del rapporto critico tra l'uomo e le risorse naturali, i Carabinieri esprimono - per struttura e per capacità - la "polizia ambientale", con una forza dedicata di circa 7.000 unità, che non ha eguali in Europa e nel mondo.

La manovra di unificazione con il Corpo Forestale dello Stato, realizzata sei anni orsono, ha consentito di mettere a sistema consolidate professionalità, tutte ricollocate in un'unica organizzazione funzionale: il Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri.

Dal 2023, sono state riconosciute le specifiche funzioni di polizia di prevenzione e sicurezza nel settore ambientale cui sono collegate specifiche qualifiche per lo svolgimento delle attività ispettive di settore.

Nel 2023, rispetto al 2016, ultimo anno prima dell'assorbimento, i controlli eseguiti dai Reparti del comparto Forestale sono aumentati del 50%, gli illeciti amministrativi accertati del 20% e i reati perseguiti del 38%.

Accanto ai rodati meccanismi corruttivi per l'aggiudicazione di appalti e subappalti pubblici per operare nel ciclo dei rifiuti, emergono sofisticati schemi criminali che consentono di drenare finanziamenti europei e nazionali, aggirando i controlli.

Il processo di transizione ecologica verso la decarbonizzazione, incentivato anche a livello europeo («REPowerEU») e funzionale al raggiungimento della «sicurezza energetica» del Paese, si presta a ulteriori infiltrazioni della crirninalità organizzata nella *green economy*.

Le mafie hanno già evidenziato interessi nei settori dell'eolico, del fotovoltaico e delle biomasse, destinatari di incentivi pubblici.

Un tipico esempio riguarda l'erogazione dei «certificati bianchi», impiegati per lo scambio delle quote di emissione di C02. Fissato il tetto massimo di C02 che può essere emessa da un impianto produttivo, le aziende virtuose, che non raggiungono la quota massima consentita, possono vendere la differenza ad aziende che superano la soglia. Le quote sono certificate da appositi organismi, le cui condotte corruttive, oltre a dar luogo a illeciti proventi, producono danni elevatissimi a tutto il sistema.

Altra direttrice di indagine riguarda il traffico illecito di rifiuti speciali. I gruppi criminali appaiono sempre più interessati a spostare la gestione illecita dei rifiuti speciali verso Paesi esteri, in particolare in Africa. In tale ambito, l'impresa criminale trova alleanze in professionisti facilitatori, attratti dalle enormi possibilità di arricchimento.

Per rendere più efficaci i controlli nel settore, il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e la Sicurezza Energetica collabora con I'ISPRA, con cui il Comando Generale ha stretto una più ampia intesa, per l'individuazione di adeguati "indicatori di anomalia", relativamente all'analisi e mappatura dei rischi antiriciclaggio all'interno dell'organizzazione.

Anche in questo settore, naturalmente, la proiezione internazionale è premiante.

Partecipiamo alla rete di esperti ambientali che fa capo all'UNESCO, i c.d. «Caschi verdi per l'ambiente», per interventi a salvaguardia dei siti naturalistici riconosciuti patrimonio dell'Umanità.

Nel 2022 abbiamo rinnovato l'accordo operativo con la FAO, per inviare *team* di esperti in Paesi interessati ad avviare programmi per contrastare desertificazione e deforestazione.

Da ultimo, abbiamo promosso la riqualificazione del Centro Addestramento di Sabaudia quale Centro di Eccellenza internazionale, da porre a disposizione delle Nazioni Unite, per la formazione di operatori ambientali, specie nel continente africano.

Concludo.

Il sistema di Sicurezza e di Difesa nazionale - del quale, come abbiamo visto, l'Arma dei Carabinieri è pienamente partecipe - attraverso i collaudati meccanismi del coordinamento tra le Forze di polizia e di integrazione tra le Forze armate, affronta, oggi, molteplici e spesso interconnessi fattori di rischio.

Quest'ultimi impongono sforzi e professionalità crescenti, poiché crescente è l'insidia delle minacce, che si rinnovano costantemente, richiedendo l'impegno sinergico di tutti gli attori coinvolti.

In definitiva, bisogna riconoscere che se la sicurezza sostiene il "Sistema Paese", tutelandone la competitività, la capacità di tutti gli attori del Paese di "fare sistema" accresce la sicurezza.

A voi, che rappresentate la dirigenza di oggi e di domani, è affidato il compito di raccogliere e vincere questa sfida, garantendo attraverso il valore delle vostre idee e il coraggio delle vostre scelte il progresso delle nostre Istituzioni e, con esse, quello dell'intera Nazione.

Conferenza del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ai frequentatori del XXXIX Corso di Alta Formazione sul tema: "L'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e altri strumenti per la lotta alla criminalità organizzata". 30 aprile 2024.

di Giovanni Russo

Come è noto il regime detentivo differenziato è disciplinato dall'art. 41 bis O.P., che costituisce la norma portante dell'istituto, in sé autosufficiente e la cui legittimità è stata, a più riprese, oggetto di valutazione da parte delle Corti nazionali ed internazionali, di volta in volta adite.

La norma tratteggia compiutamente tutti gli aspetti essenziali del regime detentivo speciale, prevedendo, per i detenuti/internati che vengano sottoposti a detto regime detentivo, limitazioni maggiori rispetto a quelle che contraddistinguono ordinariamente la vita dei detenuti.

Le limitazioni ulteriori sono giustificate nella misura in cui siano funzionalmente e strettamente destinate a recidere i contatti del sottoposto con le associazioni criminali di appartenenza, al fine di impedire la partecipazione alla pianificazione ed all'ideazione di reati, da parte dei detenuti/internati sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41 bis O.P., anche durante il periodo di detenzione.

Inevitabilmente i limiti imposti dalle esigenze di prevenzione e sicurezza rischiano di porsi in conflitto con le prerogative ed i diritti oggetto di tutela costituzionale e convenzionale.

L'esigenza di governare tale potenziale conflitto e la necessità di trovare un equilibrio tra le esigenze del regime detentivo di cui all'art. 41 bis O.P. e gli insopprimibili diritti della persona, come tutelati dalla Costituzione e dalla CEDU, pone la necessità di restringere gli spazi di libertà individuale solo ove necessario e proporzionato agli scopi ultimi ed alla *ratio* dell'istituto.

Il regime detentivo è speciale si applica con DM su richiesta dell'A.G. si tratta di detenuti pericolosissimi inseriti in contesti di criminalità organizzata, per cui esigenze di sicurezza interne ed esterne e di ordine pubblico pongono la necessità di interrompere per quanto possibile i collegamenti con l'esterno, con la finalità sostanziale di evitare che questi detenuti, soggettivamente pericolosi, anche dal carcere possano dare disposizioni o cooperare nelle scelte criminali del gruppo, cosa viene sospeso? Tanto per iniziare vengono collocati in appositi istituti, dotati della specifica sezione destinata ai 41 bis e ciò tanto per prevenire possibili contatti con organizzazioni esterne e sono istituti appositamente confezionati e vi dirò perché e come.

1. Solo un colloquio al mese, solo con familiari e conviventi, per la durata di un'ora.
2. Normalmente non vi è limite per i colloqui e non solo con i familiari, ma anche con terzi (che devono semplicemente essere autorizzati dal direttore dell'istituto al ricorrere di motivi ragionevoli, salvi i responsabili di più gravi reati di cui al 4 bis che possono fare colloqui in numero non superiore a quattro al mese.

3. Normalmente i colloqui avvengono in luoghi idonei e senza spazi divisori, naturalmente non invadono il tema dell'affettività e riservatezza. Nel caso dei detenuti sottoposti allo speciale regime 41 bis i colloqui devono avvenire in modo da non consentire il passaggio di oggetti e sono impediti se si tratta di persone diverse dai familiari, salvo casi eccezionali determinati di volta in volta. Inoltre i colloqui sono sottoposti a controllo auditivo ed a registrazione, previa autorizzazione dell'A.G.
4. È vietata qualunque tipo di comunicazione telefonica per i primi sei mesi e dopo solo un colloquio telefonico mensile di 10 minuti, sottoposto a registrazione e solo per coloro che non effettuano colloqui di persona;
5. È vietata la ricezione dall'esterno di somme in peculio e di pacchi in quantità superiore a due pacchi al mese, complessivamente di peso non superiore a dieci chili, e due pacchi annuali straordinari, contenenti esclusivamente abiti, biancheria, indumenti intimi, calzature;
6. È possibile la permanenza all'aperto per un limite massimo di due ore al giorno e nel gruppo di socialità

Vi sono poi delle specifiche ed ulteriori restrizioni dettagliatamente indicate nelle fonti di rango secondario e segnatamente in una specifica circolare destinata ai detenuti sottoposti al regime 41 bis. Vi è una circolare del 2017 che ha il pregio di disciplinare situazioni concrete, garantendo l'uniformità tra tutti gli Istituti di tutto il territorio nazionale.

Ma non tutto può essere oggetto di previsione astratta, perché i casi concreti sono moltissimi e impongono una gestione amministrativa con valutazioni da effettuare volta per volta, spesso previa apposita istruttoria.

Si tratteggia un sistema che, al netto di singoli interventi della C. COST. su cui torneremo, ha trovato riconoscimento dalle C COST e dalle Corti sovranazionali, in quanto la diversità delle regole detentive trova la sua spiegazione nell'esigenza stessa di sicurezza connessa alla gestione inframuraria di detenuti di elevatissima caratura criminale, per i quali vi è il rischio concreto che anche dal carcere possano incidere sulle scelte criminali e sugli equilibri dei clan di appartenenza.

Ora la legittimità tuttavia trova e ce lo dice a più riprese la C. COST. a condizione che le limitazioni imposte siano strettamente necessarie e proporzionali al fine che si intende perseguire, dunque all'esigenza di recidere i contatti con le organizzazioni criminali esterne.

Qui entra in gioco un difficilissimo bilanciamento ed un equilibrio quasi impossibile o certamente difficile tra il riconoscimento di diritti e le esigenze di sicurezza, tra le restrizioni necessarie e proporzionate e quelle ultronee e sproporzionate, tanto più se si considerano le difficoltà pratico – operative degli operatori penitenziari preposti al controllo ed alla vigilanza di questi detenuti, esiste un corpo speciale che si chiama GOM ed è istituito proprio per questo fine.

Mi butterò su un piano pratico operativo, per interrogarci insieme su singoli aspetti o evenienze concrete che non siano disciplinabili aprioristicamente o prevedibili.

Vorrei discutere con voi solo su quelli che sono gli aspetti più rilevanti anche nell'esperienza concreta e che di più impattano sulla vita dei detenuti:

1. Il primo tema sono sicuramente i colloqui.

Il momento del colloquio è sempre un momento particolarmente delicato, perché in quella occasione è possibile che vengano veicolati messaggi dal contenuto criptico ed illecito.

Chiaramente svolgere colloqui è un diritto, ma le esigenze di sicurezza impongono che venga limitato ad uno solo al mese, solo 1 ora, controllato da specifico personale della polizia penitenziaria (GOM) registrato e con il vetro divisorio e solo con i congiunti.

La scelta del vetro divisorio non è inserita infatti in fonte di rango primaria, ove si prevede semplicemente che i colloqui si svolgano in locali attrezzati ad impedire il passaggio di oggetti.

Dunque è una scelta della P.A., certamente la più efficace per prevenire il passaggio di oggetti.

D'altra parte impedisce il contatto fisico e ciò incide sulle relazioni parentali.

Soprattutto ove ci siano in tenera età o minori rischia e di compromettere non solo il diritto alla relazione parentale del detenuto, ma anche quello del minore che si vede privato suo malgrado dell'affettività necessaria per un corretto sviluppo della propria personalità.

Ecco qui la difficoltà degli equilibri.

La scelta della P.A. è quella di consentire colloqui senza vetro e dunque con contatto fisico solo con minori degli anni 12 e qui si pone un ulteriore problema di legittimità, perché sì per gli infradodicenni e no per gli ultra dodicenni. È legittima? È conforme allo scopo?

Su questo si è pronunciata la C. COST. rigettando la questione di legittimità costituzionale sollevata dal magistrato di Spoleto e favorendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione.

La Corte Costituzionale non dichiara illegittima la previsione, ma rimanda le valutazioni alla P.A. di volta involta, valutando che sia possibile disporre colloqui senza vetro con minori superiori a 12 anni, quando vi siano ragioni che lo giustifichino e non vi sia motivo di ritenere che il minore venga strumentalmente utilizzato per impartire informazioni ordini o direttive, così come sarà possibile negarlo anche con un infra dodicenne se prevalgano esigenze di sicurezza. Sarà dunque necessario procedere a valutazioni caso per caso.

DIALETTO O LINGUA STRANIERA

Il colloquio è sempre un momento delicato per questi detenuti ed anche per gli operatori di polizia penitenziaria che sono preposti a controllarli e che non sempre sono in grado di comprendere immediatamente messaggi criptici che imporrebbero la sospensione del colloquio.

Ad esempio immaginate ad un colloquio tra parenti che usano il dialetto, immaginate che quel dialetto sia una lingua completamente diversa, per la quale è difficile anche reperire interpreti. È un diritto per l'individuo parlare in linguaggio familiare con i propri congiunti, esprime anche questo la libertà della persona. Però questo diritto impedisce il controllo, impedisce quindi di comprendere se il detenuto sia impartendo disposizioni per un omicidio, dunque rende necessaria l'immediata interruzione del colloquio, ove il detenuto persegua nell'intento di parlare in lingua incomprensibile. Eppure è un diritto.

ABBIGLIAMENTO

È un diritto per il detenuto ed anche per i familiari recarsi al colloquio indossando, ad esempio, l'indumento che preferisca, perché quello è espressione della sua personalità, può accadere tuttavia che il vestito rechi delle scritte costituenti in sé un messaggio criptico o le cui lettere vengano usate per veicolare un messaggio altrimenti non pronunciato. È proporzionale e necessario comprimere quel diritto alla promanazione individuale e dunque interrompere il colloquio o impedire l'uso di qualsivoglia oggetto che rechi scritte o simboli idonei a veicolare messaggi se proporzionato allo scopo.

SOCIALITA'

La socialità è un diritto, il diritto di manifestare la propria individualità,

Si tratta di un momento di estrema delicatezza, sia per la vita inframuraria del sottoposto –cui viene consentito di mantenere contatti all'interno di determinati gruppi, garantendo la tendenza alla socialità dell'individuo-, sia per le delicate esigenze di sicurezza da assicurare.

L' importanza del gruppo di socialità è assoluta anche in un'ottica di reinserimento sociale e per consentire al detenuto/internato il necessario scambio umano indispensabile per esprimere e sviluppare la personalità.

L'esperienza concreta ha dimostrato che anche i soggetti sottoposti al regime detentivo speciale, così come tutti gli individui, possano avere l'esigenza di sottrarsi alla socialità, scegliendo di porsi in una sorta di isolamento volontario, sebbene questo sia contrario alle esigenze di rieducazione e di reinserimento, se consapevole, persistente e pervicace l'esigenza di isolarsi diventa un diritto.

Ora le esigenze di socialità devono potersi sviluppare senza compromettere la sicurezza interna ed esterna e pubblica.

Per i detenuti sottoposti a questo regime, dunque, si prevede che la socialità si sviluppi in gruppi di 4 persone al massimo, in gruppo i detenuti internati trascorrono le ore di aria, in gruppi trascorrono le ore nelle aree di socialità.

È evidente, dunque, che la determinazione della composizione del gruppo condizionerà molto la successiva vita detentiva del detenuto sottoposto a questo regime speciale.

La ristrettezza numerica del gruppo non è stata valutata illegittima, costituendo scelta volta a garantire la sicurezza, dunque proporzionata rispetto al fine stesso dello speciale regime detentivo e rimessa alla discrezionalità della P.A.

La formazione e composizione dei gruppi è rimessa alle Direzioni degli istituti ed è un momento complesso perché si deve impedire incontri tra vertici degli stessi clan, di gruppi alleati o contrapposti, implica la necessità di preliminari verifiche della corrispondenza epistolare per verificare i contatti attuali dei detenuti e possibili collegamenti con altri detenuti presenti nella medesima sezione o nello stesso istituto. Chiaramente una volta formato il gruppo ha inizio un periodo di osservazione per evitare che possano svilupparsi squilibri o nuovi equilibri di potere patologici.

SCAMBIO DI OGGETTI

E, così, si è eliminato il divieto di scambiare oggetti o beni tra detenuti/internati appartenenti al medesimo gruppo di socialità, adeguando la circolare ai precetti dettati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 97 del 2020.

Con la citata sentenza, infatti, la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 41 bis, comma 2 quater, lettera f) O.P., ha affermato che: "*il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, non risulta né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno. In queste condizioni, non è giustificata la deroga – da tale divieto disposta – alla regola ordinariamente valida per i detenuti, che possono scambiare tra loro «oggetti di modico valore» (art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000), e la proibizione in parola finisce per assumere un significato meramente afflittivo, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, Cost.*".

Ciò che si deve garantire sono quei piccoli gesti di normalità tanto più preziosi viste le restrizioni imposte.

L'originario divieto di scambio è stato dunque trasformato in un diritto allo scambio di beni all'interno del medesimo gruppo.

Ma lo scambio può generare posizioni di potere e posizioni di sudditanza, può essere pericoloso per eventuali alterazioni dei cibi

In un'ottica costituzionalmente orientata allora l'amministrazione penitenziaria esercita il bilanciamento tra il diritto allo scambio che favorisce la socialità e lo sviluppo della personalità con esigenze di sicurezza, consentendo nei fatti sololo scambio di beni di modico valore tra detenuti/internati del medesimo gruppo, quale espressione del diritto alla socialità, da garantire anche nel periodo di detenzione.

Lasciando ai direttori il compito di valutare le singole domande di scambio, inibendo lo scambio di beni difficilmente controllabili da parte del personale, consentendo, di converso, lo scambio di beni acquistati tramite il modello 72, in confezione integra e sigillata, ovvero di beni ricevuti dai familiari tramite pacchi, purché siano in confezione trasparente, integra e monoporzione, sì da poter essere controllati dal personale preposto con facilità e senza manipolazioni.

Si vuole, inoltre, prevenire il rischio che eventuali e fisiologici scambi tra detenuti/internati che compongono il medesimo gruppo di socialità siano strumentalmente utilizzati per formare nuovi e patologici equilibri di potere, per cui si monitorando gli scambi sì da poter prevenire patologiche anomalie.

Resta fermo, invece, il divieto di scambio di oggetti tra detenuti/internati appartenti a diversi gruppi di socialità, così come ogni forma di comunicazione tra detenuti/internati inseriti in differenti gruppi.

COTTURA DEI CIBI

I detenuti cucinano. È una cosa che, pur avendo avuto svariate occasioni di recarmi in carcere come P.M., io non sapevo. Tutti. Indipendentemente dal circuito di afferenza. Gli unici per i quali sussisteva il divieto erano i detenuti sottoposti a questo specifico regime. Anche questo divieto è stato eleminato dalla Corte Costituzione (186- 2018), che ha riconosciuto anche a loro la possibilità anche per questi detenuti di accedere alla cottura dei cibi, originariamente vietata, al fine di assicurare ai detenuti/internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 bis O.P. "*piccoli gesti di normalità quotidiana tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto*" (cfr. Corte Costituzionale n. 186/2018)

Per garantire la sicurezza, tuttavia attualmente si prevede il ritiro di oggetti e pentolame nelle ore notturne, ed il controllo da parte del personale preposto.

Diritto all'intrattenimento ed all'informazione

il diritto all'informazione ed all'intrattenimento è esercitabile dai detenuti/internati, sia attraverso l'utilizzo di apparecchi televisivi e radiofonici, sia acquistando riviste e quotidiani.

i più recenti orientamenti della giurisprudenza, dunque, appare opportuno riconoscere la possibilità di accesso a tutti i canali televisivi a diffusione nazionale e la possibilità di acquistare lettori CD e CD musicali –tramite l'impresa di mantenimento e previa autorizzazione del direttore- di autori di fama nazionale ed internazionale (ed esclusione degli autori a diffusione solo regionale o comunque locale). Questi sembrano costituire punti di equilibrio tra il diritto all'informazione ed all'intrattenimento del detenuto e le esigenze di sicurezza connesse alla necessità di evitare che, attraverso emittenti locali ovvero attraverso cantautori locali, vengano veicolati messaggi e informazioni dai gruppi criminali di appartenenza.

Naturalmente esigenze di sicurezza impongono che i dispositivi vengano controllati frequentemente e che vengano adottate tutte le misure preventive ad impedire manomissione.

LIBERI DI LEGGERE

In questo senso si riconoscere ai detenuti la possibilità di accesso alla biblioteca e di acquistare libri.

L'accesso alla biblioteca pone particolari problemi perché nel libro potrebbero essere inserite annotazioni e potrebbe consentirsi ai detenuti di gruppi di socialità diversi di comunicare tra loro. Il che impone serratissimi controlli al momento della consegna del libro.

Esigenze di sicurezza, tuttavia, impongono di vietare l'acquisto di libri che, per forma, materia o dimensione, per i temi trattati o per la ristretta tiratura o diffusione, possano costituire un pericolo per l'ordine e la sicurezza dell'Istituto o possano favorire comunicazioni indebite.

Tanti profili come questi si pongono ogni giorno alle direzioni degli istituti e all'amministrazione penitenziaria, ma c'è tra tutti il più importante: il trattamento e la rieducazione

TRATTAMENTO E RIEDUCAZIONE

Chiaramente la finalità rieducativa è sempre l'obiettivo principale, anche per questi detenuti e passa, secondo me per la possibilità di leggere, di studiare, di iscriversi a corsi universitari, di svolgere attività trattamentali all'interno del carcere e possono lavorare.

L'esperienza concreta però è rimessa alla sensibilità ed all'apertura dell'individuo e purtroppo ci dice che difficilmente percorsi lavorativi o di trattamento sono accettati da questo tipo di detenuti, pur se proposti dall'istituto.

Ora mi fermo, consapevole di aver illustrato pochissimi dei casi e dei profili in cui la ricerca dell'auspicato equilibrio si pone e con la speranza di non avervi annoiato eccessivamente.

Conferenza del Comandante in Seconda della Guardia di Finanza sul tema "La dimensione globale della sicurezza economico-finanziaria e il ruolo della polizia economico-finanziaria". 31 maggio 2024.

di Sebastiano Galdino

INTRODUZIONE

Desidero innanzitutto porgere al Direttore della Scuola – dott. Maurizio VALLONE – e a tutti voi qui presenti il più cordiale saluto a nome del Comandante Generale, Generale di Corpo d'Armata Andrea De Gennaro, che non è potuto intervenire a causa di concomitanti impegni istituzionali, e mio personale.

Onorato di prendere la parola in un consesso così qualificato ed autorevole, di concerto con l'Autorità di vertice abbiamo pensato di proporvi quest'oggi una serie di riflessioni su come la Guardia di Finanza, per le sue prerogative di polizia con competenza generale nelle materie economico-finanziarie, si confronta con le problematiche di suo più diretto interesse nello scenario attuale.

Prima di tutto, ritengo utile procedere con una breve premessa sull'odierno scenario di riferimento – ovvero il mondo globale nel quale viviamo – e sui risvolti in termini di sicurezza economico-finanziaria.

LA GLOBALIZZAZIONE

Di globalizzazione sentiamo parlare oramai da decenni, decenni nei quali in verità il processo di globalizzazione è stato scientemente portato avanti e sviluppato, fino a farci dire che oggi "il mondo è più piccolo".

Questa espressione l'abbiamo sentita tutti e più e più volte, può financo sembrare banale, ma di certo ci dice una verità: SI, il mondo è oggi più piccolo.

Ed è più piccolo per effetto anche del prorompere della digitalizzazione nelle nostre vite quotidiane.

Mi bastava fare una foto questa mattina al mio cappuccino e cornetto per far sapere al mondo intero – da Roma a Tokyo, passando per New York e Johannesburg – dove e come avevo fatto colazione, magari aggiungendoci anche un commento sul locale che me l'aveva servita.

Naturalmente, la globalizzazione è un fenomeno molto complesso e articolato, le cui origini possono essere trovate nel secondo dopoguerra, allorquando la fluidificazione delle frontiere, la spinta alla cooperazione e le politiche di integrazione sovranazionale hanno messo in moto una serie di processi che, in tempi e modi diversi, hanno avvicinato e integrato tra loro la vita degli Stati.

Così, sul piano militare, abbiamo assistito alla formazione di grandi alleanze e ci siamo reciprocamente impegnati a limitare, ridurre o mettere al bando certi tipi di armamenti.

Nel vastissimo mondo dell'economia e della finanza, abbiamo supportato innumerevoli iniziative di integrazione dei mercati e sviluppato in comune le grandi reti e le infrastrutture dell'energia, dell'industria, dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Sul piano sociale, abbiamo incoraggiato la sinergia nella ricerca scientifica, la condivisione culturale e il turismo, favorendo altresì lo sviluppo di diffusi sistemi di protezione sociale.

Nel complesso, fermo restando che nessun processo di tale ampiezza può essere fatto di sole luci, la globalizzazione può essere considerata come un motore di prosperità e i suoi risultati sono da considerarsi prevalentemente vantaggiosi, *in primis* per aver contribuito a ridurre le diseguaglianze tra le nazioni.

Qualcosa però sta cambiando.

Come evidenziato recentemente in un suo intervento dal Governatore della Banca d'Italia, l'accresciuta instabilità geopolitica di questi ultimissimi anni – alimentata anche da crisi belliche che pensavamo di aver definitivamente archiviato nei libri di storia – ha fatto sì che il processo di globalizzazione incontri ora resistenze anche nei Paesi più avanzati, poiché i tre grandi pilastri su cui è stato fondato l'ordine multilaterale del secondo dopoguerra, ovvero:

- l'apertura commerciale
- la crescita economica e
- la stabilità geopolitica,

sono oggi messi a dura prova.

Se è più intuitivo comprendere la crisi sul piano geopolitico – visti i tanti ed evidenti focolai di conflitto attivi nel mondo, le politiche aggressive di taluni Paesi e le tensioni sociali, etniche e religiose che scuotono vaste regioni – sui piani commerciale ed economico la situazione è stata acuita da una generalizzata frammentazione del commercio mondiale, risultato di molteplici fattori, fra i quali cito:

- la stagnazione degli scambi;
- le sanzioni finanziarie e commerciali decretate nei confronti di diversi Stati;
- le dispute protezionistiche (soprattutto tra USA e Cina);
- le ripetute crisi finanziarie e relative bolle speculative.

Tutte queste evenienze hanno stimolato riflessioni su costi e benefici dell'interconnessione e dell'interdipendenza tra Paesi, soprattutto per quanto riguarda la fornitura di materie prime e di prodotti essenziali, tanto da rivedere le strategie industriali e commerciali per ridurre la dipendenza da partner commerciali con cui non si hanno relazioni consolidate e/o affinità politiche, economiche e culturali.

Se, dunque, il mondo globale è in crisi e fermento, viene spontaneo chiedersi quali possano essere le conseguenze di questa situazione sul piano della sicurezza economico-finanziaria.

LA SICUREZZA ECONOMICO-FINANZIARIA

Ma cosa è la sicurezza economico-finanziaria?

La copiosa letteratura che si è occupata di sicurezza nella sua accezione "nazionale", pur riconoscendo il rilievo dei profili afferenti l'economia e la finanza, non ha mai fornito una compiuta definizione della "sicurezza economico-finanziaria".

Storicamente, la nozione di sicurezza ha assunto la sua maggiore rilevanza nella sua accezione di "sicurezza nazionale", intesa quale difesa dei "valori chiave minimi" che sono considerati essenziali per la sopravvivenza dello Stato, ovvero l'indipendenza politica e l'integrità territoriale.

In questi termini, la sua impostazione "Stato-centrica" ha portato a considerare lo Stato quale unico oggetto della sicurezza e gli altri Stati quale unica fonte delle possibili minacce.

Date le premesse, queste minacce non potevano dunque che sostanziarsi nella guerra.

Il progresso storico ha evidenziato i limiti di un'impostazione che non considerava anche le minacce interne e le altre modalità – diverse dallo scontro bellico – attraverso le quali è possibile attentare all'integrità e all'indipendenza di uno Stato, includendo anche la coesione socio-politica tra i valori essenziali per la sicurezza nazionale.

In termini concreti basta guardare alla storia recente del continente africano, caratterizzato da diffusa instabilità politica, profondi squilibri socio-economici e violente tensioni etnico-religiose, ma al tempo stesso ricco di risorse naturali, tra cui spiccano il 30% circa delle riserve mondiali di minerali indispensabili per produrre tecnologia (batterie elettriche, pannelli solari, turbine eoliche, ecc.).

Da decenni quel continente è divenuto terreno di espansione da parte di Paesi che, utilizzando le leve finanziarie dei prestiti e degli investimenti, asseritamente per ridurne l'enorme indebitamento pubblico e favorirne il progresso, in realtà mirano ad acquisire il controllo di filiere produttive e ad assicurarsi l'accesso diretto alle materie prime, così da consolidare in prospettiva la loro supremazia produttiva e commerciale rispetto ai loro concorrenti.

Anche senza parametri e perimetri per definirle e catalogarle, l'aspetto più importante da tenere presente è che le minacce cui sono esposte le grandezze economiche nazionali sono oggi particolarmente insidiose poiché:

- non sono di immediata percezione, nel senso che è possibile accorgersi del danno solo quando hanno già prodotto i loro effetti;
- non conoscono soprattutto nell'epoca digitale limiti spaziali né temporali quanto a loro origine ed estensione degli effetti;
- non sono riconducibili ad una tipologia di "attore", potendo essere orchestrate tanto da individui, quanto da gruppi, consorterie criminali, persone giuridiche, cartelli societari, entità varie e istituzionali;
- non richiedono di essere necessariamente perpetrate attraverso le condotte illecite tipiche della criminalità economico-finanziaria (evasione, frodi, riciclaggio, contrabbando, contraffazione, ecc.);
- non sono necessariamente il frutto di una precisa volontà – non richiedono cioè il dolo – ben potendosi produrre effetti dalla semplice "let-

tura" che viene data a certe evenienze;
- possono influenzare comportamenti di massa.

Per dare concretezza a queste caratteristiche, cito un'indagine del Corpo conclusa una quindicina di anni fa, dalla quale emerse una gigantesca truffa ai danni dello Stato italiano.

Sfruttando le pieghe dei trattati fiscali internazionali, primarie banche d'affari estere trasferivano pacchetti azionari italiani, posseduti da investitori di tutto il mondo, nel Regno Unito, giusto il tempo necessario ad incassare il dividendo e farlo apparire come "inglese", condizione essenziale per maturare il diritto al rimborso del credito d'imposta da parte del Fisco italiano.

In sostanza, qualcuno nel mondo muoveva ingenti masse di titoli con un clic del mouse – in modo apparentemente del tutto lecito - e lo Stato italiano maturava nei suoi confronti un debito!

L'analisi documentale permise all'epoca di accertare il pagamento di indebiti rimborsi per diverse centinaia di milioni di euro e di individuare oltre 40 mila richieste di rimborso pendenti, per un valore complessivo di 4 miliardi 300 milioni, quasi una manovra finanziaria dell'epoca.

Per la cronaca: gli indebiti rimborsi furono risarciti e le domande pendenti ritirate.

Anche se indefinite e inafferrabili, ciò che di norma accomuna queste minacce è l'obiettivo: ottenere il massimo profitto possibile, sotto qualunque forma (rendita, controllo, quota di mercato, …), anche a detrimento della struttura o del tessuto sociale aggrediti.

Tirando le fila di queste considerazioni, possiamo dunque dire che:
- viviamo nel pieno della globalizzazione, anche se i suoi pilastri iniziano a scricchiolare;
- malgrado i tanti vantaggi, un'interconnessione così spinta ci espone a molteplici rischi, difficili da percepire, prevedere e comprendere.

In termini concreti, siamo praticamente riusciti a dimostrare la validità del famoso assunto esplicitato nel 1962 dal matematico e meteorologo Edward Lorenz, per cui *un battito d'ali in Brasile può determinare un tornado in Texas*: senza scomodare le iniziative finalizzate ad influenzare gli elettorati dei Paesi chiamati al voto o il *rating* delle economie nazionali (che, per la cronaca, poco più di 10 anni fa costò all'Italia 120 miliardi di Euro, corrispondente al maggior costo del debito pubblico italiano causato dalle agenzie con ingiustificabili *downgrading*), basta il filmatino di un adolescente asiatico che in pochissimo tempo tanti altri giovani nel mondo orientano allo stesso modo i loro comportamenti e i loro consumi.

Ma siamo andati anche oltre.

Se Lorenz richiedeva che all'origine del tornado vi fosse comunque un fatto vero, reale, fisico (per quanto piccolo, tale resta difatti il battito delle ali della farfalla), oggi la possibilità di influenzare milioni di persone non richiede alla base neanche un fatto vero: basta una *fake* o la diffusione di una percezione per condizionare le aspettative e orientare i comportamenti di persone, famiglie e imprese.

Illustri conoscitori della materia ci dimostrano che i media tradizionali

e i social condizionano la percezione delle informazioni relative a fenomeni come il prodotto interno lordo, l'inflazione o il tasso di disoccupazione, anche a dispetto di dati sempre alla portata di tutti.

L'economia oggi è un pò come la temperatura dell'aria, che da qualche tempo è accompagnata nelle previsioni meteo dall'indicazione della temperatura percepita.

Ma a differenza della temperatura percepita, che non può influenzare quella misurata da un termometro, "*l'economia percepita influenza gli orientamenti di voto e determina le aspettative di famiglie e imprese (...) e queste a loro volta incidono sulle scelte di consumo e di investimento, determinando l'andamento reale dell'economia"*.

Per tirare le fila di quanto detto, prendo in prestito le parole dell'ex premier Mario Draghi:

"in un ambiente internazionale favorevole, abbiamo confidato nella parità di condizioni globale e nell'ordine internazionale basato su regole, aspettandoci che altri facessero lo stesso. Ma ora il mondo sta cambiando rapidamente e ci ha colto di sorpresa. Ancora più importante, altre regioni non rispettano più le regole e stanno elaborando attivamente politiche per migliorare la loro posizione competitiva. Nella migliore delle ipotesi, queste politiche sono progettate per reindirizzare gli investimenti verso le loro economie a scapito delle nostre; e, nel peggiore dei casi, sono progettati per renderci permanentemente dipendenti da loro".

Non dobbiamo mai trascurare, infatti, ancor più in una severa stagione di crisi, che taluni investimenti esteri - in specie quelli riconducibili a Fondi Sovrani o a imprese direttamente o indirettamente riconducibili al potere esecutivo di altri Stati - non rispondano ad obiettivi di natura esclusivamente economica o di semplice massimizzazione del valore, ma siano diretti a:

- acquisire il possesso di tecnologie avanzate;
- guadagnare l'accesso a risorse naturali;
- migliorare la competitività di imprese estere concorrenti di quelle da acquistare.

In siffatto scenario, il Corpo concorre quotidianamente alla tutela degli *asset* strategici che sono imprescindibili per la competitività, la difesa e la sicurezza nazionale, dando supporto diretto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nelle attività propedeutiche all'esercizio dei poteri speciali di cui alla c.d. *golden power* (D.L. 15 marzo 2012, n. 21), consistenti nel:

- verificare il contenuto delle operazioni notificate ai sensi della normativa *golden power*
- individuare l'inosservanza degli obblighi di notifica, nonché delle condizioni o prescrizioni imposte dal governo con i provvedimenti di esercizio dei poteri speciali;
- reperire ulteriori informazioni sull'operazione, sulla società target e sull'investitore, anche con riguardo agli effettivi assetti proprietari, al beneficiario effettivo e alla sussistenza di legami con paesi terzi.

Tali approfondimenti mirano a disvelare il ricorso a schermi e filtri (trust, società specchio, gruppi e catene di controllo, concessioni di diritti di proprietà intellettuali, ecc.) finalizzati a celare o a rendere più difficoltosa l'identifica-

zione dell' *"ultimate beneficial owner"*, ovvero di chi detiene, anche solo di fatto, l'effettivo controllo societario.

Nel biennio 2022 – 2023 sono stata valutate quasi 1.400 operazioni della specie.

Purtroppo, da quelle dinamiche poc'anzi accennate non si discosta neanche la grande criminalità organizzata.

Del resto, al pari degli Stati sovrani, il metro di misura del loro giro d'affari è oramai il miliardo.

Europol colloca tra 92 e 188 miliardi di euro i profitti annui dei mercati criminali europei.

Il Fondo Monetario Internazionale ha calcolato che i proventi riciclati a livello planetario superano ogni giorno i 200 milioni di dollari.

L'americana *Chainanalysis* quota le transazioni annue in criptovaluta connesse ad attività illecite in circa 24 miliardi di dollari.

Una massa ingente di denaro e di profitti, i cui sbocchi diventano le finanze pubbliche e i mercati legali, che noi siamo chiamati a proteggere attraverso il dispositivo di sicurezza economico-finanziaria.

LA POLIZIA ECONOMICO-FINANZIARIA

Venendo dunque a parlare della polizia economico-finanziaria, consentitemi di partire da un approccio storico.

Come forse saprete, quest'anno ricorre il 250° anniversario di fondazione della Guardia di Finanza.

Si tratta di oltre due secoli di storia che hanno segnato una continua e profonda trasformazione del Corpo, costantemente chiamato ad adeguarsi alle evoluzioni del mondo economico-finanziario, che da sempre ha costituito il suo naturale teatro di operazione.

Nata infatti come polizia doganale, quando nei decenni a cavallo tra '800 e '900 le entrate provenienti da dazi e privative rappresentavano una quota preponderante delle entrate erariali, nel XX secolo la Guardia di Finanza ha progressivamente virato verso una marcata fisionomia di polizia tributaria, impegnata a tutto tondo nella prevenzione e repressione di ogni forma di illecito che minasse l'integrità delle entrate erariali, sotto qualunque forma.

Se dunque il passaggio dalla polizia doganale alla polizia tributaria può essere letto come un allargamento di competenze, ben diverso è stato il passaggio che all'inizio di questo millennio ha portato il Corpo ad approdare alla sua attuale fisionomia di polizia economico-finanziaria.

Lungi dall'essere stato un'ulteriore espansione di competenze, questo cambiamento ha segnato una mutazione profonda, che ha innovato potestà, competenze, professionalità e mentalità degli appartenenti al Corpo, incidendo significativamente anche sulla sua organizzazione funzionale.

La Guardia di Finanza disegnata dal legislatore nel 2001, infatti, ha competenza in tutti i settori in cui si manifestano illeciti di natura economico-finanziaria, ripartiti su tre grandi obiettivi strategici, riguardanti:

- il primo, la tutela delle entrate, comprendente ogni sorta di tributo erariale, la disciplina del lavoro, la polizia doganale e il settore dei giochi e delle scommesse;

- il secondo, la tutela delle uscite, comprendente tutti i finanziamenti europei, nazionali e locali in qualunque settore erogati, la disciplina degli appalti, la corruzione e la responsabilità erariale;
- il terzo, la criminalità economico-finanziaria, comprendente i grandi settori della polizia valutaria, della lotta alla criminalità organizzata e ai grandi traffici illeciti internazionali, oltre che la tutela dei mercati dei beni e dei servizi.

Se, da un lato, il Corpo è stato dotato degli strumenti necessari per sostenere queste nuove responsabilità, e mi riferisco qui in particolar modo:

- al sistema di attribuzioni e di potestà amministrative, tributarie e valutarie, che si integra con le funzioni di polizia giudiziaria;
- ad una presenza diffusa e diversificata sul territorio e sul mare, in grado tanto di cogliere quanto di rispondere ai segnali di illegalità;
- agli strumenti di proiezione internazionale,
- dall'altro l'impostazione operativa è stata fondata su solidi parametri di:
  - trasversalità, nella consapevolezza che le manifestazioni di illegalità economico-finanziaria non debbono essere affrontate con approcci settoriali o visuali parziali che, facendo perdere di vista il comune denominatore che spesso lega fenomenologie apparentemente distanti e diverse, si rivelerebbero meno efficaci;
  - flessibilità, per facilitare la risposta ad evenienze ed emergenze contingenti.
- Nel recente passato ne sono un esempio le campagne straordinarie di controlli che sono state organizzate:
  - per verificare il rispetto delle disposizioni emergenziali emanate per la gestione della pandemia (dalla chiusura degli esercizi alla cassa integrazione straordinaria dei lavoratori, dal commercio dei dispositivi sanitari alle sovvenzioni);
  - in materia di disciplina prezzi in occasione della fiammata dei prezzi dei carburanti alle pompe dopo l'invasione russa dell'Ucraina;
  - per il congelamento dei patrimoni riconducibili a soggetti russi colpiti dalle misure restrittive introdotte con apposito regolamento dell'UE.

Flessibilità è anche capacità di adattare e configurare il dispositivo operativo in modo più strutturato e per esigenze che coprono un arco temporale relativamente lungo, come ad esempio nel caso del superbonus edilizio o, ancor più, per i controlli riguardanti le risorse del PNRR.

Solo in questo ambito, nel 2023 sono stati eseguiti 10.340 interventi e controllati contributi e finanziamenti per più di 4 miliardi, facendo emergere irregolarità in un terzo circa dei casi, per un valore di quasi 742 milioni di euro.

Tornando al concetto di trasversalità, essa assume una duplice connotazione, a seconda che venga considerata in senso:

- verticale, intesa quale capacità di risalire le filiere illecite per arrivare a scardinare le organizzazioni criminali nel loro insieme, incluso il livello apicale che ne muove i fili.
- Esempio classico di questa impostazione sono le indagini in materia

di contraffazione e tutela del made in italy che, anche se partono dai venditori ambulanti di strada o dai siti di e-commerce, puntano ai siti di produzione che hanno sede in Italia o alle piattaforme logistiche dei grandi importatori;

- orizzontale, intesa quale capacità di affrontare allo stesso tempo qualunque manifestazione di illegalità economico-finanziaria e indipendentemente dal settore da cui si prende avvio.
- Per aiutare a comprendere il senso della trasversalità attraverso un esempio concreto, si pensi che le false fatturazioni possono servire a:
  - dedurre costi illeciti, abbattendo la base imponibile delle imposte dirette;
  - evadere l'iva per presentarsi sui mercati a prezzi competitivi rispetto alla concorrenza;
  - riciclare i proventi di attività illegali e immetterli nei circuiti economici e commerciali legali;
  - creare disponibilità di contanti per finalità corruttive;
  - gonfiare i volumi d'affari di una società quotata in borsa per ingannare il mercato;
  - nascondere fenomeni estorsivi (alcune famiglie mafiose emettevano regolari fatture, attraverso società controllate, per prestazioni e servizi mai erogati, che venivano regolarmente pagate dalle vittime - "il pizzo si poteva anche fiscalmente scaricare"!).

Di fronte a questo "campionario", che la constatazione dell'utilizzo di fatture false emerga nel corso di una verifica fiscale o di un'intercettazione per corruzione non deve in alcun modo incidere sul fatto che tutte le tipologie di illeciti che debbano essere ugualmente e opportunamente attenzionate.

Del resto, qualunque sia il settore di intervento, l'approccio tecnico di base trova nelle indagini finanziarie il suo comune denominatore e pilastro fondamentale per individuare la "vera ricchezza" e risalire "ai soggetti sensibili" ("dal flusso finanziario al grande latitante").

Le indagini finanziarie rappresentano, inoltre, una fondamentale chiave di lettura dei risultati operativi, come nel caso dell'anno scorso, che ha visto l'approfondimento di ca. 31.300 segnalazioni per operazioni sospette e sequestri patrimoniali per quasi 424 milioni di euro, ripartiti tra tutti i tre grandi comparti operativi (entrate, uscite e sicurezza) o trasversali agli stessi.

L'esperienza maturata in settori così delicati ci conferma altresì la necessità di una "lettura unitaria" dei fenomeni criminali, valorizzandone le risultanze anche in ottica fiscale.

Vi porto l'esempio della contraffazione. Chi vive di questi illeciti si muove per lo più nell'economia sommersa e nell'abusivismo commerciale, operando in spregio delle norme sui lavoratori, sulla sicurezza dei prodotti e sulla tutela ambientale.

Il rapporto CENSIS - MiSE del 2021 ha stimato in circa 4,8 miliardi di euro il minor gettito tributario determinato dalla contraffazione.

Il concetto di trasversalità operativa trova dunque proficua applicazione anche nei rapporti di cooperazione e collaborazione che la Guardia di Finanza

intrattiene in modo regolare con le altre Forze di polizia, le Agenzie fiscali e le Autorità indipendenti.

Vorrei richiamare la vostra attenzione su un fatto: ciò che emerge dalle indagini penali o da generiche attività amministrative spesso consente di trarre utili risultati anche di natura fiscale.

In questa prospettiva, la Guardia di Finanza rappresenta il naturale polo gravitazionale degli elementi informativi "fiscali", provenienti da altri attori Istituzionali.

Il dato sperimentale conferma che questa può essere la strada giusta.

Alla base di molti tra i più ingenti "recuperi" vi sono i dati acquisti nel corso delle indagini su reati societari, finanziari e su fatti di riciclaggio.

Resto inoltre convinto della necessità di non limitare il raggio d'analisi a livello "nazionale": l'economia, la finanza e la criminalità si muovono e ragionano su scala globale!

Come è possibile affrontare il "problema evasione" se, appena fuori dal confine, i proventi illeciti possono essere allocati "al sicuro" in un paradiso fiscale, come in una caverna di Alì Babà, mutuando una espressione cara all'ex Ministro dell'Economia e delle Finanze Tremonti.

La realtà è molto più complessa che in passato: parliamo di interposizioni fittizie di "trust", di prestanome o società di comodo ubicate in Paesi non collaborativi.

Vi faccio un esempio.

L'isola di Sark è una piccola isola che si trova nel canale della Manica; conta poco più di 600 abitanti e non vi sono ammessi veicoli a motore, ma vi hanno sede oltre una decina di migliaia fra società, banche e assicurazioni.

Ovviamente non è consentita collaborazione né di polizia né giudiziaria.

Un chiaro esempio di come la globalizzazione dell'economia non sia stata accompagnata da un corrispondente dimensionamento del "diritto", ancora oggi frammentato in molteplici dimensioni "locali". I paradisi fiscali muovono enormi masse di denaro da un punto all'altro del mondo, lungo le c.d. autostrade informatiche, mentre sul piano giuridico ci sono ancora forti difficoltà nel concepire "griglie di controllo su scala planetaria".

La dimensione internazionale della criminalità economico-finanziaria viene affrontata anche grazie alla rete dei 27 Esperti del Corpo operanti presso rappresentanze diplomatiche italiane e organismi internazionali nel mondo, nonché attraverso il sistematico ricorso a tutti gli strumenti di cooperazione offerti dalla legislazione comunitaria.

Particolarmente efficace si sta rivelando l'azione condotta sotto l'egida della Procura europea (EPPO), operativa dal giugno 2021 per indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE, quali frodi, corruzione, riciclaggio e violazioni IVA transfrontaliere.

Rimane comunque fondamentale rendere il contrasto patrimoniale effettivo e globale ("a che serve avere un euro-mandato di arresto se poi non mi è possibile aggredire celermente i beni?").

Per tutti questi motivi è necessario continuare a seguire con grande attenzione il cammino della comunità internazionale verso il riavvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni.

Militano certamente in questa direzione anche le iniziative adottate nell'ambito Ocse, del G20 e di altri organismi internazionali (Financial Stability Board presieduto dal Governatore Draghi).

È fondamentale, in sintesi, stabilire un quadro "mondiale" omogeneo di disposizioni, nella lotta contro il riciclaggio di capitali, la frode fiscale, nella vigilanza dei mercati finanziari.

Di fronte ad uno scenario così complesso e articolato, come non interrogarsi sul senso profondo delle nostre missioni e sulle strategie investigative non solo della Guardia di Finanza ma di tutti i moderni operatori di polizia?

Quali riflessioni trarre per attualizzare il dibattito su temi così importanti?

I risultati ottenuti consentono di esprimere un giudizio sulla validità degli strumenti investigativi "pensati" dal legislatore negli ultimi anni, che sono, in molti casi, frutto di esperienze operative pregresse ("legislatore ed operatore di polizia, ai rispettivi livelli, devono dialogare").

A partire dalle prime esperienze di aggressione ai patrimoni della criminalità di stampo mafioso, il quadro normativo è significativamente evoluto nel senso di:

- rafforzare il contrasto agli interessi patrimoniali, finanziari, economici e imprenditoriali della criminalità comune e organizzata;
- assicurare un costante monitoraggio delle diverse fenomenologie con cui si manifestano le proiezioni economiche della criminalità sul territorio di riferimento;
- approfondire, in maniera sistematica, per la conseguente applicazione di misure di prevenzione, la posizione dei soggetti connotati da "pericolosità economico-finanziaria", cioè di coloro che, per condotta e tenore di vita, si ritiene vivano abitualmente, anche in parte, con proventi derivanti da delitti di tale natura;
- ricercare e contrastare i fenomeni illeciti in grado di inquinare i circuiti legali dell'economia e di alterare le condizioni di concorrenza del mercato;
- elevare la soglia di attenzione investigativa con riferimento alle minacce legate all'applicazione di nuove tecnologie alla finanza, quali ad esempio l'utilizzo delle valute virtuali da parte delle consorterie criminali come mezzo di pagamento per traffici illeciti.
- Altrettanto significativi strumenti di indagine sono stati introdotti di recente nel settore tributario, quali:
- l'obbligo di fatturazione elettronica tra privati e di trasmissione telematica dei corrispettivi da parte dei commercianti al minuto;
- l'estensione della confisca penale allargata (o per sproporzione) e della responsabilità amministrativa degli enti dipendente da reato in relazione a specifiche fattispecie penal-tributarie;
- le nuove modalità di cooperazione internazionale mediante lo scambio obbligatorio di informazioni tra Autorità fiscali, il cui oggetto è stato progressivamente ampliato soprattutto in ambito unionale.

Da ultimo, un recente decreto legislativo di attuazione della "delega fiscale", nel riconoscere alla Guardia di finanza la possibilità di utilizzare le in-

formazioni presenti in tutte le banche di cui ha la disponibilità per le finalità legate all'assolvimento delle funzioni di polizia economico-finanziaria, anche tramite interconnessione tra loro e con quelle di archivi e registri pubblici, ovvero pubblicamente disponibili, ha sancito la possibilità di basare le relative analisi del rischio altresì sull'utilizzo di soluzioni di *machine learning* e di intelligenza artificiale.

Un bel passo in avanti per sfruttare le tecnologie più innovative!

Pur con alcuni limiti dettati da disomogenei approcci sul piano internazionale, le tecniche operative possono essere considerate di ottimo livello.

Gli strumenti giuridici a disposizione certamente non mancano: la dimensione dei problemi sul tappeto impone all'operatore di polizia di farne un uso intelligente.

Come?

Riempendoli di contenuti nuovi, attraverso strategie investigative che valorizzino la specificità degli attori in campo. "Strategie allargate", come a suo tempo sperimentate nel "modello Caserta", si sono rivelate molto utili.

Ma vi posso ricordare anche il "modello Padova", nel contrasto alla contraffazione, che ha visto la Guardia di Finanza dialogare, in modo costruttivo, con una molteplicità di soggetti.

Nonostante questi lodevoli sforzi è indubbio tuttavia che, rispetto al passato, le difficoltà operative sono esponenzialmente aumentate.

Dinanzi a tale complessità, il rischio di sentirsi inadeguati è molto forte, così come è naturale che si possano aprire squarci di scetticismo.

Ma sarebbe un grave errore cedere ai pessimismi.

In questa lotta fra il bene e il male, sono le *leaderships* a doversi assumere grandi responsabilità.

Abbiamo il dovere di raccoglierle, con la consapevolezza che le crisi sono anche una opportunità, perché senza di esse non ci sono sfide, non nascono nuovi talenti, né grandi strategie.

È compito, quindi, degli uomini alimentare nuovi "habitus mentali" che rendano capaci di districarsi nella complessità contemporanea.

Su queste finestre si affacciano le nostre responsabilità, quelle di tutti coloro cui è dato il compito di garantire "Sicurezza".

Non è più sufficiente solo una eccellente preparazione tecnico-professionale.

Sono necessarie forti motivazioni e"dinamismi strategici" che sappiano gestire ed orientare i processi di cambiamento giorno dopo giorno.

Occorre un duro lavoro!

Dirigenti, leader moderni che abbiamo l'umiltà di raccogliere queste scommesse con autorevolezza e passione.

Comandanti attenti a valorizzare e far conoscere i talenti migliori.

Servitori dello Stato che sappiano "costruire" uno spirito di servizio dove non ci sia spazio per gelosie o mediocri rivalità.

Il merito di questa Scuola non è solo quello di esaltare le professionalità dei frequentatori facendo incontrare esperienze e culture diverse. La sua vera ragion d'essere, come quella di altri eccellenti Istituti che perseguono analoghe finalità, è di arricchire coloro nei quali sono riposte tutte queste speranze.

È con questo spirito che faccio gli auguri migliori ai frequentatori: siate portatori fertili di una visione moderna, ambiziosa e lungimirante, degni interpreti di un mondo che cambia.

Rinnovo il mio ringraziamento al Direttore Vallone e a tutti gli intervenuti per l'attenzione riservatami.

Grazie ancora.

Parte II
Articoli e Saggi

Il lavoro e i valori nelle amministrazioni pubbliche

di Maurizio Decastri*

Abstract

Il presente contributo analizza la stretta connessione tra valori e lavoro, provando la tesi che un lavoro denso di valori produce valore.

***

This contribution analyzes the close connection between values and work, proving the thesis that a work full of values produces value.

1. Una premessa e la storia recente

Valori e lavoro, due parole composte dalle stesse lettere, tranne che per una "piccola" vocale. Lettere quasi anagrammabili, legate da un destino comune ancora in larga parte da scoprire. La tesi che si vorrebbe provare a offrire riguarda la stretta connessione tra loro e la potenza *costruens* che insieme hanno: un lavoro denso di valori produce valore. Una potenza che va oltre il lavoro "solo" ben organizzato.

I valori sono elementi complessi, annegati nello strato profondo della persona, poco visibili e leggibili. La definizione della Treccani affronta il tema proponendo le contrapposizioni tra ciò che è valore e ciò che non valore, quasi giungendo a indicare cosa è bene e cosa è male: *"…le doti morali e intellettuali di una persona quali autorevolezza, autorità, calibro, caratura, levatura, qualità, peso, prestigio…* rispetto a *bassezza, mediocrità…*; e ancora la *"…forza morale dimostrata nell'affrontare gli avversari, ardimento, audacia, coraggio, fierezza, prodezza, fermezza, risolutezza, tenacia…* rispetto a *codardia, debolezza, paura, pavidità, pusillanimità, timore, vigliaccheria, viltà…"*. La definizione si conclude però con un giudizio sintetico: il valore è *"…ciò che è considerato importante dal punto di vista morale*", frase in cui la forma passiva ci porta a sottolineare la soggettività individuale e sociale: ciò che è considerato importante da Giorgio potrebbe non esserlo per Barbara; ciò che è considerato importante per quella collettività (gruppo di amici, azienda o società) potrebbe non esserlo per altre collettività.

In altri termini e con un orientamento meno enciclopedico, il valore indica un oggetto, un comportamento e, in generale, qualsiasi cosa che sia percepita, vissuta, giudicata rilevante o desiderata. E per poter valutarne

* *Professore ordinario di Organizzazione aziendale presso il Dipartimento di management e diritto dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", docente del Corso di Alta Formazione della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.*

l'importanza, contiene ed esprime il criterio di giudizio, il principio in base al quale valutiamo, approviamo o disapproviamo una certa azione. Ad esempio, facciamo riferimento alla "lealtà": il valore è espresso da un comportamento coerente (come mantenere la parola data o essere trasparente); la valutazione del comportamento è effettuata sulla base del principio insito nel valore lealtà.

I valori divengono così gli "occhiali soggettivi" con cui guardiamo e, soprattutto, viviamo il mondo. I valori parlano con i comportamenti, non sono semplicemente un astratto riferimento ideale.

La storia recente e, in particolare, le vicende pandemiche ne sono una eccellente testimonianza. Nonostante il pericolo, nonostante la diffusione del senso di impotenza di fronte alla morte, nonostante la fatica, l'enorme fatica, la nostra sanità, i nostri medici, il nostro personale sanitario tutto hanno retto l'urto professionale ed emotivo, ci sono stati a fianco, hanno combattuto sulle "barricate" – a volte fino allo stremo e alle più gravi conseguenze – per merito dei valori individuali e collettivi che li hanno sorretti, spinti, alimentati. Eroismo non dovuto a promesse di promozioni, di quattrini, di incentivi, di carriera, di visibilità, di medaglie. Nulla di tutto ciò. Puro e splendido esempio di valori agiti, di valori vissuti, di valori testimoniati.

Una riflessione analoga e non definita temporalmente vale per chi è impegnato in professioni e mestieri "sfidanti". Penso ai magistrati impegnati su fronti delicati e pericolosi e a coloro che, tra loro, hanno perso la vita, penso alle forze dell'ordine e a chi ci garantisce libertà e sicurezza per retribuzioni certamente non coerenti, non all'altezza, penso ai professori e alla delicatezza del loro ruolo rispetto alle condizioni in cui sono costretti a operare. Penso al personale della Pubblica Amministrazione e al non sempre equo riconoscimento del lavoro svolto. Sono alcuni e limitati esempi, giusto per condividere pezzi di realtà.

Molti di loro, coloro che lavorano duramente nonostante la scarsa equità di trattamento, hanno le stesse basi valoriali, la stessa attitudine al bene collettivo, lo stesso desiderio, profondo, di "far bene perché ci credono". E i valori fanno la differenza tra il medico che si consuma fino a tarda notte pur di salvare una vita e il medico che torna a casa perché il turno è finito; tra il magistrato che non si accontenta e va fino in fondo, consapevole del rischio che corre, e il magistrato che preferisce "riflettere"; tra il colonnello dei Carabinieri che affonda le mani nelle cavità della delinquenza e il colonnello che preferisce la "prudenza"; tra il professore che ci mette anima e cuore nel far lezione e il professore che manda l'assistente "tanto nessuno controlla"; tra il dirigente che vuole, che pretende, che si infiamma affinché il servizio al cittadino sia ben fatto, di qualità e il dirigente che preferisce dedicarsi alle "relazioni".

Facciamo un piccolo salto di qualche anno…. Tra l'800 e il '900, i valori sono uno degli elementi portanti della filosofia e della sociologia, con un particolare *focus* sulla sua funzione di guida collettiva.

Alla fine dell'ottocento, Durkheim elabora uno schema concettuale in cui i valori sociali svolgono un ruolo centrale nell'illustrare i meccanismi della coesione e delle dinamiche sociali. In tale schema, evidenzia la necessità di un sistema di norme comuni (la "*coscienza collettiva*") che diano spazio alla solidarietà sociale. La "coscienza collettiva" è un insieme di criteri del pensare

e dell'agire (come, ad esempio, norme, credenze, valori morali) a cui è attribuita la funzione sia di confine, di argine delle coscienze e dei comportamenti individuali, sia di riferimento "sacro", da rispettare, da seguire: «…sacro è per un verso qualcosa di proibito, che non si osa violare; ma è anche buono, amato, ricercato».

Il concetto di valore è ampiamente utilizzato da Weber che ne mette in luce due caratteristiche sostanziali: il valore come preferenza, come desiderio, e il valore come norma, come regola che influenza il comportamento, come guida delle decisioni. Weber trasforma così un concetto tendenzialmente astratto in elemento rilevante per guidare l'agire sociale. Una formulazione particolarmente chiara in questa direzione è fornita dall'antropologo Kluckhohn: «*Un valore è una concezione del desiderabile, esplicita o implicita, distintiva di un individuo o caratteristica di un gruppo, che influenza l'azione con la selezione fra modi, mezzi e fini disponibili*». Ne consegue che il concetto di valore contiene tre caratteristiche rilevanti: 1) una caratteristica affettiva (ciò che è desiderabile); 2) una caratteristica comportamentale (influenza l'azione); 3) una caratteristica selettiva (consente la scelta tra più alternative). Non male come strumento di management…

Il potere normativo dei valori è testimoniato dall'analisi che Weber compie sulle sette protestanti americane e sulla loro grande forza di indirizzo dei comportamenti. Tale forza è collegata in parte al processo di interiorizzazione dei valori a livello individuale, in parte alla valenza sociale dei comportamenti che testimoniano affiliazione. Le sette protestanti fornivano ai membri che dimostravano di essere *compliant* una sorta di "patentino" di onorabilità che era tanto più rilevante quanto più esclusivo e complesso risultava l'ingresso in questa cerchia ristretta (che, tra l'altro, consentiva una maggiore facilità nell'avviare e concludere affari). Valori interiorizzati e valori culturali determinavano un quasi totale allineamento dei comportamenti alle indicazioni e alle volontà del gruppo, dando ai leader un potere sostanziale di scelta degli obiettivi (il "cosa") e di guida dei comportamenti (il "come").

In sintesi, per Weber e Kluckhohn, il valore non può essere semplicemente inteso come una preferenza, come un desiderio, come un ideale astratto, ma assume e ha un significato normativo: il valore determina o può determinare scelte tra alternative, plasmare le azioni, guidare il comportamento. Il valore influenza e orienta le scelte di vita e l'azione quotidiana.

Pochi anni dopo, Freud ha riportato i valori nell'alveo dell'azione individuale e ne sottolinea il loro essere parte integrante della personalità, una componente interiorizzata del carattere, un riferimento interno. In particolare, per il fondatore della psicanalisi, i valori sono contenuti nel cosiddetto "Super-Io" (o coscienza morale), ossia la componente della personalità che accoglie il complesso delle norme morali, che è sede dell'universo degli ideali, dei modelli comportamentali, delle aspettative e delle richieste della società di appartenenza. Tale coscienza agisce nella personalità individuale come una forza che si oppone alle pulsioni e alle spinte del piacere mediante divieti, comandi, restrizioni, limitazioni, sensi di colpa, rimorsi. "*Il Super-Io è il rappresentante di tutte le limitazioni morali*".

Parsons ricompone le prospettive sociologiche e psicanalitiche in una

teoria più ampia che mostra come le visioni possono risultare complementari e integrabili. I valori possono svolgere sia una funzione di guida del comportamento dei singoli, sia una funzione di argine del comportamento collettivo. Si giunge così ad assegnare ai valori una duplice natura: da un lato, sono il riferimento ideale nella personalità dei singoli individui, dall'altro, rappresentano il territorio di "benessere sociale", la zona di comfort collettivo. Tutto bene, se non fosse per i possibili conflitti che possono nascere tra i due mondi. I valori possono essere allineati e, conseguentemente, rafforzare la relazione tra individuo e collettivo. Oppure, essere in contrasto e divenire divisivi, fonte di disallineamento e di attrito, motivo di devianza…

2. I valori: elementi costituenti e caratteristiche

Riassumendo le sintetiche riflessioni degli Autori citati e con una prospettiva manageriale, un valore rappresenta una convinzione profonda (e quindi rilevante), tendenzialmente stabile (ossia difficile da modificare nel tempo), con una funzione normativa (indica i comportamenti considerati giusti), secondo la quale una specifica alternativa di comportamento è personalmente o socialmente preferibile rispetto ad un'altra. In quanto profonda, consente di comporre la classifica delle preferenze su come interpretare e vivere il tempo, il lavoro, le relazioni, su come orientare la propria energia, su come agire i ruoli sociali e la propria presenza nella collettività. Definisce, inoltre, cosa è giusto, buono e desiderato, ossia è una sorta di "metro", di unità di misura, un criterio che guida le decisioni di comportamento delle persone, dei gruppi, delle aziende, soprattutto quando è necessario fare delle scelte tra alternative "difficili". In quanto stabile, rimane nel cuore delle persone e delle collettività per lunghi periodi di tempo, a volte anche lungo l'intera vita di un individuo e per generazioni nei contesti sociali e organizzativi. La stabilità rende anche complesso e non rapido qualsiasi cambiamento o trasformazione, dando ai valori un ruolo di continuità e di permanenza che può rafforzare il comportamento nel tempo o rendere difficile (a volte impossibile) i cambiamenti, quando considerati non più desiderabili. In quanto normativa, indica i comportamenti da agire, definisce le traiettorie di azione, influenza la valutazione razionale della scelta tra alternative. E, insieme alle abitudini (o *routine*), alle competenze e alla motivazione, è un fattore determinante del comportamento umano. È impossibile assegnare delle percentuali di rilevanza tra queste determinanti; essendo i valori profondi, stabili e normativi, la loro "quota" è certamente rilevante e, comunque, ampiamente più ampia rispetto alle competenze, rendendo le decisioni molto meno consapevoli e coscienti di quanto la nostra civiltà - nata in Grecia più di duemila anni fa e sviluppatesi nell'occidente – abbia sempre creduto.

Come visto, un valore opera tramite tre componenti: affettiva, motivazionale, selettiva.

La componente affettiva porta a una valutazione dei comportamenti e al loro inserimento lungo un *continuum* di approvazione-disapprovazione, con le relative conseguenze emotive: sensazioni di soddisfazione, se l'azione è coerente; turbamento e disagio, se il comportamento risulta non conforme, non coerente.

L'aspetto motivazionale dei valori fa riferimento alla spinta che dà all'azione, facendola diventare desiderabile e "conveniente", al di là della razionalità. Non si tratta solo di idee, ideali, preferenze, ma anche elementi che danno senso al comportamento, consentendo alla persona di attivare energia per rendere ciò in cui si crede vissuto, agito, la componente **selettiva** fa riferimento alla capacità dei valori di guidare la persona a nella selezione, nella scelta tra alternative, individuando la "via giusta", la strada in cui si crede, consentendo una selezione dei corsi di azione e orientando il comportamento individuale o sociale.

Le fonti dei valori sono duplici. In parte, sono legati alla personalità individuale sin dalla nascita, come componente del carattere e, in parte, appresi nel corso della vita, sia sulla base delle esperienze personali vissute, sia sulla base delle regole dei sistemi sociali e valoriali in cui si cresce, si è premiati, si è sanzionati (in particolare, la famiglia, la scuola, gli amici, i gruppi di appartenenza). A titolo esemplificativo, i valori individuali possono essere la lealtà, la generosità, l'ambizione. I valori sociali possono invece fare riferimento alla rilevanza dell'autorità, la preferenza per la codificazione, il rispetto della tradizione, l'attenzione e la cura verso gli altri.

I valori hanno caratteristiche di intensità diverse e, conseguentemente, sono collocati in un elenco di priorità (come detto, soggettive). Alcuni risultano assolutamente rilevanti e, in alcuni casi, imprescindibili, quasi assoluti. Possono essere valori legati a scelte fortemente personali nati da percorsi di riflessione intima, di intense riflessioni, di faticose scelte. Il rispetto (o il non rispetto) del valore diviene un problema profondo di coscienza. Possono poi esserci valori sociali particolarmente importanti, ossia preferenze conseguenti da attese sociali molto rilevanti e "pressanti", da norme considerate socialmente fondamentali, da aspettative che il collettivo sanziona in modo netto. Altri valori possono essere importanti, ma non decisivi. Possono essere preferenze non ancora completamente definite, non del tutte convincenti o, più semplicemente, considerate meno rilevanti rispetto alle scelte fondamentali. Nel prima caso, non si transige e non si è disposti a negoziare, se non a caro prezzo; nel secondo caso, è meno costoso rinunciare a essere coerenti e il valore può essere negoziato.

I valori intensi sono determinanti del comportamento inevitabili (nel senso stretto del termine, non è possibile evitarli, bisogna fare i conti con essi) e molto forti, tanto da prevalere sulle competenze e sulle abitudini ed essere la spinta motivazionale più rilevante. I valori meno intensi sono invece una delle componenti sulla base delle quali la persona decide il comportamento da agire e, conseguentemente, "colora" in modo meno pervasivo i processi decisionali.

I valori possono essere tra loro contradditori o non completamente compatibili. L'attenzione per la vita privata – ad esempio – potrebbe essere in conflitto con il desiderio di avere successo e di fare carriera. Ne derivano momenti decisionali che possono essere estremamente impegnativi, faticosi. E comunque ad alto contenuto di incertezza, considerato che è impossibile o molto difficoltoso avere sia criteri di scelta chiari, sia la prova della correttezza della scelta. In quanto "annegati", tendono a produrre comportamenti che pos-

sono essere vissuti come ovvi, normali, e non frutto di scelte precise e di priorità esplicite o frutto di processi decisionali consapevoli.

I valori tendono a diventare qualcosa di scontato, la *forma mentis* con cui un gruppo e una persona guardano la realtà automaticamente. I valori diventano evidenti quando ci si scontra con un comportamento che è diverso da quello che si considera "giusto".

In questo senso, nel leggere il comportamento organizzativo è importante ricordare che le persone scelgono istintivamente quei comportamenti che ai loro occhi risultano "giusti", sia a livello personale, sia a livello sociale (secondo la cultura diffusa). Nel caso in cui il sistema di valori aziendali sia vissuto in conflitto con quello personale, da parte del singolo individuo si possono agire comportamenti differenti di adesione strumentale al nuovo valore, ma anche di rifiuto. È tuttavia condiviso che vivere in un ambiente nel quale la persona trova valori molto lontani dai propri non è una condizione di vita facile per una persona tendenzialmente in equilibro.

Per completezza, può essere utile fare riferimento a tre esempi di valori che possono essere utilmente usati per leggere i comportamenti.

Successo: fare colpo sugli altri tramite il raggiungimento del successo personale e sociale e l'ottenimento di simboli che lo rappresentino verso il contesto sociale.

Tradizione: dimostrare rispetto e *commitment* per le usanze e per le idee che appartengono alle tradizioni e alla cultura di appartenenza, con comportamenti rispettosi del passato.

Lealtà: saper criticare in modo costruttivo, aderire ai principi condivisi con gli altri anche in momenti difficili, mostrare il coraggio di affrontare le cose in maniera diretta e rischiando talvolta di essere considerati infedeli.

Affidabilità: essere persona di fiducia, di cui fidarsi, mantenere la parola data, esprimendo coerenza nel tempo e nelle circostanze, portare a termine gli impegni, non promettere cose che non si possono realizzare.

In sintesi, ecco le caratteristiche tipiche del concetto di valore.

a. I valori sono fonte di motivazione: sono una rilevante determinante all'azione: le persone che credono in valori quali - ad esempio - l'equità, la trasparenza, la gratitudine, sono motivate a renderli "vivi", a far sì che siano la sorgente del comportamento, a diffonderli, a testimoniarli.
b. I valori sono fortemente legati alle emozioni: valori ed emozioni sono legati in modo inscindibile, i valori producono emozioni. Quando un valore a cui crediamo è messo in discussione, si attivano emozioni negative, si provano tristezza e, a volte, rabbia. Quando invece il valore è rispettato e agito, si prova una forma di piacere, un senso di soddisfazione.
c. I valori sono trasversali: si possono applicare a diversi oggetti e momenti, non valgono solo in alcuni casi e in situazioni specifiche. La lealtà vale sul lavoro, con gli amici, alla partita di basket.
d. I valori sono normativi: sono una determinante delle scelte di comportamento, permettono di selezionare i comportamenti, guidano le deci-

sioni, sono il "metro di Greenwich" che ci consente di scegliere e valutare i comportamenti, le persone, le azioni. Gli individui, sulla base dei valori in cui credono, decidono cosa è buono o cattivo, cosa è giustificato o illegittimo e, conseguentemente, cosa è da fare o da evitare.

e. I valori sono tendenzialmente stabili nel tempo: non mutano in modo repentino o per capriccio e richiedono grandi sforzi, molte energie e tempi lunghi per produrre un cambiamento.
f. I valori hanno intensità varie: non sono tutti uguali, non rilevano allo stesso modo, risultano essere in un ordine di importanza relativa, in una sorta di classifica. Ci sono valori assoluti e valori "importanti", valori non negoziabili e valori "flessibili". In altri termini, i valori formano un sistema ordinato di priorità, sono collocati in una gerarchia.
g. I valori sono difficilmente leggibili: non sono rilevabili con strumenti tradizionali quali l'analisi del *curriculum vitae*, interviste strutturate, valutazioni dell'efficacia dei comportamenti in situazioni codificate o altro ancora. Per precisione, non è detto che i comportamenti visibili siano espressione dei valori in cui si crede. O, meglio, non sempre lo sono. La lettura dei valori richiede strumenti specifici che riescano a cogliere gli aspetti profondi delle persone, che permettano di individuare le scelte "vere" e non la proiezione di ciò che si vorrebbe essere e che consentano la rilevazione e la valutazione dei comportamenti in situazioni complesse, dense di significati, in cui si è costretti a scegliere tra traiettorie diverse e (almeno in parte) tra loro contradditorie.

3. Valori, competenze merito

Le caratteristiche dei valori portano a riflettere sulla loro rilevanza come "motore" del comportamento umano, quale comportamento efficace che da parecchio è ricercato tramite le chiavi delle competenze e del riconoscimento del merito.

Iniziamo dalle competenze. Sono anni che si sottolinea l'importanza delle competenze, sono anni che si lavora – spesso molto bene – per formare le persone sulle competenze, sono anni che la parola "competenze" è sulla bocca di tutti, soprattutto di coloro che vorrebbero un reale cambiamento della nostra amministrazione pubblica. Assolutamente, tutto vero, tutto condivisibile.

Certo, le competenze e le sue componenti sono fondamentali: i tratti attitudinali sono importanti, le conoscenze tecniche non possono essere trascurate, l'esperienza è un concetto da non sottovalutare, certo, le abitudini hanno un peso non marginale. Ma tralasciare, mettere in un cassetto, derubricare il ruolo e l'importanza dei valori – spesso solo perché non si sa come leggerli e rilevarli - è un modo per cancellare un pezzo di realtà che incide in modo significativo sull'azione individuale e sulla vita delle organizzazioni.

Domanda: nelle amministrazioni pubbliche preferite un dirigente competente o un dirigente leale? Preferite un dirigente preparatissimo o un dirigente affidabile? Preferite un dirigente che "le sa tutte" o un dirigente che crede nel suo ruolo pubblico? Ovviamente, la risposta è "Entrambi!!!". Ma dovendo sce-

gliere tra un colonnello dei Carabinieri, un professore, un magistrato competenti, ma orientati al successo e uno meno competente, ma leale verso la comunità? Credo che la risposta sia difficile, non scontata, non semplice…

Sono anni che si parla di merito, di sistemi di valutazione della prestazione, di riconoscimento dei più "bravi". Assolutamente giusto, assolutamente perfetto. Il dato recentissimo dell'esito dei sistemi di valutazione nella PA dice che il 92% dei dirigenti è eccellente, ha prestazioni di molto sopra la media, produce prestazioni collocabili nell'ultimo decile della scala. Se fosse un dato che legge la realtà, saremmo il Paese con la migliore PA nel mondo!!!! Immagino non sia esattamente aderente all'esperienza del cittadino… Mancanza di competenze? Strumenti non all'altezza? Incapacità dei valutatori? Probabilmente, un po' di tutto ciò. Ma alla base c'è l'enorme, forse irrisolvibile, complessità del processo di valutazione di attività che sono difficilmente misurabili, che sono spesso nemmeno valutabili, sia perché i numeri non sono significativi della vera prestazione, non dicono nulla della vera prestazione, sia perché gli effetti del comportamento si leggono in periodi più lunghi dell'anno. Come è possibile valutare la prestazione di un professore di scuole medie o di una maestra delle scuole elementari? O di un dirigente che guida una struttura sanitaria? O di un magistrato? Non certo con il numero di promossi o il numero di operazioni eseguite o il numero di processi conclusi.

Competenze, merito, belle parole, bei significanti con splendidi significati, che però non bastano, non sono sufficienti, non sono la soluzione al cambiamento delle nostre amministrazioni pubbliche.

Se tutte le volte che si è parlato di competenze e di merito si fosse parlato di valori? Se tutte le energie (e i quattrini) dedicate a competenze e merito si fossero regalate ai valori? Se una parte dei miliardi di euro che si assegnano come incentivo al termine dei processi di valutazione della prestazione si usassero per premiare chi agisce i valori pubblici? Pensare male è peccato. Ma – a volte – si indovina, è opportuno, serve. Non è che si dedicano, parole, energie e risorse a competenze e merito perché è "comodo", perché così cambia poco? Competenze e merito diventano una bandiera, tutti sono d'accordo, meglio, nessuno non può essere d'accordo…e intanto cambia poco…

4. Qualche idea di futuro

Come abbiamo visto, i valori svolgono un ruolo chiave nella vita delle organizzazioni e nel guidare i comportamenti. Tutti i sistemi di direzione, ad esempio, sono "impregnati" di scelte valoriali, spesso non visibili, nascoste, implicite e sono veicoli fondamentali per la trasmissione delle regole di comportamento. I sistemi di gestione delle persone sono basati in modo significativo su valori e le *technicalities* sono delle "facciate" (più o meno sofisticate) che li fanno apparire come scientificamente solidi, inevitabili…. Il mitico sistema Hay, diffuso in tutto il mondo e considerato uno strumento oggettivo con le sue tavole numeriche e la sua logica ferrea, nasconde scelte valoriali piuttosto definite e chiare: pago di più chi gestisce persone e chi maneggia molti quattrini. La competenza tecnica, per quanto rilevante, è considerata un elemento di contorno. I sistemi di valutazione della prestazione – soprattutto quelli molto sofisticati, complessi, fantasticamente articolati – sono luoghi in

cui i valori sono nascosti, ma sono attivi, vivono e plasmano i comportamenti. I sistemi di carriera sono popolati di valori, poco visibili, ma molto potenti. I sistemi di selezione e *onboarding* sono costruiti su basi (nascoste) valoriali, si scelgono le persone più coerenti, più simili (e, quindi, meno inquietanti...).

Ai sistemi di direzione dobbiamo aggiungere il ruolo dei leader, di chi guida le organizzazioni. L'esempio del leader, i comportamenti dei capi a ogni livello, orientano i comportamenti, sono riferimenti rilevanti per le persone, che le persone utilizzano soprattutto nei momenti delicati, quando occorre fare scelte di comportamento non scontate, non ovvie. I valori e i leader che li agiscono sono fonte di direzione, indicano la strada, definiscono cosa è giusto o meno fare. E soddisfano, innanzi tutto, bisogni di coesione e sicurezza sociale, fanno sentire le persone più sicure, più protette. Danno poi il *senso* al lavoro della propria gente, colorano di significati elevati attività che potrebbero anche essere oggettivamente povere, routinarie o non particolarmente interessanti. E nel *senso* troviamo i valori che determinano il desiderio di partecipare, di esserci, ossia il significato dell'impegno, delle energie, degli sforzi, dei sacrifici, della passione che le persone mettono nel lavoro. E non è casuale che, quando le organizzazioni definiscono il senso, usano parole come *missione* o *visione*, parole prese in prestito dalla religione, dai francescani, dai gesuiti, da mondi densi di valori, che vivono di valori.

Sogno un'amministrazione pubblica in cui la selezione è fatta anche su basi valoriali, un'amministrazione in cui gli adoratori del successo, i disonesti, gli opportunisti siano messi alla porta, non possano entrare; sogno un'amministrazione pubblica in cui la valutazione della prestazione mette al centro i comportamenti coerenti con i valori, in cui si premiano le persone che agiscono i valori; sogno un'amministrazione pubblica in cui la carriera si fa solo se il candidato ha espresso in modo stabile e compiuti i valori di riferimento; sogno un'amministrazione pubblica in cui i capi sono esempi di valori ed esprimono il senso del lavoro attraverso i valori agiti. Sogno un'amministrazione pubblica in cui i comportamenti virtuosi e valoriali espressi da moltissimi nell'emergenza pandemica diventino la normalità, possano diventare i comportamenti "guida", i comportamenti letti in fase di selezione, premiati con riconoscimenti economici, determinanti per le carriere. Diventino il modo normale di vivere le amministrazioni pubbliche.

A ben vedere, non è un caso, non può essere un caso che *valori* e *lavori* siano parole costruite con le stesse lettere. I valori riempiono di senso, devono riempire di significato il lavoro. Il lavoro si poggia, si deve poggiare sui valori.

Parte III
Voci dall'Aula

Segnalazioni di reato e whisteblowing

di Alessandro Andrei*

Abstract

Nel corso degli ultimi 20 anni il tema della corruzione si è imposto al centro dell'attenzione anche in ambito internazionale, poiché sempre più percepito, dagli stessi cittadini, quale fenomeno di estrema gravità, capace di logorare il tessuto sociale, economico e giuridico e di intaccare la fiducia nelle istituzioni pubbliche e private sulle quali si fondano i sistemi democratici, erodendo dalle fondamenta le basi della convivenza civile.

Le maggiori Organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa, hanno così adottato significative convenzioni multilaterali, focalizzando l'attenzione sulla condivisione dei livelli essenziali di prevenzione e repressione della corruzione e degli strumenti di contrasto necessari.

Tra questi, ha assunto particolare rilievo il whistleblowing e forte è stato l'incoraggiamento agli Stati aderenti affinché introducessero norme e attuassero politiche idonee a proteggere da qualsiasi trattamento ingiusto o discriminatorio le persone che - in buona fede e su basi ragionevoli - segnalano fatti di corruzione e altre irregolarità, contribuendo così a mantenere e/o a ripristinare l'integrità dell'ambiente lavorativo pubblico e privato.

Lo studio si pone il duplice obiettivo di fornire, dall'esterno e senza pretese di assoluta esaustività, un inquadramento normativo e giurisprudenziale del whistleblowing così come è giunto a essere introdotto e via via rafforzato nell'ordinamento italiano, nonché dall'interno, di evidenziarne le peculiarità applicative nelle Forze armate e di polizia.

Per tale scopo, l'esame è stato svolto partendo dalla preliminare definizione dell'istituto, dalla descrizione delle varie fonti internazionali e della normativa italiana recentemente riassettata in linea con il diritto eurounitario, per passare a tratteggiare gli aspetti sostanziali salienti relativi agli ambiti di applicazione, ai canali di segnalazione e alle tutele e giungere, infine, ad analizzare i profili di attrito tra la disciplina whistleblowing e gli ordinamenti del personale del Comparto difesa e sicurezza, studiando le soluzioni offerte dalla giustizia amministrativa.

La materia - di certo articolata e spesso non pienamente compresa nelle sue potenzialità a tutela dell'integrità degli enti, né nella sua inscindibile dimensione etica - si caratterizza per la propria spiccata trasversalità ai vari ambiti del diritto e, conseguentemente, per la difficoltà di trovare un punto di equilibrio tra la sua effettiva applicazione e la necessità di tutelare i profili di autonomia e specialità degli ordinamenti del personale delle Forze armate e di polizia, la cui specificità è l'espressione normativa dell'importanza delle funzioni svolte a difesa della Patria e della sicurezza nazionale.

***

* Colonnello dell'Arma dei Carabinieri, già frequentatore del XXXIX Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

Abstract

Over the last 20 years, the problem of corruption has drawn the attention of public opinion also at international level, as people have increasingly perceived the extreme seriousness of that phenomenon that negatively affected the social, economic and legal contexts and undermined trust in public and private institutions on which democratic systems are based, thus weakening the foundations of civil society.

Then, the most important international organizations, such as the United Nations and the Council of Europe, have adopted significant multilateral conventions, focusing their attention on the importance of sharing the essential initiatives for the prevention and repression of corruption and the necessary countermeasures.

In this regard, whistleblowing has taken on a particular importance and States Parties have been remarkably fostered to introduce regulations and implement policies to protect persons who, in good faith, report episodes of corruption and other irregularities, thus helping to maintain and/or restore the integrity of public and private workplaces. As a matter of fact, those regulations and policies should be useful to prevent those persons from suffering unfair or discriminatory treatments.

This dissertation is aimed both at describing in details, on the one hand, the regulatory framework of whistleblowing as it has been introduced and gradually strengthened in the Italian legal system and, on the other hand, at underlining the peculiarities of its implementation in relation to armed and police forces.

In this regard, the analysis is focused at first on the preliminary definition of whistleblowing, the description of the various international sources and the Italian legislation, and then on the description of the most significant aspects relating to the areas of application, the reporting channels, the methods to ensure protection, and finally on the assessment of the antithesis between the whistleblowing instrument and the regulations of the staff pertaining to the Defence and Security Sectors, with the aim of taking into account the solutions provided by the administrative justice system.

This topic affects several areas of law and, for this reason, it is difficult to find a balance between the effective application of this instrument and the need to protect the autonomy and the peculiar features of the Armed Forces' and Police Forces' staff regulations, which have been enacted taking into account the importance of the functions they perform to protect the Homeland and national security.

1. Inquadramento Normativo

1.1 Il whistleblowing in generale

1.1.1 Significato e definizione

Nella dottrina più accreditata, il *whistleblowing* è definito «*l'atto di un uomo o di una donna che, ritenendo l'interesse pubblico travalichi l'interesse dell'organizzazione per la quale lavora, segnala che tale organizzazione è coinvolta in pratiche corruttive, illegali, fraudolente o dannose*»[1]. Ne discende che il *whistleblower* è, anzitutto, un lavoratore che, preso atto del compimento di attività di natura illecita all'interno del proprio luogo di lavoro, decide di darne comunicazione, appunto "*soffiando nel fischietto*" come farebbe un arbitro che nel gioco del calcio fischia un fallo e interrompe il gioco. Nel mondo anglosassone il significato ormai univoco della parola costituisce il punto di arrivo di un percorso di consapevolezza culturale spinto da un dibattito che l'ha allontanata e distinta da espressioni gergali tipo *fink*, *rat* o *squealer*, ossia gli equivalenti di *talpa* e *spione*, con le quali era intesa fino agli anni '60 del secolo scorso, per giungere alla definizione di cui sopra che, dagli anni '70 in avanti, contiene un preciso connotato di positivo impegno civile ed etico. A riprova di ciò, si veda come, nel lessico americano[2], essa è ormai usata in precisa antitesi semantica con la parola *traitor*[3].

Nella lingua italiana, tuttavia, nonostante oggi le norme parlino di *segnalante*, *denunciante* o *divulgatore pubblico*, non si rinviene ancora un traducente adeguato che renda a pieno l'idea. Anche da questo si comprende la distanza che resta ancora da percorrere affinché tale soggetto trovi stabile riconoscimento nel nostro contesto sociale e culturale. Una definizione più calzante e corretta potrebbe essere quella di "*segnalatore etico*"[4], idonea a rendere immediatamente l'imprescindibile profilo deontologico del *whistleblower*, fedele all'interesse pubblico e all'integrità dell'ente che con la propria azione contribuisce a salvaguardare.

---

1 traduzione italiana di Giulia Massari, "*Il whistleblowing all'italiana l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017",* in *Studium Juris,* 2018, IX, 981, delle parole di Ralph Nader, avvocato e attivista politico statunitense, pronunciate nel 1972 durante una conferenza sulla responsabilità professionale, come riportate in inglese da Wim Vandekerckhove, "*Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment",* Burlignton, 2006.

2 cfr. l'incipit di un articolo del 2013 di Ben Zimmer sul *Wall Street Journal*, che inizia con la domanda: "*Is Edward Snowden, leaker of the National Security Agency's trove of data-driven secrets, a whistleblower or a traitor?*"

3 in tal senso: *https://accademiadellacrusca.it/it/consulenza/che-cosa-indica-e-come-si-traduce-la-parola-inglese-whistleblower/918*.

4 definizione di Vito Tenore, "*La trasparenza del procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato: rapporti tra il diritto di accesso (da parte del dipendente o di terzi) e la tutela del whistleblowing (art. 54-bis, d.lgs. n. 165)*".

1.1.2 Introduzione nei vari ordinamenti

La figura del *whistleblower* è emersa nel 1863 durante la guerra civile di secessione, quando negli Stati Uniti fu adottato il cd. *False Claims Act* (FCA) che riconosceva ai privati la legittimazione ad agire, con la cd. *qui tam action*, per conto del Governo nei confronti dei fornitori di articoli militari che avessero tentato di truffarlo[5].

Tale normativa, più volte emendata, è tornata di attualità nel 1986 quando il Congresso decise di prevedere specifiche tutele per il *whistleblower* che avesse subito ritorsioni dal datore di lavoro. A oggi, oltre al FCA tuttora in vigore, vi sono varie fonti a tutela del segnalatore di illeciti tra cui il *Whistleblower Protection Act* del 1989 e il *Dodd Frank Act*, che tra l'altro, al contrario dell'opposta scelta del legislatore europeo, prevedono che al *whistleblower* sia corrisposto un compenso tra il 10 e il 30% degli importi riscossi o recuperati grazie alla segnalazione. Si tratta di un retaggio della *qui tam action*, coerente con l'impostazione culturale e giuridica nordamericana, per la quale la figura del privato che coopera nella lotta alla corruzione, venendo per ciò remunerato, va di pari passo con la tipica tradizione di *private enforcement mechanism*[6].

Anche negli altri paesi di *common law*, si è osservato un significativo avanzamento delle norme a protezione dei lavoratori che decidono di segnalare alle autorità eventuali illeciti o abusi appresi sul luogo di lavoro. In particolare, il Regno Unito ha adottato il *Public Interest Disclosure Act* (PIDA) nel 1998, la Nuova Zelanda il *Protected Disclosure Act* nel 2001, il Canada ha modificato il proprio codice penale per includere protezioni per i whistleblower nel 2004 e l'Australia ha varato il proprio PIDA nel 2013.

Nei paesi di *civil law* i primi ad adottare normative avanzate in materia di *whistleblowing* sono stati gli stati scandinavi, come Norvegia e Svezia. Invece, i paesi più tardivi si sono rivelati quelli dell'Europa sud-occidentale, specie Spagna e Portogallo, che hanno introdotto per la prima volta l'istituto, tra il 2022 e il 2023, in sede di attuazione della Direttiva UE 2019/1937.

---

[5] la cd. *«qui tam action»*. Al riguardo Raffaele e Manna nel cap. II de "*Il whistleblowing – guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*" a cura di Torino e Tripodi, Pacini Giuridica, che citano Marcias, "L*a disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione",* in *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria,* a cura di Nicotra, Torino 2016. Tale azione tipica dell'ordinamento britannico indica un'azione esperita dal cittadino nella veste di cd. *relator,* al fine di tutelare un interesse sovraordinato proprio del re o del Governo, in ossequio al brocardo latino *«qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur»*. L'incentivo ad agire mediante la cd. *qui tam action* era rappresentato dalla possibilità per i cittadini di ricevere, nell'ipotesi in cui costoro avessero denunciato una condotta poi rivelatasi effettivamente fraudolenta, il 50% della somma recuperata.

[6] nel senso sempre Raffaele e Manna nel cap. II de "*Il whistleblowing – guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*" a cura di Torino e Tripodi, Pacini Giuridica.

1.2 Fonti internazionali ed eurounitarie

La tutela dei *whistleblower*, intesi come lavoratori che segnalano illeciti, è contemplata nell'ambito di numerose convenzioni internazionali. Di seguito un breve quadro dei principali atti che, nel riconoscere l'importanza strategica dello specifico istituto, ne hanno sollecitato l'introduzione negli ordinamenti nazionali e l'effettiva promozione e attuazione anche tramite concrete politiche attive.

1.2.1 La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione

Tale convenzione, tesa a promuovere misure per il contrasto della corruzione, è stata adottata il 4 novembre 1999 a Strasburgo, è entrata in vigore il 1° novembre 2003 ed è stata ratificata in Italia con la legge n. 112 del 2012. Nella stessa si rinvengono disposizioni utili a far sì che venga creato un "ambiente" favorevole all'emersione dei *whistleblower*, anche rafforzandone la protezione. In particolare, l'art. 9 prevede che ogni parte contraente dovrà prevedere una protezione adeguata contro qualsiasi sanzione ingiustificata per i dipendenti che, avendo ragione di sospettare episodi di corruzione, li segnalano in buona fede alle persone o alle autorità responsabili.

1.2.2 La Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC)

Siglata a Merida, in Messico, nel 2003 e ratificata dall'Italia con la legge n. 116 del 2009, l'UNCAC rappresenta il principale strumento giuridico internazionale vincolante di lotta alla corruzione, con oltre 180 parti aderenti. In particolare, il *whistleblowing* è esplicitamente riconosciuto quale strumento di prevenzione e di repressione della corruzione. L'art. 33, infatti, incoraggia gli Stati membri all'adozione di norme e all'attuazione di politiche idonee a proteggere da qualsiasi trattamento ingiusto o discriminatorio le persone che - in buona fede e su basi ragionevoli - segnalano fatti di corruzione. In tale quadro, il *whistleblowing* è un istituto che contribuisce a mantenere e/o ripristinare l'integrità dell'ambiente lavorativo. Emerge cioè la sua natura di strumento di *governance*, funzionale all'emersione delle condotte illegali e irregolari. È da questa prospettiva *government oriented*, il *whistleblowing* mostra la sua versatilità, poiché utile in chiave sia repressiva, sia preventiva[7].

1.2.3 Raccomandazioni dell'OCSE e del Consiglio d'Europa e principi guida del G20

Il *Working group on bribery* (WGB) è l'organo incaricato del monitoraggio sull'attuazione della *Convenzione OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione degli impiegati pubblici nelle operazioni economiche internazionali*[8], tesa, tra l'altro, a garantire una solida protezione dei *whistleblower* e a rafforzare gli ordinamenti nazionali a presidio della lotta alla corruzione, promuovendo un ambiente di lavoro più etico e trasparente. Riconoscendo la centralità del *whistleblowing* nella lotta alla corruzione, negli anni, il WGB ha emesso

---

[7] nel senso, Nicoletta Parisi, "*La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*", pubblicato dalla rivista "Lavoro Diritti Europa", n. 2/2020.

[8] ratificata con la legge n. 300 del 2000.

varie raccomandazioni circa la necessità di:

- introdurre efficaci meccanismi di segnalazione e concrete tutele per i *whistleblower*, proteggendoli da ogni forma di ritorsione in ambito lavorativo;
- istituire canali di segnalazione sicuri, affidabili e facilmente accessibili, garantendo al contempo riservatezza su contenuto delle segnalazioni e identità dei relativi autori;
- intraprendere concrete iniziative di sensibilizzazione e formazione per dipendenti e dirigenti, focalizzate su protezioni disponibili e canali di segnalazione;
- promuovere continue azioni di monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli strumenti normativi e della prassi, talché i whistleblower possano agire in ambienti di lavoro sicuri e capaci di offrire loro adeguato sostegno.

Anche il *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO) – l'organo del *Consiglio d'Europa* deputato al controllo dell'adeguamento degli Stati alle misure anticorruzione – ha nel tempo rivolto raccomandazioni analoghe a quelle del WGB, tese a garantire il rispetto degli standard auspicati e favorire la cultura dell'integrità e della trasparenza, prevedendo altresì il rafforzamento dell'indipendenza delle Autorità di vigilanza che, a tal fine, vanno dotate di adeguate risorse.

Dello stesso tenore anche gli *High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers* elaborati dall'*Anti-Corruption Working Group* (ACWG) del G20[9], che costituiscono un insieme di linee guida per promuovere un approccio efficace alla protezione dei *whistleblower*. Tali principi, tra l'altro, si soffermano sulla:

buona fede e le ragionevoli preoccupazioni sottese all'azione del *whistleblower*;

varietà dei canali di segnalazione consentiti: interni all'ente, in capo ad Autorità esterne e mediante divulgazione pubblica;

promozione di cultura e ambienti non ostili al *whistleblower*, nonché sull'introduzione di misure di sostegno per l'accesso alla consulenza legale e al gratuito patrocinio.

1.2.4 La Direttiva (UE) n. 2019/1937

Nel contesto europeo, il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato la cd. direttiva *whistleblowing*[10], focalizzata sulla "*protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione*" e tesa a:

- riconoscere e rafforzare il ruolo cruciale dei *whistleblower* nella pro-

---

[9] L'ACWG, istituito nel 2010, si dedica al monitoraggio degli impegni presi dai paesi membri nell'implementazione dell'UNCAC, alle azioni di contrasto alla corruzione internazionale (foreign bribery) e alla cooperazione internazionale per tracciarne i proventi. A tal fine, l'ACWG collabora con l'OCSE e la Banca mondiale per fornire indirizzi di *policy* ai paesi G20 nella definizione e attuazione delle misure contro la corruzione.

[10] direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, pubblicata nella G.U.U.E. 26 novembre 2019, n. L 305.

tezione di ambiti fondamentali per il diritto e le politiche dell'Unione, puntando a rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità;
- introdurre standard minimi comuni di protezione[11] e armonizzare le normative nazionali[12] – visto anche che vi erano ben 12 paesi UE ancora sprovvisti di legislazione in materia – con una disciplina uniforme nei settori pubblico e privato[13];
- riconoscere la segnalazione come un'espressione della libertà di parola, essenziale per la circolazione delle informazioni e per garantire libertà e pluralismo dei media.

Sotto tale ultimo profilo, la normativa si allinea ai principi della *Carta Europea dei diritti* e dell'art. 10 della *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, nonché alla *Raccomandazione sulla protezione degli informatori* del 30 aprile 2014 adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Infatti, la direttiva riflette altresì la doppia natura e funzione del *whistleblowing* che, nei settori pubblico e privato, mira:
- da un lato, a tutelare i *diritti umani*, offrendo al segnalante strumenti di garanzia per l'effettivo esercizio di libertà fondamentali come quelle di coscienza, pensiero ed espressione, mentre al contempo tutela il diritto dei cittadini a essere informati[14];
- dall'altro, a migliorare la *governance*, favorendo la prevenzione e la repressione di condotte dannose per l'integrità del tessuto economico, sociale e giuridico.

1.3 Percorso normativo italiano fino alla direttiva *whistleblowing*

In tale quadro, l'assetto normativo italiano antecedente alla cd. legge Severino era stato ritenuto decisamente carente, come rilevava anche l'Indice di percezione della corruzione di *Transparency international* che, nel 2011, collocava l'Italia al 69° posto su 183 e al quartultimo posto in Europa, davanti solo a Grecia, Romania e Bulgaria.

Si era ormai consolidata, anche in seno al WGB, la convinzione che la cultura del *whistleblowing* non riuscisse ad attecchire in Italia, ove l'istituto era troppo comunemente associato alla mera *delazione*, senza che se cogliesse la cifra etica. Attività delatoria, quindi, il cui disvalore intrinseco deriva dal denunciare segretamente qualcuno, non certo per amor di giustizia e legalità, ma per trarne un qualche profitto o vantaggio meramente personale. Da ciò erano seguite le raccomandazioni nei confronti dell'Italia e i relativi *follow up* conseguenti all'inerzia nell'introduzione di idonee misure. Tuttavia, il nostro paese, pur continuando a sostenere che le previsioni dello Statuto dei lavora-

---

11 art. 1 e considerando n. 104 direttiva UE 2019/1937.

12 considerando n. 43 e art. 5, n. 2, direttiva UE 2019/1937.

13 art. 4 e 5, n. 9, e 8 direttiva.

14 nel senso, sempre Nicoletta Parisi, "*La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*", pubblicato dalla rivista "Lavoro Diritti Europa", n. 2/2020.

tori[15], quali la reintegrazione, fossero sufficienti a proteggere i *whistleblower* dai licenziamenti illegittimi, decise di comunicare al WGB l'intenzione di introdurre previsioni analoghe a quelle tipiche della legislazione statunitense[16].

1.3.1 La legge n. 190 del 2012

L'introduzione del *whistleblowing* come fattispecie positiva nell'ordinamento italiano è dunque un traguardo abbastanza recente, raggiunto con la legge n. 190 del 2012, cd. "*legge Severino*", adottata proprio in adempimento della *Convenzione ONU di Merida* e della *Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa*. La norma, all'art. 1.51, inseriva l'art. 54-*bis* nel cd. *Testo unico del pubblico impiego* di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, disponendo la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti commessi nell'ente in cui opera, appresi in qualità di *insider*. Tuttavia, tale possibilità di segnalazione protetta da sanzioni disciplinari e da altre misure demansionanti o discriminatorie, rimaneva una possibilità concessa ai soli dipendenti pubblici.

1.3.2 La legge n. 179 del 2017

Dopo circa un lustro, la legge n. 179 ha rinnovato la disciplina, rafforzando le misure di tutela del *whistleblowing* e ampliandone l'ambito di applicazione:

- nel *settore pubblico*, ai dipendenti delle PA, degli enti pubblici economici e degli enti privati sottoposti a controllo pubblico, nonché dei collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi o di quelle che realizzavano opere in favore delle PA;
- e, per la prima volta, nel *settore privato*, ai lavoratori delle aziende dotate di un *Modello organizzativo e gestionale* ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 (MOG 231).

1.3.3 Il decreto legislativo n. 24 del 2013

Chiamata ad adeguare la propria normativa interna alla direttiva UE 2019/1937, l'Italia l'ha attuata con un certo ritardo, adottando il d.lgs. n. 24 del 2023 che, come precisato nella relazione illustrativa, ha inteso "*raccogliere in un unico testo normativo la disciplina relativa alla tutela della persona segnalante, tenendo conto delle previsioni legislative vigenti e di quelle da adottare per conformarsi alla direttiva*". In via generale, il decreto 24 ha:

- riassettato la disciplina del *whistleblowing* in un unico testo normativo destinato ai settori pubblico e privato;
- previsto *linee guida* uniche emanate dall'ANAC per il funzionamento dei canali di segnalazione, stabilendo criteri per la denuncia e garantendo effettiva uniformità applicativa;
- ampliato il novero delle denunce meritevoli di tutela, circoscrivendone l'ambito applicativo a quelle idonee a tutelare l'interesse pubblico o

---

15 Legge n. 300 del 1970.

16 nel senso, Nicoletta Parisi, "*La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*", pubblicato dalla rivista "Lavoro Diritti Europa", n. 2/2020.

l'integrità dell'ente;
- elencato numerose materie oggetto di segnalazione con la tecnica del rinvio a norme dello stesso decreto e al lungo elenco di direttive comunitarie allegate e alle leggi speciali interne, non rendendo sempre immediatamente chiaro l'oggetto della denuncia meritevole di tutela, specie alla luce dei vari casi di esclusione.

Per la parte di maggior interesse e novità per il settore pubblico, si evidenzia che:
- il decreto non si applica alle rivendicazioni connesse a un interesse di carattere esclusivamente personale e inerenti ai propri rapporti di impiego con le figure gerarchicamente sovraordinate, nonché alle violazioni in materia di sicurezza nazionale e di appalti relativi ad aspetti di difesa o sicurezza nazionale;
- resta ferma l'applicazione delle disposizioni in materia di informazioni classificate, procedura penale, difesa nazionale e ordine e sicurezza pubblica di cui al TULPS;
- è stato esteso il novero dei soggetti che possono inviare segnalazioni, finora riservate solo al "pubblico dipendente" e ai lavoratori/collaboratori delle imprese fornitrici;
- il canale esterno tramite ANAC si può usare solo al ricorrere di alcune condizioni;
- le tutele sono estese, a certe condizioni, a chi divulga pubblicamente, ovvero a chi segnalazioni/denuncia/divulga rimanendo anonima, qualora venga poi identificato;
- sono elencate, in via non esclusiva, le fattispecie che possono integrare ritorsioni;
- sono aumentate le sanzioni amministrative per il responsabile della ritorsione - da 5/30 mila a 10/50 mila euro – ed è introdotta una specifica sanzione - 500/2500 euro - per il segnalante condannato in sede civile.

Rispetto alla regolazione previgente, sono invece confermate:
- l'esclusione delle tutele del segnalante solo in caso di condanna in sede penale o civile, con specifiche limitazioni di responsabilità;
- l'inversione dell'onere della prova in capo all'autore delle possibili ritorsioni, nei procedimenti giudiziari, amministrativi, stragiudiziali o in caso di domanda risarcitoria;
- la nullità degli atti assunti in violazione del divieto di ritorsione.

2. La nuova disciplina del decreto legislativo n. 24 del 2023

2.1 Ambito di applicazione oggettivo

2.1.1 Oggetto e finalità della segnalazione meritevole di tutela

L'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2023 statuisce che sono oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia le *informazioni* sulle violazioni di normative nazionali e dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o

l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato commesse nell'ambito dell'ente. Se ne deduce che le segnalazioni non possono avere a oggetto violazioni di norme di altri paesi diverse da quelle italiane ed eurounitarie e, allo stesso modo, le violazioni attinenti la prassi e la normativa interna rientrano nel perimetro di tutela soltanto nella misura in cui sottendano una concreta violazione delle suddette norme. È quindi meritevole di tutela la segnalazione inerente a infrazioni di ogni disposizione normativa vigente in Italia, di natura civile, contabile, penale e amministrativa. L'originaria portata del *whistleblowing* limitata alle "condotte illecite" si estende così alla violazione di qualsiasi norma di diritto interno in vigore.

Ulteriore requisito delle segnalazioni è che devono riguardare fatti lesivi dell'*interesse pubblico* o dell'*integrità* dell'ente pubblico o privato. Tale puntualizzazione è coerente con la finalità preventiva, prima che sanzionatoria, dell'intera disciplina. L'*interesse pubblico* è sostanzialmente quello proprio della pluralità o collettività di individui che poi è la comunità alla base del nostro ordinamento giuridico; mentre per *lesione all'integrità* si potrebbe intendere una condotta che minaccia di mettere in discussione l'esistenza stessa dell'ente ovvero di causare un danno tale da non poter essere risolto con i mezzi e le risorse ordinariamente disponibili. Si tratta evidentemente di espressioni di ampio respiro la cui effettiva portata potrà essere più precisamente definita soltanto dalla giurisprudenza. Se ne ipotizza tuttavia un'interpretazione non estensiva della tutela, più coerente con la disciplina previgente e con la *ratio* dell'istituto, teso a favorire più l'emersione degli illeciti, che la protezione del singolo lavoratore denunciante. L'obiettivo primario e fondamentale, infatti, rimane di natura garantista, dovendosi trattare di abusi delle funzioni di servizio idonei a pregiudicare l'andamento complessivo dell'organizzazione pubblica o privata; si esclude invece la tutela del lavoratore per fatti esclusivamente propri, ossia privi di connessione, anche indiretta, con il contenuto della segnalazione.

Il legislatore ha altresì chiarito qual è la violazione oggetto della denuncia, recependo così l'interpretazione estensiva della normativa previgente che l'ANAC aveva anticipato e sostenuto, anche in contrasto con l'orientamento della giurisprudenza. In particolare, la segnalazione può avere a oggetto non solo un comportamento attivo od omissivo che importa una violazione di norme, ma anche una violazione che non si è ancora consumata. Per cui il *whistleblower* può denunciare anche quando, sulla base di *elementi concreti*, ha il *fondato sospetto* che, nel contesto lavorativo ove opera, possa verificarsi un infrazione.

Diversamente da quanto consentito dalla legge n. 179 del 2017, oggi le violazioni segnalabili non possono più essere costituite soltanto da mere *irregolarità* e *anomalie*. Con la novella del 2023, tali elementi rilevano solo qualora riuniscano profili di *concretezza* e siano leggibili quali *indici sintomatici* tali da far ritenere ragionevolmente che una delle violazioni previste dal decreto possano essere commesse.

Al riguardo, l'ANAC precisa che possono essere oggetto di segnalazione, divulgazione pubblica o denuncia anche quegli elementi che riguardano condotte volte a occultare violazioni. Si pensi, ad esempio, alla distruzione di

prove circa la commissione della violazione. Non sono invece ricomprese tra le informazioni sulle violazioni segnalabili le notizie palesemente prive di fondamento, le informazioni che sono già totalmente di dominio pubblico, nonché le informazioni acquisite solo sulla base di indiscrezioni scarsamente attendibili (*cd. voci di corridoio*).

2.1.2 Contenuto delle segnalazioni

Il contenuto della denuncia meritevole di tutela è fissato nello specifico dal d.lgs. n. 24 del 2023, sia per recepire la direttiva comunitaria, sia per estendere le tutele a ogni violazione di norma in vigore riferita al diritto interno. A tal proposito, il legislatore ha tipizzato nel dettaglio l'oggetto della violazione segnalabile, denunciabile o divulgabile, utilizzando anche una tecnica di rinvio di non immediata ricognizione.

Innanzitutto vengono indicate le *violazioni delle disposizioni di diritto interno*[17], da mantenere distinte da quelle di diritto comunitario. Si tratta infatti di tutti gli *illeciti penali, civili, amministrativi o contabili* diversi rispetto a quelli individuati come violazioni comunitarie. Inoltre, il testo normativo include:

- i *reati presupposto* di cui al *d.lgs. n. 231 del 2001*, menzionati espressamente nonostante già astrattamente ricompresi tra gli illeciti di cui sopra, verosimilmente per significare come tali reati debbano essere denunciati anche dalle imprese che non adottano il cd. MOG 231/2001;
- le *violazioni dei modelli di organizzazione e gestione* (MOG 231/2001) previsti nel citato decreto 231, non riconducibili alle violazioni del diritto dell'UE e attinenti ad aspetti organizzativi dell'ente, non integrando fattispecie di reato presupposto.

In secondo luogo, l'applicazione della tutela del *whistleblower* è prevista per le *violazioni del diritto comunitario*, intendendosi per tali tutte le materie indicate dalla direttiva n. 2019/1937. Vi sono tre distinte disposizioni[18], da leggere in combinato disposto con l'allegato del decreto, che elenca le norme interne, le direttive e i regolamenti comunitari, nonché i decreti attuativi nazionali. Al riguardo, le *linee guida ANAC* specificano nel dettaglio che si tratta di:

- *illeciti relativi a vari settori di competenza comunitaria*[19];
- *atti od omissioni che ledono gli interessi finanziari dell'Unione Europea*[20] come individuati nei regolamenti, direttive, decisioni, raccoman-

---

17 art. 2, co.1, lett. a), n. 1) e 2) del d.lgs. n. 24 del 2023.

18 art. 2, co.1, lett. a), n. 3), 4) e 5) del d.lgs. n. 24 del 2023.

19 contratti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi;

20 art. 325 del TFUE lotta contro la frode e le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'UE.

dazioni e pareri dell'UE;
- *atti od omissioni riguardanti il mercato interno*, che compromettono la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali[21];
- *atti o comportamenti che vanificano l'oggetto o la finalità delle disposizioni dell'UE* nei settori indicati ai punti precedenti[22].

2.1.3 Contenuti esclusi dalle segnalazioni

A fronte dell'estensione generale della tutela accordata, il legislatore ha previsto una serie di casi di esclusione[23]:

le *contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale* del segnalante/denunciante che attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero inerenti a tali rapporti con le figure gerarchicamente sovraordinate, tenuto conto che tali questioni esulano dalla finalità dell'istituto del *whistleblowing*, volto esclusivamente a perseguire e prevenire gli illeciti lesivi dell'integrità degli enti pubblici e privati;

- le *segnalazioni di violazioni già disciplinate* nelle norme comunitarie e nelle disposizioni attuative dell'ordinamento italiano che già garantiscono apposite procedure di segnalazione;
- le *segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale*, nonché di *appalti relativi ad aspetti di difesa o di sicurezza nazionale*, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea. Trattandosi di materia di esclusiva competenza degli stati membri, la sicurezza nazionale infatti non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva comunitaria, né del decreto 24 che la attua[24].

Inoltre, la novella del 2023[25] garantisce la sopravvivenza e non recessività di alcune disposizioni nazionali o dell'UE. Le segnalazioni in tali ambiti esulano dalla tutela del *whistleblowing*, i cui meccanismi sono stati congegnati

---

[21] art. 26, paragrafo 2, del TFUE. Sono ricomprese le violazioni delle norme dell'UE in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, di imposta sulle società e i meccanismi il cui fine è ottenere un vantaggio fiscale che vanifica l'oggetto o la finalità della normativa applicabile in materia di imposta sulle società

[22] In tale ambito vanno ricondotte, ad esempio, le pratiche abusive quali definite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

[23] art. 1, co.2 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[24] L'individuazione delle fattispecie escluse è più precisamente chiarita nelle linee guida dell'ANAC. Il d.lgs. n. 24/2023 si applica ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e sicurezza solo se diversi da quelli espressamente esclusi dagli art. 15 e 24 delle direttive 24 e 25 del 2014, nonché dall'art. 13 della direttiva del 2009/81, esclusi anche dall'ambito di applicazione del codice appalti di cui al d.lgs. n. 36/2023 che rinvia anche al d.lgs. n. 208/2011.

[25] art. 1, co.3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

in maniera tale da non sovrapporsi a tutele già previste, né da interferire o pregiudicare principi fondamentali e altre prerogative e diritti essenziali propri di settori particolarmente sensibili. Pertanto, continuano a trovare applicazione le disposizioni in materia di:

- *informazioni classificate*: le classifiche di segretezza, disciplinate nel nostro ordinamento dall'art. 42 della legge n. 124 del 2007, sono apposte dalle singole amministrazioni per limitare la conoscibilità delle informazioni ai soggetti che, in ragione delle funzioni istituzionali svolte, abbiano necessità di accedervi o siano a ciò abilitati. La *ratio* va ricercata nella necessità di proteggere le informazioni classificate da accessi non autorizzati;
- *segreto professionale forense* e *medico*, attesa la protezione che l'ordinamento riconosce alla riservatezza delle comunicazioni tra avvocati e clienti, nonché tra prestatori di assistenza sanitaria e pazienti;
- *segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali*
- *norme di procedura penale*, con particolare riferimento alla salvaguardia del segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p;
- *autonomia e indipendenza della magistratura*, quindi le disposizioni sulle funzioni e attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, anche circa la posizione giuridica degli appartenenti all'ordine giudiziario;
- *difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica* di cui al Regio decreto, 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza;
- *esercizio del diritto dei lavoratori* di consultare i propri rappresentanti o i sindacati, di essere protetti da condotte o atti illeciti patiti in ragione di tali consultazioni, di autonomia delle parti sociali e del loro diritto di stipulare accordi collettivi, nonché di repressione delle condotte antisindacali di cui all'art. 28 della legge n. 300 del 1970.

2.1.4 Connessione con il contesto lavorativo

Le violazioni segnalate devono essere relative a condotte, azioni o mancanze che il segnalante/denunciante ha appreso nell'ambiente lavorativo ove opera, sia esso pubblico o privato[26]. Tale contesto lavorativo è da intendersi in senso lato, per cui, oltre ai dipendenti, la legittimazione alla segnalazione è estesa anche ad altre figure titolari di diversi rapporti giuridici[27], purché abbiano una relazione qualificata con l'ente.

In tale quadro, sono segnalabili le informazioni sulle violazioni apprese anche:

- durante i periodi di prova, le situazioni antecedenti alla costituzione del rapporto di lavoro e quelle successive alla sua conclusione;
- in via incidentale nell'esecuzione delle proprie attività lavorative o a causa di queste.

---

[26] art. 1, co.1 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[27] quali consulenti, volontari, azionisti, stagisti, tirocinanti, amministratori, altre persone con funzioni di direzione, controllo, gestione, rappresentanza, vigilanza ecc.,

2.1.5 Elementi e caratteristiche delle segnalazioni

Con lo scopo di favorire le valutazioni di competenza sia da parte dei soggetti competenti all'interno delle organizzazioni pubbliche e private, sia da parte di ANAC, la segnalazione deve essere ben circostanziata. In particolare, devono risultare chiare la *descrizione del fatto*, le *circostanze di tempo e di luogo* in cui si è verificato e le *generalità* dei soggetti cui attribuire i fatti o altri elementi utili alla loro identificazione.

A tal fine, è altresì utile l'allegazione di documenti a sostegno della fondatezza dei fatti segnalati, al pari delle indicazioni sugli altri soggetti che potrebbero esserne a conoscenza. Ove fosse necessario circostanziare meglio la segnalazione, chi la gestisce chiede elementi integrativi al segnalante tramite l'apposito canale ovvero di persona.

2.1.6 Segnalazioni anonime

Le segnalazioni anonime -ove circostanziate- sono equiparate da ANAC a segnalazioni ordinarie. I soggetti del settore pubblico e privato considerano le segnalazioni anonime ricevute attraverso i canali interni alla stregua di segnalazioni ordinarie, laddove ne sia prevista la trattazione. In tali casi quindi le segnalazioni anonime saranno gestite secondo i criteri stabiliti, nei rispettivi ordinamenti, per le segnalazioni ordinarie.

Vera novità rispetto alla disciplina previgente del 2017, è che il decreto in vigore garantisce la tutela anche al segnalante/denunciante anonimo successivamente identificato e che comunica ad ANAC di aver patito ritorsioni[28].

2.1.7 Comunicazione delle ritorsioni

Altra importante novità è l'inclusione, tra gli enti autorizzati a segnalare ad ANAC eventuali atti di ritorsione, di coloro che, in virtù di una relazione significativa con il segnalante, il denunciante o il divulgatore, subiscono ritorsioni a causa di tale connessione. Questo gruppo comprende *facilitatori*, *colleghi di lavoro* e anche *soggetti giuridici* nell'ambito professionale abituale del segnalante.

Diversamente dal passato, le principali organizzazioni sindacali non possono più inviare segnalazioni ad ANAC, ma i rappresentanti sindacali possono ancora comunicare le ritorsioni subite, sia come lavoratori che hanno segnalato, denunciato o divulgato pubblicamente, sia nel ruolo di facilitatori che forniscono consulenza e supporto, senza agire a nome del sindacato. È cruciale che vi sia un collegamento diretto tra la segnalazione, denuncia o divulgazione e l'atto di ritorsione subito per poter beneficiare della protezione. Pertanto, il segnalante deve fornire ad ANAC prove concrete che dimostrino la relazione tra l'azione intrapresa e la ritorsione lamentata.

Il decreto stabilisce che le denunce di ritorsione devono essere inviate esclusivamente ad ANAC, che è l'ente incaricato di effettuare le indagini necessarie e di applicare eventuali sanzioni amministrative. È fondamentale che:

- le vittime di ritorsione si rivolgano direttamente ad ANAC a salva-

[28] art. 16, co. 4, del d.lgs. n. 24/2023.

guardia delle misure di protezione offerte dalla legge, incluse la riservatezza e la sicurezza;
- le organizzazioni, pubbliche o privare, forniscano istruzioni chiare sui loro siti istituzionali circa il corretto inoltro delle segnalazioni ad ANAC, assicurando così che le comunicazioni vengano gestite in modo appropriato.

2.2 Ambito di applicazione soggettivo

La disciplina inizialmente introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 190 del 2012, accordava la tutela *whistleblowing*, soltanto in favore dei soggetti impiegati in enti pubblici che segnalavano illeciti appresi in qualità di *insider* nei rispettivi enti. È con la legge 179 del 2017 che c'è stata una prima estensione dell'ambito soggettivo di applicazione anche ai soggetti impiegati in aziende private, purché fossero dotate di un modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. n. 231 del 2001.

Sul fronte pubblico invece venivano tutelati i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici economici e degli enti privati sottoposti a controllo pubblico, nonché i collaboratori delle imprese fornitrici di beni e servizi o di quelle che realizzavano opere in favore della PA. Sul fronte privato la scelta di legare l'applicabilità della disciplina all'adozione del cd. modello 231 poneva evidenti limiti, atteso il carattere di volontarietà nell'adozione del modello stesso da parte dell'impresa. Limitazione questa che, sotto il profilo oggettivo, rendeva segnalabili soltanto le condotte già rilevanti ai fini del d.lgs. n. 231 del 2001.

Nel 2019 il legislatore europeo ha inteso uniformare gli standard di tutela in materia, con l'obiettivo di rafforzare a fattor comune i principi di trasparenza e responsabilità. Infatti, le segnalazioni vanno tutelate anche in quanto manifestazione della libertà d'espressione, indispensabile per la circolazione delle informazioni e la libertà e il pluralismo dei media. In tale ottica, la direttiva *whistleblowing* ha tra le maggiori novità l'ampliamento applicativo alle imprese con più di 250 dipendenti, a prescindere dall'adozione del modello. Inoltre, parificando il trattamento tra settore pubblico e privato, ha incluso nell'ambito di applicazione anche i soggetti il cui rapporto di lavoro con l'ente è ormai terminato ovvero non è ancora iniziato, nonché le figure dei facilitatori, dei terzi comunque connessi con i segnalanti e delle entità giuridiche a essi collegate.

Il legislatore italiano del 2023 si è prefisso di incentivare le segnalazioni di illeciti che pregiudichino l'interesse pubblico o l'integrità dell'ente, anche ampliando il novero dei soggetti protetti con decise innovazioni. A tal proposito, il decreto 24[29] individua gli enti che devono attuare la disciplina *whistleblowing* e le persone fisiche titolate a segnalare. La norma distingue gli enti in due grandi gruppi, appartenenti rispettivamente al settore pubblico

[29] art. 3 del d.lgs. n. 24 del 2023. Enti ai commi 1 e 2; persone fisiche ai commi 3 e 4.

e privato; con riferimento a quest'ultimo si individuano tre diverse sottocategorie di soggetti che, a certe condizioni, devono assicurare protezione ai segnalanti.

2.2.1 Gli enti del settore pubblico

Sono tenuti all'applicazione della normativa *whistleblowing* i seguenti soggetti pubblici:

- *pubbliche amministrazioni* di cui all'art. 1, co.2, del d.lgs. n. 165 del 2001[30];
- *autorità amministrative indipendenti*[31] di garanzia, vigilanza o regolazione;
- *enti pubblici economici*;
- *organismi di diritto pubblico* di cui al Codice dei contratti pubblici[32];
- *concessionari di pubblico servizio*, cui è affidata la gestione di un servizio pubblico con assunzione di rischio operativo, anche se non vi è partecipazione pubblica al capitale;
- *enti di diritto privato a controllo pubblico*: società[33] anche se quotate ovvero associazioni o fondazioni, ecc.[34]: si tratta delle società in cui

---

30 Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative; aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo; Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro consorzi e associazioni; istituzioni universitarie; Istituti autonomi case popolari; Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni; gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali; Amministrazioni, aziende e enti del SSN; ARAN; Agenzie fiscali di cui al d. l. 300/1999; CONI.

31 Autorità garante della concorrenza e del mercato, Commissione nazionale per le società e la borsa, Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, Autorità di regolazione dei trasporti, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Garante per la protezione dei dati personali, Autorità nazionale anticorruzione, Commissione di vigilanza sui fondi pensione e Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali

32 art. 3, co.1, lett.d) del d.lgs. n. 50 del 2016, recentemente riformato dall'art.1, co.1, lett.e) dell'All.1.1 del d.lgs. n. 36 del 2023. Si tratta di qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

33 di cui all'art. 2, co.1, lett. m) del d.lgs. n. 175 del 2016 (cd. Testo Unico delle Società partecipate).

una o più PA esercitano poteri di controllo ex art. 2359 c.c.;
- *le società in house*[35].

2.2.2 Le persone nel settore pubblico

Negli enti sopra descritti beneficiano di protezione i seguenti soggetti:
- *dipendenti delle PA* di cui sopra[36], anche quando *in regime di diritto pubblico*[37]. Al riguardo, nonostante tra questi ultimi vi siano anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, l'ANAC ritiene, allo stato, di non includerli per non interferire nelle competenze costituzionali esclusive del Consiglio superiore della magistratura[38], ferma restando la futura attivazione di protocolli d'intesa con tale organo di autogoverno;
- *dipendenti delle Autorità amministrative indipendenti* di garanzia, vigilanza o regolazione**;**
- *lavoratori autonomi* che operano presso i soggetti del settore pubblico[39];
- *liberi professionisti e consulenti* che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- *volontari e tirocinanti, retribuiti e non*, che prestano la propria attività presso soggetti del settore pubblico;
- *azionisti*, ossia le persone fisiche titolari di azioni di società pubbliche;
- *persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza*, anche esercitate di mero fatto, presso soggetti

---

[34] individuabili sulla scorta dell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 33 del 2013.

[35] di cui all'art. 2, co.1, lett.o), del d.lgs. n. 175 del 2016, anche se quotate. Le società nelle quali: 1) una o più amministrazioni esercitano il controllo analogo; 2) la partecipazione di capitali privati avviene in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata; 3) è soddisfatto il requisito dell'attività prevalente, cioè ove più dell'ottanta per cento del fatturato deriva dallo svolgimento dei compiti affidati dagli enti pubblici soci.

[36] di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, cfr. para.

[37] di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001: avvocati e procuratori dello Stato, personale delle Forze armate e di polizia, della carriera diplomatica e prefettizia, nonché il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, della carriera dirigenziale penitenziaria, i professori e ricercatori universitari a tempo indeterminato o determinato.

[38] art. 101 e ss. Cost. tenuto conto anche dell'art.1, co.4 d.lgs. n. 24 del 2023 che fa salve le disposizioni in materia di autonomia e indipendenza della magistratura, nonché di funzioni e attribuzioni del CSM.

[39] 1) lavoratori autonomi indicati al capo I della legge n. 81 del 2017; 2) titolari di rapporto di collaborazione ex art. 409 cpc ovvero ex art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015.

del settore pubblico[40].

La platea dei potenziali beneficiari di protezione è stata sensibilmente ampliata dal decreto 24 che, inoltre, riconosce loro le tutele anche quando la segnalazione/denuncia/divulgazione avviene durante il periodo di prova ovvero nelle fasi antecedenti alla costituzione del rapporto giuridico di impiego, se le informazioni sono state apprese durante il processo di selezione o le altre fasi precontrattuali, ovvero successivamente allo scioglimento del rapporto d'impiego, sempre che le informazioni sulle violazioni siano state acquisite in costanza del medesimo.

Infine, le segnalazioni possono avvenire secondo tutte le modalità consentite dalla normativa – attraverso i canali interno ed esterno, tramite divulgazione pubblica e denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria e contabile. Parimenti, l'oggetto può spaziare in tutto il possibile ambito oggettivo di applicazione: violazioni del diritto eurounitario e violazioni del diritto interno, inclusi i reati presupposto del d.lgs. n. 231 del 2001 e le violazioni inerenti ai relativi modelli organizzativi e di gestione (MOG 231).

2.2.3 Gli enti del settore privato

Anche il novero di enti privati tenuti all'applicazione della disciplina *whistleblowing* è stato ampliato rispetto alle previsioni della legge n. 179 del 2017, individuandoli per sottrazione tra quelli diversi da quelli del settore pubblico e distinguendoli sulla base di parametri riferiti alla consistenza del personale dipendente, all'adozione del MOG 231 e allo svolgimento di attività negli ambiti di competenza del diritto comunitario. I possibili segnalanti rimangono i medesimi[41], mentre le modalità di segnalazione cambiano in base alla tipologia di ente in cui opera l'interessato.

Al riguardo, devono distinguersi tre ipotesi riferite ai *soggetti/enti che nell'ultimo anno hanno impiegato la media di lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato o determinato*:

- *pari o superiore a cinquanta*[42] ovvero *inferiore a cinquanta*[43], ma operanti nell'ambito di applicazione degli *atti dell'Unione*[44].

In tali casi[45], i potenziali *whistleblower* potranno segnalare in *tutte le mo-*

---

40 soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione quali componenti di Consigli di amministrazione, Organismi interni di valutazione od Organismi di vigilanza, nonché i rappresentanti della componente studentesca negli organi universitari.

41 art. 3, co.3 e 4 del d.lgs. n. 24 del 2023.

42 lavoratori subordinati con contratti di lavoro a tempo indeterminato/determinato di cui all'art. 2, lett.q), n.1) del d.lgs. n. 24 del 2023.

43 di cui all'art. 2, co.1, lett.q), n. 2) del d.lgs. n. 24 del 2023.

44 di cui alle parti I.B e II dell'allegato 1 del d.lgs. n. 24 del 2023, in materia di servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, tutela dell'ambiente e sicurezza dei trasporti.

45 art. 3, co.2, lett.a) del d.lgs. n. 24 del 2023.

dalità contemplate dal decreto e cioè mediante canale interno ed esterno, divulgazione pubblica e denuncia all'AG ordinaria e contabile. Tuttavia, la segnalazione potrà trattare *soltanto violazioni connesse al diritto di derivazione eurounitaria*[46];

- *inferiore a cinquanta*[47], ma rientrano nell'ambito di applicazione del *d.lgs. n. 231 del 2001* e ne adottano il *modello di organizzazione e gestione*.

In tale caso[48], la segnalazione potrà essere presentata soltanto tramite *canale interno* e potrà avere a oggetto solo le *condotte illecite* rilevanti ai sensi del *decreto 231* ovvero le *violazioni dei MOG 231* diverse da quelle di diritto comunitario[49].

- *pari o superiore a cinquanta*[50] che rientrano nell'ambito di applicazione del *d.lgs. n. 231 del 2001* e ne adottano il *modello di organizzazione e gestione*.

In tale ultimo caso[51], l'oggetto potrà riguardare le *condotte illecite* rilevanti ai sensi del *decreto 231* e le *violazioni dei MOG 231*[52], per le quali è consentito il *canale interno*, nonché le *violazioni del diritto eurounitario*, per le quali sono percorribili *tutte le modalità di segnalazione*.

2.2.4 Le persone nel settore privato

Anche in tal caso lo spettro delle persone tutelabili è stato di molto ampliato. Sono tutelati anche lavoratori e collaboratori presso enti privati fornitori di beni, servizi od opere in favore di terzi che -di fatto- rientrano nelle medesime categorie. Inoltre, alla pari del settore pubblico, la tutela è estesa anche alle fasi antecendenti e successive alla costituzione del rapporto giuridico di impiego.

In tale quadro, possono beneficiare della protezione:

- *lavoratori subordinati,* inclusi quelli con contratto ex d.lgs. n. 81 del 2015[53];
- *lavoratori occasionali*, con rapporto di lavoro ex art. 54-bis del d.l. n. 50 del 2017;
- *lavoratori autonomi* che operano presso soggetti del settore privato[54];
- *liberi professionisti e consulenti* che prestano attività presso soggetti

---

46 di cui ai n. 3, 4, 5 e 6 dell'art. 2, co.1, lett. a) del d.lgs. n. 24 del 2023.

47 di cui all'art. 2, co.1, lett.q), n. 3) del d.lgs. n. 24 del 2023.

48 art. 3, co.2, lett.b) del d.lgs. n. 24 del 2023.

49 di cui al n. 2 dell'art. 2, co.1, lett. a) del d.lgs. n. 24 del 2023.

50 di cui all'art. 2, co.1, lett.q), n. 3) del d.lgs. n. 24 del 2023.

51 art. 3, co.2, lett.b) del d.lgs. n. 24 del 2023.

52 di cui al n. 2 dell'art. 2, co.1, lett. a) del d.lgs. n. 24 del 2023.

53 es. rapporti di lavoro a tempo parziale, intermittente, determinato, di somministrazione, di apprendistato e di lavoro accessorio.

54 1) lavoratori autonomi indicati al capo I della legge n. 81 del 2017; 2) titolari di rapporto di collaborazione ex art. 409 cpc ovvero ex art. 2 d.lgs. n. 81 del 2015.

privati;
- *volontari e tirocinanti*, retribuiti e non, che operano presso enti privati;
- *azionisti*, ossia le persone fisiche titolari di azioni di società;
- *persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza*, anche esercitate di mero fatto, presso soggetti del settore privato[55].

2.2.5 Le persone diverse dal segnalante

Una delle maggiori novità[56] riguarda l'estensione della tutela non solo agli autori di segnalazioni/denunce/divulgazioni pubbliche, ma anche a una serie di altre persone che potrebbero patire ritorsioni in funzione del loro coinvolgimento in tali attività o a causa del loro rapporto con il *whistleblower*.

In particolare, possono beneficiare delle tutele anche i seguenti soggetti:
- *facilitatore*[57]*,* ossia colui che assiste il whistleblower nel segnalare e opera nel medesimo contesto lavorativo, la cui assistenza deve essere mantenuta riservata;
- *persone del medesimo contesto lavorativo* del segnalante e che sono legate ad essi da uno *stabile legame affettivo* o di *parentela* entro il quarto grado;
- *colleghi di lavoro del segnalante*, con cui intrattengono un *rapporto abituale e corrente* e *lavorano nello stesso contesto*;
- *enti di proprietà del segnalante*, in via esclusiva o in compartecipazione maggioritaria di terzi;
- *enti presso cui lavora il segnalante*;
- *enti che operano nel medesimo contesto lavorativo del segnalante*.

Maggiori dettagli per l'individuazione di tali figure sono contenuti nelle linee guida ANAC di cui alla delibera n. 311 del 2023.

Con riferimento a tali persone, la norma, nell'accordare le misure di sostegno e protezione, non riconosce tuttavia le regole di imputazione della responsabilità ritorsiva e risarcitoria prevista per i segnalanti che, invece, beneficiano di una presunzione di fondatezza che inverte l'onere della prova a carico dell'ente[58]. Pertanto, i soggetti diversi dal segnalante, qualora ritengano di aver patito ritorsioni o danni, dovranno essere in grado di dimostrare che tali azioni sono conseguenza della segnalazione.

2.3 I canali di segnalazione

---

[55] soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione quali componenti di Consigli di amministrazione, Organismi interni di valutazione od Organismi di vigilanza, nonché i rappresentanti della componente studentesca negli organi universitari.

[56] art. 3, co.5 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[57] di cui all'art. 1, co.2, lett. h) del d.lgs. n. 24 del 2023.

[58] art. 17, co.2 e 3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

Il decreto 24 introduce un articolato sistema di ricezione e trattazione delle segnalazioni, prevedendo innanzitutto l'istituzione di specifici *canali interni agli enti* e, novità rispetto al passato, stabilendo un *regime di preferenza* in favore di questi in ragione della loro vicinanza alla fonte del problema segnalato. Infatti, il ricorso al *canale esterno* è possibile soltanto in particolari circostanze definite dalla legge. Infine, con lo scopo di favorire la protezione del segnalante, in determinate situazioni è consentita anche la *divulgazione pubblica*. Rimane fermo il dovere di rivolgersi all'Autorità giudiziaria nei casi previsti dalla legge.

2.3.1 I canali interni

L'obiettivo della normativa è stimolare le persone a utilizzare prima i canali interni dell'ente con cui hanno un legame, poiché questo permette una più efficace identificazione e prevenzione delle violazioni. Ciò favorisce altresì la promozione di una cultura di comunicazione aperta e di responsabilità sociale all'interno delle organizzazioni, permettendo ai segnalanti di contribuire al miglioramento dell'ambiente lavorativo attraverso la denuncia di azioni, omissioni o comportamenti scorretti.

Gli enti pubblici e privati, consultate le rappresentanze e le organizzazioni sindacali, stabiliscono procedure specifiche per accogliere e gestire segnalazioni tramite un *documento organizzativo* redatto dall'organo di indirizzo che, opportunamente, deve chiarire i ruoli e i compiti di chi si occupa delle segnalazioni, nonché modalità e termini per la conservazione dei dati. Nei casi di enti privati che seguono i *modelli di organizzazione e gestione* di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, i canali di segnalazione interni devono essere inclusi all'interno del MOG 231 o nel documento organizzativo a cui tale modello fa riferimento[59].

I canali interni devono essere progettati, usando la *crittografia* nel caso di impiego di mezzi informatici, per assicurare:

- la *riservatezza* del contenuto della segnalazione e dell'identità del segnalante e del facilitatore, nonché delle altre persone coinvolte o citate;
- l'*accesso selettivo* al solo personale autorizzato e il rispetto della *privacy*.

La segnalazione può essere inoltrata in *forma scritta*, anche con modalità informatiche attraverso un'apposita piattaforma online, ovvero in *forma orale*, mediante linee telefoniche, sistemi di messaggistica vocale o, a richiesta, con un incontro diretto.

La gestione dei canali di segnalazione è devoluta a una persona interna all'ente o, in alternativa, a un ufficio con personale dedicato o a un soggetto esterno. In particolare, i soggetti pubblici tenuti alla nomina del *Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza* (RPCT) gli affidano anche la gestione del canale interno. Requisito basilare è l'*autonomia*, intesa come indipendenza e imparzialità.

---

[59] art. 4 del d.lgs. n. 24 del 2023.

Gli enti privati individuano discrezionalmente a chi affidare la gestione delle segnalazioni, alla luce delle proprie esigenze organizzative e, normalmente, si ricorre a organi quali l'*internal audit*, l'*Organismo di vigilanza* di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 o i *comitati etici*. Se una segnalazione interna – dalla quale si evince, chiaramente o implicitamente, che l'autore intende avvalersi delle tutele proprie del *whistleblowing* – viene inviata a un destinatario diverso, incluso il superiore gerarchico attivabile ai sensi del *Codice di comportamento* di cui al d.P.R. n. 62 del 2013, questi ha l'obbligo di trasmetterla entro sette giorni al soggetto interno competente, informando l'interessato.

La tempestiva ed efficiente gestione delle segnalazioni deve avvenire seguendo le indicazioni del legislatore[60] che ha previsto l'obbligo di rilasciare un *avviso di ricevimento* entro sette giorni, interloquire sempre con il segnalante e trattare diligentemente le segnalazioni. Al riguardo, è necessaria una valutazione tempestiva e riservata sull'ammissibilità della segnalazione, anche al fine di riconoscere le tutele del caso. In caso positivo, il gestore avvia l'istruttoria interna, valuta la sussistenza delle vicende segnalate e, entro tre mesi, fornisce riscontro[61] al segnalante. In tale quadro, si può anche avviare un dialogo con il *whistleblower* volto a chiarire e integrare il contenuto della segnalazione, ovvero ci si può avvalere del supporto di altri uffici dell'ente e di terze persone, avendo cura di salvaguardare sempre la riservatezza del segnalante e delle altre persone coinvolte. Infine, la segnalazione manifestamente infondata sarà archiviata con congrua motivazione; per quella che appare fondata invece, il gestore si rivolgerà agli organi interni preposti e agli enti e alle istituzioni esterne, inclusa la magistratura, in linea con le rispettive competenze circa l'accertamento delle responsabilità individuali e il controllo di legittimità o di merito sugli atti e i provvedimenti adottati.

Anche allo scopo di evitare che le segnalazioni pervengano a soggetti non competenti[62], è importante che gli enti pubblici e privati forniscano al proprio interno le informazioni più chiare possibile sull'uso dei canali di segnalazione interni ed esterni, talché i segnalanti esplicitino l'intenzione o meno di mantenere riservata la propria identità e di avvalersi delle tutele contro eventuali ritorsioni. Tali informazioni dovrebbero essere facilmente accessibili a chiunque, inclusi coloro che non frequentano abitualmente i luoghi di lavoro, rimanendo reperibili in punti visibili e sul sito *web* istituzionale, nonché venendo trattate nei corsi di formazione su etica e integrità.

Il *whistleblowing* è parte integrante delle misure generali di prevenzione della corruzione e, dunque, le amministrazioni e gli enti obbligati all'adozione

---

60 art. 5 del d.lgs. n. 24 del 2023.

61 ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. o), del d.lgs. n. 24 del 2023 per "*riscontro*" si intende la comunicazione alla persona segnalante delle informazioni relative al seguito che viene dato o che si intende dare alla segnalazione; ex art. 2, co.1, lett. n), per "*seguito*" si intende l'azione intrapresa dal soggetto cui è affidata la gestione della segnalazione per valutare la sussistenza dei fatti, l'esito delle indagini e le eventuali misure adottate.

62 art. 7 del d.lgs. n. 24 del 2023.

di piani quali il PIAO, il PTPCT ovvero le misure integrative del MOG 231, devono specificarne in tali documenti le modalità di attuazione, incluse le procedure per la ricezione e la gestione delle segnalazioni, prevedendo altresì le necessarie iniziative di sensibilizzazione e formazione del personale.

Infine, l'ANAC ha la facoltà di imporre sanzioni pecuniarie qualora riscontri l'assenza di canali interni per le segnalazioni, la mancata adozione di procedure per la loro gestione o la non conformità di tali procedure alla nuova disciplina. La sanzione può essere applicata anche in caso di inerzia nella verifica e nell'analisi delle segnalazioni ricevute[63].

2.3.2 Il canale esterno ANAC

La novella del 2023[64] ha previsto la possibilità di ricorrere al canale esterno presso ANAC, al verificarsi di una delle seguenti condizioni:

- il canale interno obbligatorio non è attivo ovvero non è conforme alle previsioni del decreto[65] circa i soggetti e le modalità di presentazione delle segnalazioni[66];
- la segnalazione interna non ha avuto seguito nei termini previsti[67];
- vi è fondato motivo di ritenere che l'ente non darebbe seguito all'eventuale segnalazione interna ovvero che la stessa potrebbe comportare ritorsioni[68];
- vi è fondato motivo di ritenere che sussista un pericolo incombente o manifesto per il pubblico interesse[69].

2.3.3 La divulgazione pubblica

Si ha divulgazione pubblica[70] quando le informazioni inerenti alle violazioni sono diffuse attraverso la stampa, gli strumenti elettronici o altri mezzi di diffusione capaci di raggiungere un elevato numero di persone[71]. Tuttavia,

---

63 art. 21, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 24 del 2023

64 art. 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 24 del 2023.

65 di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 24 del 2023.

66 es. quando non è garantita la riservatezza dell'identità del segnalante e degli altri tutelati.

67 Basta che non sia stata svolta una sola delle attività previste: verifica ammissibilità, svolgimento istruttoria, comunicazione esiti.

68 Il segnalante non deve avanzare illazioni, ma è tenuto a fornire concreti e documentati elementi di riscontro.

69 es. quando è necessario un urgente intervento di un'autorità pubblica a tutela di interessi della collettività quali la sicurezza, l'ambiente o la salute pubblica.

70 art. 2, co.1, lett. f), d.lgs. n. 24 del 2023.

71 il considerando 45 della direttiva (UE) 1937/2019 include tra i canali di divulgazione pubblica le comunicazioni ai rappresentanti eletti, alle organizzazioni della

colui che divulga pubblicamente nel perseguimento delle finalità di cui al d.lgs. n. 24 del 2023 e quindi come *whistleblower*, non può essere assimilato al soggetto che fornisce informazioni a un giornalista che, invece, opera quale fonte giornalistica tutelata dalle norme sul relativo segreto professionale, espressamente fatte salve dal decreto 24[72].

Il divulgatore pubblico beneficia della protezione propria del *whistleblowing*, alternativamente quando:

- entrambe le segnalazioni interna e esterna non hanno avuto seguito nei termini previsti, per l'inerzia, prima dell'amministrazione/ente privato e, poi, dell'ANAC;
- la segnalazione esterna effettuata direttamente è rimasta inevasa dall'ANAC;
- vi è fondato motivo di ritenere che vi sia un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse[73], ovvero che la segnalazione esterna possa non avere seguito o esporre il segnalante al rischio di ritorsioni[74].

Va da sé che, qualora il segnalante scelga di divulgare pubblicamente la propria identità, la tutela della riservatezza non è applicabile, mentre rimangono ferme tutte le altre forme di protezione previste. Se invece la divulgazione avviene sotto pseudonimo o *nickname* che ne impediscono la riconducibilità, l'ANAC la gestirà come segnalazione anonima e la registrerà per rendere sempre possibile il riconoscimento postumo delle tipiche forme di protezione, casomai in futuro l'identità fosse rivelata.

2.3.4 La denuncia all'Autorità giudiziaria

In linea con le previgenti disposizioni, il decreto 24 consente ai soggetti protetti l'opzione di presentare una denuncia all'Autorità giudiziaria ordinaria o contabile riguardo a comportamenti illeciti riscontrati in ambito lavorativo pubblico o privato.

In tali casi, il pubblico ufficiale e l'incaricato di pubblico servizio che hanno segnalato mediante i canali interni o esterni non sono sollevati dal dovere di informare l'Autorità giudiziaria competente circa i fatti di possibile rilevanza penale e le situazioni di potenziale danno erariale, rimanendo sempre punibili per omessa denuncia[75]. Tali figure, comunque, possono beneficiare delle tutele da eventuali ritorsioni, al pari degli altri *whistleblower*, mentre per l'ANAC anche l'A.G. che riceve la denuncia è tenuta al rispetto delle disposizioni sulla riservatezza del contenuto delle segnalazioni.

---

società civile, ai sindacati o alle organizzazioni imprenditoriali e professionali.

72 art. 15 del d.lgs. n. 24 del 2023.

73 es. situazioni di emergenza o con rischio di danno irreversibile, anche per l'incolumità fisica delle persone, per le quali la violazione va svelata tempestivamente e con ampia risonanza, talché gli effetti lesivi possano essere scongiurati.

74 es. se chi riceve la segnalazione fosse colluso con l'autore delle violazioni o coinvolto nella vicenda.

75 Art. 331 c.p.p. in relazione ai reati di cui agli art. 361 e 362 c.p.

2.3.5 Peculiarità del settore privato

Diversamente dal settore pubblico ove si può segnalare ogni tipo di violazione, tramite qualsiasi canale, in ambito privato tali possibilità sono ridotte e variano in base alla natura dell'ente. Ciò determina un panorama diversificato in termini di ambiti segnalabili e canali disponibili, nel quale è sempre più importante che gli enti forniscano informazioni chiare e comprensibili.

2.4 Le tutele

L'effettivo funzionamento dell'istituto del *whistleblowing* si fonda in buona parte sul sistema di protezione garantito a coloro che effettuano segnalazioni/divulgazioni/denunce di violazioni, riconosciuto dal d.lgs. n. 24 del 2023 anche a beneficio di quelle persone diverse dal *whistleblower* che, tuttavia, potrebbero subire ritorsioni in ragione del loro coinvolgimento nel processo di segnalazione e/o della loro relazione con il segnalante.

Si tratta di una serie di tutele basate su un principio di effettività della protezione, che si può realizzare solo controbilanciando -almeno in parte- l'ontologica asimmetria tra le dimensioni e la forza dell'ente, organizzato e articolato, e la debolezza del singolo segnalante, nonché degli altri soggetti tutelati, tutti vulnerabili, proprio poiché privi di struttura e potenzialmente esposti a reazioni fortemente pregiudizievoli.

In tal senso, la nuova disciplina[76] invalida esplicitamente ogni forma di rinuncia o transazione inerente ai diritti e alle tutele che non avvenga nelle sedi giudiziarie, amministrative o sindacali di cui all'art. 2113, co.4 del codice civile[77], dove la posizione dell'interessato è protetta dall'imparzialità e dall'autorevolezza degli organismi aditi.

Tale sistema di protezione include la tutela della *riservatezza*, il divieto di *ritorsioni* e le *limitazioni della responsabilità* derivante dalla diffusione di informazioni.

2.4.1 Obbligo di riservatezza e tutela del segnalante

La riservatezza è un requisito cruciale di tutto il sistema poiché, nel tutelare il *whistleblower*, permette al destinatario della segnalazione di condurre indagini approfondite senza violare i diritti di nessuna delle parti coinvolte e di gestirla in maniera seria e riservata, mantenendola tale fintanto che le indagini non stabiliscano la sussistenza o meno di un illecito[78].

---

[76] art. 22 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[77] si tratta degli accordi conclusi in sede giudiziale (art. 185 c.p.c.); dinanzi alla commissione di conciliazione presso la direzione territoriale del lavoro (art. 410 c.p.c); alle sedi di certificazione (art. 31, co.13, legge n. 183 del 2010); alla commissione di conciliazione in sede sindacale (art. 412-ter c.p.c.); presso i collegi di conciliazione e arbitrato irrituale (art. 412-quater c.p.c.).

[78] Nel senso "*La nuova disciplina del whistleblowing dopo il D.Lgs. n. 24/2023*" a cura di Domenico Tambasco, cap. 5 "*Obbligo di riservatezza*" di Giorgio Fraschini.

Innanzitutto la norma[79] prescrive che le informazioni ottenute tramite le segnalazioni debbano essere utilizzate esclusivamente per le finalità previste e conservate solo per il tempo strettamente necessario allo loro trattazione, in linea con i *principi di minimizzazione* dei dati e di *limitazione* della loro conservazione, propri della normativa europea in materia di *privacy*[80]. Infatti, la segnalazione deve costituire uno spunto sulla base del quale dare luogo a ulteriori verifiche, talché la conservazione dei dati potrebbe diventare superflua una volta completata la fase di autonoma verifica.

La riservatezza riguarda anche tutte le informazioni dalle quali si potrebbe risalire all'identità del segnalante e va assicurata a prescindere dalle modalità e dalla forma con le quali le segnalazioni sono inoltrate.

La minimizzazione dei dati riverbera anche nell'accesso alle informazioni che consentono l'identificazione del segnalante che, pertanto, deve rimanere limitato esclusivamente al personale designato a ricevere e istruire la segnalazione, potendo essere esteso ad altri solo con il permesso esplicito dell'interessato. Parimenti, eventuali altri soggetti coinvolti nell'istruttoria potranno conoscere soltanto le informazioni strettamente necessarie allo svolgimento dei propri specifici compiti e operando sempre sotto la direzione e il controllo del titolare del trattamento dati.

Premesso che l'identità del segnalante rimane protetta nel corso di tutta la fase istruttoria, è altrettanto vero che i relativi esiti, a seconda del loro rilievo, possono essere avere risvolti disciplinari e/o giudiziari presso le Autorità rispettivamente competenti. Ecco che la tutela della riservatezza incontra dei limiti temporali una volta che la segnalazione ha superato l'ambito organizzativo interno/esterno nel quale è stata istruita:

- nel *procedimento penale*, la protezione permane in costanza di indagini preliminari[81] che rimangono segrete fino alla loro conclusione;
- nel *procedimento presso la Corte dei Conti* si estende fino al termine della fase istruttoria[82];
- nei *procedimenti disciplinari*[83], l'identità del segnalante deve rimanere sempre nascosta se l'addebito si basa sull'esito di accertamenti che, benché compiuti prendendo spunto dalla segnalazione, sono capaci – da soli- di fornire tutti gli elementi necessari a circostanziare la contestazione e a fondare l'eventuale sanzione. Approccio questo che mira a garantire la protezione dell'identità del segnalante, incentivando nel contempo la raccolta di prove indipendenti che possano sostenere il procedimento senza necessariamente rivelare l'identità.

Diversa l'ipotesi in cui la contestazione si fonda anche sulla segnalazione e la conoscenza dell'identità dell'autore segnalante è ritenuta indispen-

---

79 art. 12, co.1 del d.lgs. n. 24 del 2023.

80 art. 5, co.1, lett. c, e del Regolamento (UE) 2016/679 , cd. GDPR - *General data protection regulation.*

81 nei modi e nei limiti dell'art. 329 c.p.p.

82 art. 67 del d.lgs. n. 174 del 2016 "*Codice di giustizia contabile".*

83 art. 12, co. 5 e 6 del d.lgs. n. 24 del 2023.

sabile per le esigenze di difesa dell'incolpato. In tali casi il disvelamento dell'identità può avvenire solo a condizione che il segnalante dia il proprio consenso e gli siano comunicati per iscritto i motivi della richiesta. Analogamente si deve procedere quando la rivelazione dei dati riservati è indispensabile ai fini della difesa della persona coinvolta nei procedimenti esterni a quello di segnalazione, consentendogli di intervenire adeguatamente.

L'obbligo di riservatezza comporta altresì che:

- la segnalazione debba essere sottratta[84] sia al *diritto di accesso agli atti* nel procedimento amministrativo della legge 241[85], sia all'*accesso civico generalizzato* di cui al cd. decreto trasparenza[86];
- la riservatezza sia assicurata durante tutte le fasi di gestione della segnalazione, anche in caso di trasmissione ad altre autorità competenti;
- l'adozione di adeguate procedure di gestione delle segnalazioni nell'ambito del canale interno agli enti pubblici e privati ed esterno (ANAC), anche con sistemi informatizzati e strumenti di crittografia;
- la riservatezza sia garantita anche quando la segnalazione perviene con modalità diverse dall'ordinario ovvero a personale diverso da quello già autorizzato.

Infine, allorquando si verifichino violazioni dell'obbligo di riservatezza:

- sono previste sanzioni pecuniarie da parte di ANAC a carico dei titolari del trattamento dati;
- la medesima Autorità ha segnalato l'opportunità che i codici di comportamento delle amministrazioni prevedano forme specifiche di responsabilità disciplinare.

È previsto infine che il segnalante sia informato per iscritto prima di qualsiasi rivelazione dei suoi dati, con una spiegazione dettagliata delle ragioni. Questo processo assicura che il segnalante comprenda le motivazioni dietro la potenziale divulgazione della sua identità e permette una partecipazione informata nel procedimento, proteggendo la sua posizione e quella dell'accusato.

2.4.2 La tutela della riservatezza degli altri soggetti interessati

Il decreto stabilisce chiaramente la necessità di proteggere anche l'identità della *persona coinvolta*, ossia colui cui sono attribuite le violazioni. Di conseguenza, il titolare del trattamento è tenuto a stabilire misure precauzionali idonee a prevenire la diffusione delle informazioni personali all'esterno e all'interno dell'organizzazione. Il segnalato inoltre ha il diritto di essere sentito e di partecipare[87], anche in via cartolare, al procedimento, ma tuttavia – a tutela dell'istruttoria e delle eventuali successive indagini penali – non può essere

---

[84] art. 12, co. 8 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[85] art. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990.

[86] art. 5 e ss. del d.lgs. n. 33 del 2013 (cd. *decreto trasparenza*), come modificato dal d.lgs. n. 97 del 2016 (cd. *Freedom of information act – FOIA*).

[87] art. 12, co. 8 del d.lgs. n. 24 del 2023.

informato circa la segnalazione a suo carico, diritto invece riconosciuto solo nell'ambito dei procedimenti che potranno eventualmente scaturire all'esito degli approfondimenti sulla segnalazione.

La riservatezza è altresì estesa in favore del *facilitatore*, con riguardo all'identità e alle azioni svolte in concreto, nonché alle *persone menzionate diverse dal segnalato*, quali eventuali testimoni. Ciò allo scopo di proteggere la reputazione di tali soggetti e dell'ente coinvolto che, specie nel settore privato e tra le società quotate, rischia di patire anche significativi danni anche economici.

Al pari del segnalante, la riservatezza di tali soggetti è tutelata, con pari garanzie, fino al termine della trattazione della segnalazione. Tuttavia, così non è in caso di segnalazioni oggetto di denuncia all'AG ordinaria e contabile, ove le relative Procure devono poter indagare disponendo di un quadro completo dei fatti e delle persone menzionate.

2.4.3 La tutela dalle ritorsioni

La nuova disciplina[88] innanzitutto pone un generale divieto di ritorsioni, definite come "*qualsiasi comportamento (...) anche solo tentato o minacciato, posto in essere in ragione della segnalazione (...) che (...) può provocare alla persona segnalante (...), in via diretta o indiretta, un danno ingiusto*"[89].

Quali novità del decreto 24 si evidenzia che:

- è sufficiente che la ritorsione sia solo tentata o minacciata e che sia suscettibile di causare un danno ingiusto al segnalante, in via diretta/indiretta. Ciò determina un importante ampliamento della protezione dei soggetti tutelati, cui l'ANAC richiede di fornire concreti elementi a riscontro della fondatezza del tentativo o della minaccia;
- il superamento del riferimento alle discriminazioni e alle misure organizzative penalizzanti, prevedendo soltanto ritorsioni le cui fattispecie sono dettagliatamente indicate in un elenco che, tuttavia, non assume carattere di esaustività.

Il beneficio della tutela dalle ritorsioni è accordato al ricorrere di una serie di requisiti e condizioni:

- il segnalante deve essere mosso dalla *ragionevole convinzione* che le violazioni rivelate siano veritiere[90], fondate e rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione del *whistleblowing*, non potendo invece trattarsi di meri sospetti, illazioni e dicerie;
- il nesso di causalità tra la segnalazione e la presunta ritorsione rimane fondamentale;
- la segnalazione deve essere inoltrata attraverso i canali e le modalità previste[91];
- rileva sempre la *genuinità* e la *buona fede* del segnalante, non incidendo

---

88 art. 17, co.1 del d.lgs. n. 24 del 2023.

89 art. 2, co.1, lett.m) del d.lgs. n. 24 del 2023.

90 art. 16, co. 1, lett. a), del d.lgs. n. 24 del 2023.

91 art. 4 e ss. del d.lgs. n. 24 del 2023.

sulle tutele eventuali inesattezze sulle persone o sui fatti segnalati.

Tale tutela tuttavia non è più riconosciuta qualora nei confronti del segnalante sia emessa una sentenza -anche di primo grado- di *condanna penale* per *calunnia*, *diffamazione* o per gli stessi reati commessi con la propria denuncia all'Autorità giudiziaria, ovvero di accertamento della *responsabilità civile* in relazione alla falsità delle informazioni diffuse con colpa o dolo. In tali casi, quale novità del decreto 24, vi è anche la previsione esplicita di una *sanzione disciplinare* a carico del segnalante[92].

Il carattere di ritorsività delle azioni poste in essere dagli enti e il nesso di causalità con la segnalazione è oggetto di accertamento da parte dell'ANAC. In tale procedimento il decreto 24, al pari della legge 179, prevede l'*inversione dell'onere della prova*. Infatti, una volta che il *whistleblower* comunica all'ANAC di aver effettuato una segnalazione e di avere perciò patito una ritorsione, opera una *presunzione di responsabilità* per la quale sarà colui che ha adottato il comportamento, l'atto o l'omissione a dover documentare che la motivazione di dette azioni non è conseguenza della segnalazione[93]. Altrettanto accade quando il *whistleblower* presenta all'Autorità giudiziaria una domanda risarcitoria, operando un'analoga *presunzione di danno*.

Se all'esito dell'istruttoria è riscontrato l'intento ritorsivo, il provvedimento è travolto da *nullità*[94] e l'ANAC applica al soggetto che l'ha posto in essere - ma anche a coloro che tale azione hanno suggerito o proposto - una *sanzione amministrativa pecuniaria* da 10.000 a 50.000 euro[95]. Tuttavia, spetta sempre al giudice ordinario l'adozione delle misure tese a garantire la protezione della situazione giuridica soggettiva azionata dal segnalante[96], includendo tra queste il risarcimento dei danni subiti, il ripristino della posizione lavorativa, l'ordine di terminare le azioni ritorsive e la dichiarazione di nullità dei provvedimenti ritenuti tali.

2.4.4 Le limitazioni di responsabilità

Tra le tutele vi sono anche le limitazioni di responsabilità che operano a fronte della rivelazione e della diffusione di certe tipologie di informazioni. Affinché la responsabilità sia esclusa, bisogna però che il segnalante, nel momento in cui agisce:

- abbia fondato motivo di ritenere che le *notizie* rivelate siano *veritiere* e *necessarie* a far sì che la violazione sia perseguita;
- operi nel rispetto della disciplina *whistleblowing*, anche con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione e alle modalità di segnalazione[97].

Rispetto al passato, le novità riguardano l'esonero dalla responsabilità:

---

92 art. 16 del d.lgs. n. 24 del 2023.

93 art. 17, co.2 e 3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

94 art. 19, co.3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

95 art. 21 del d.lgs. n. 24 del 2023.

96 art. 19, co.4 del d.lgs. n. 24 del 2023.

97 art. 20, co. 1 e 2 del d.lgs. n. 24 del 2023.

- in caso di accesso "lecito" alle informazioni oggetto di segnalazione;
- esteso anche ai comportamenti, atti od omissioni del *whistleblower*, a condizione che siano connessi alla segnalazione e indispensabili per far scoprire la violazione[98].

Inoltre, in caso di diffusione di informazioni i reati potenzialmente scriminati - anche rispetto alle altre forme di responsabilità[99] sono quelli di rivelazione:

- del *segreto d'ufficio, professionale, scientifico e industriale*[100], nonché del dovere di fedeltà e lealtà[101], come nella disciplina previgente;
- di informazioni offensive della reputazione della persona coinvolta ovvero nelle ipotesi di violazione del diritto d'autore e della privacy, quale elemento di novità.

Come sopra già accennato, il *whistleblower* è sollevato da responsabilità di qualsiasi natura in relazione all'acquisizione delle informazioni sulle violazioni o all'accesso ai documenti, qualora siano avvenuti in modo lecito, ossia quando tale acquisizione non configura essa stessa un reato[102], quale ad esempio gli atti di pirateria informatica o l'accesso abusivo a un sistema informatico o telematico[103].

Diversamente, non sono scriminabili le violazioni concernenti gli obblighi di segretezza relativi alle informazioni classificate, al segreto professionale forense e medico, alla segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali.

Infine, l'operatività della scriminante nei casi di comportamenti, atti o omissioni è condizionata sia dall'evidente *connessione* tra tali azioni e il contenuto della segnalazione e dalla stretta *necessarietà* delle stesse rispetto alla rivelazione della violazione.

2.4.5 Misure di sostegno

Ultima novità del decreto 24[104], introdotta con lo scopo di corroborare le tutele, è la possibilità per l'ANAC di stipulare convenzioni con gli enti del Terzo settore[105], tese a offrire misure di sostegno al segnalante. A tal fine è istituito l'elenco, che ANAC pubblica sul proprio sito istituzionale, degli enti che forniscono informazioni e prestano assistenza e consulenze a titolo gratuito ai *whistleblower*, anche potenziali, sulle modalità con cui si effettua una segnalazione, sulla protezione dalle ritorsioni e sulle condizioni per beneficiare del gratuito patrocinio.

---

98 art. 20, co.4 del d.lgs. n. 24 del 2023.

99 civile, penale o amministrativa.

100 art. 326, 622 e 623 c.p.

101 art. 2105 c.c.

102 art. 20, co.3 del d.lgs. n. 24 del 2023.

103 art. 615-ter c.p.

104 art. 18 del d.lgs. n. 24 del 2023.

105 di cui al d.lgs. n. 117 del 2017: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le società di mutuo soccorso ecc.

3 Il *whistleblowing* negli ordinamenti delle Forze armate e di polizia

3.1 Applicabilità

Non vi sono dubbi riguardo al fatto che, sin dalla sua introduzione nell'ordinamento italiano a partire dal 2012, il *whistleblowing* fosse applicabile anche agli appartenenti alle Forze armate e di polizia in quanto *pubblici dipendenti*. Infatti, la nozione di "pubblico dipendente" richiamata dall'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 nel definire l'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, include espressamente sia i dipendenti pubblici[106] con rapporto di lavoro contrattualizzato[107], sia i dipendenti con rapporto di lavoro assoggettato al regime pubblicistico[108] tra i quali, ai sensi dell'art. 3 del richiamato Testo unico del pubblico impiego, è espressamente incluso "*il personale militare e le forze di polizia*". Tale impostazione è ulteriormente ed esplicitamente confermata dal recente d.lgs. n. 24/2023 che, all'art. 3, co.3, lett. a), specifica come le disposizioni del decreto si applichino, tra gli altri, ai "*dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ivi compresi i dipendenti di cui all'articolo 3 del medesimo decreto*".

3.2 Recepimento nel Comparto difesa e sicurezza

Sulla scorta di tale chiaro dato positivo, così come degli univoci indirizzi e indicazioni pervenuti dall'ANAC, i *Responsabili della prevenzione della corruzione e per la trasparenza* (RPCT) del Comparto difesa e sicurezza - nei propri *Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza* (PTPCT), dal 2022 assorbiti nei *Piani integrati di attività e organizzazione* (cd. PIAO) - hanno sempre fornito riferimenti esplicativi e istruzioni operative, ogni anno più approfondite e dettagliate, a beneficio del dipendente che intende effettuare una segnalazione, accedendo alle tutele.

Al riguardo, ciascuna amministrazione ha dato attuazione alla disciplina normativa e alle linee guida dell'Autorità, come si evince dai suddetti Piani che:

- evidenziano le azioni di sensibilizzazione, comunicazione e formazione sui diritti e gli obblighi relativi alla divulgazione delle azioni illecite;
- illustrano le varie tutele garantite al *whistleblower*; le modalità per segnalare gli illeciti e le funzionalità della piattaforma informatica per le segnalazioni di illeciti;
- forniscono al riguardo indirizzi e *link* per raggiungere, tramite la Sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito istituzionale, i documenti e la piattaforma che, tra l'altro, consente al RPCT di comunicare in forma riservata con il segnalante senza conoscerne l'identità;

---

[106] delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 165 del 2001.

[107] art. 2, co. 2 del d.lgs. n. 165 del 2001.

[108] individuati dall'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001

- chiariscono le caratteristiche tipiche della segnalazione, conforme a buona fede e non deve mezzo per il perseguimento di meri scopi individuali;
- danno atto della necessità di proteggere la divulgazione dell'identità del segnalante e di prevenire la messa in opera di azioni discriminatorie;
- illustrano i profili di riservatezza assicurati nei vari procedimenti e i vari canali di segnalazione utilizzabili;
- richiamano la disciplina ANAC in materia ed esplicitano i vari adempimenti cui sono tenuti il RPCT, i dirigenti delle UO e i Referenti delle singole articolazioni.

In vista dell'entrata in vigore del d.lgs.n. 24 del 2023 e tenuto conto delle Linee Guida ANAC di cui alla delibera n. 311 del 12 luglio 2023, il RPCT del Ministero della difesa ha adottato proprie Linee guida con l'obiettivo di:

- fornire utili indicazioni di interpretazione, con particolare riferimento all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e alle condizioni di tutela;
- proporre un modello procedurale per la gestione delle segnalazioni;
- fornire indicazioni in ordine alle misure che è opportuno predisporre per tutelare la riservatezza dell'identità dei segnalanti.

3.3 Orientamenti e principi giurisprudenziali

3.3.1 Nel pubblico impiego privatizzato e nel settore privato

Senza pretese di esaustività, si evidenzia che la giurisprudenza lavoristica in materia di *whistleblowing* ha riconosciuto che:

- la segnalazione sottrae alla reazione disciplinare del datore di lavoro tutte le condotte funzionalmente correlate alla denunzia dell'illecito, risultando riconducibili alla causa di esonero da responsabilità disciplinare[109];
- le speciali garanzie disciplinari previste per i *whistleblower* non si applicano alle sanzioni irrogate prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012[110];
- il regime di tutela avverso gli atti ritorsivi si applica anche in relazione alle segnalazioni di illeciti connessi a interessi personali del lavoratore, purché si ravvisi comunque l'interesse all'integrità della pubblica amministrazione;
- si deve invece escludere l'applicazione delle tutele nell'ipotesi in cui la segnalazione sia finalizzata a generare pressioni sul datore di lavoro per il perseguimento di un interesse esclusivamente personale[111];
- la disciplina *whistleblowing* salvaguarda il lavoratore sia dalle *reazioni ritorsive dirette ed indirette* provocate dalla denuncia, sia dalle sanzioni disciplinari conseguenti. Tuttavia, la stessa *non istituisce un'esimente generalizzata* per tutte le violazioni disciplinari che il dipendente abbia commesso, al più potendosi valorizzare - ai fini della scelta della sanzione da irrogare - il suo *ravvedimento operoso* e l'*at-*

[109] Cass. Civ. sez. lav., 22/05/2023, n.14093 in *Giustizia Civile Massimario 2023.*

[110] Cassazione civile sez. VI, 03/12/2021, n.38204 in *Giustizia Civile Massimario 2022*

[111] TAR Roma, (Lazio) sez. I, 07/01/2023, n.236 in *Guida al diritto 2023, 12.*

tività collaborativa svolta nella fase di accertamento dei fatti[112].

Talvolta si è anche rilevato un atteggiamento piuttosto stringente e rigorista addirittura da parte di alcuni giudici del lavoro, nel ritenere che:

- i provvedimenti presunti come ritorsivi siano colpiti da nullità se le condotte sottese sia alla segnalazione, sia ai provvedimenti disciplinari, sono sostanzialmente e materialmente coincidenti e temporalmente collegate[113];
- due licenziamenti fondati sull'addebito di fatti rivelatisi insussistenti fossero da annullare in quanto tali, senza riconoscerne il carattere di ritorsività, nel primo caso per la mancanza di una prova decisiva in tal senso e, nel secondo, per la mancata coincidenza tra fatti addebitati e oggetto della segnalazione[114].

Sul tema vi sono anche pronunciamenti della Corte EDU, dai quali si evince invece un orientamento sostanziale di maggior favore. Infatti, per tale organo:

- la condanna penale inflitta al dipendente di una società privata che consegna a un giornalista documenti aziendali riservati - ma di interesse pubblico - per la *Grande Chambre* integra una violazione dell'art. 10 della Convenzione EDU, ritenendo l'interesse generale alla conoscenza di informazioni essenziali per il dibattito pubblico prevalente sulla fedeltà aziendale[115];

---

[112] Cass. Civ., sez. lav., ord. n. 9148/2023 (pubbl. il 31/03/2023) in Giustizia Civile Massimario 2023.

[113] Trib. Milano, sez. lav., ord. 03/02/2022.

[114] Trib. Bergamo, sez. lav., sent. n. 2 del 07/01/2022.

[115] Corte EDU, sez. *Grande chambre*, 14/02/2023, n. 21884 in *Cassazione Penale* 2023, 12, 4248. Si tratta del caso Raphael Halet, ex dipendente di una società che svolge attività di revisione contabile e consulenza fiscale, condannato penalmente al pagamento di una multa di 1.000 euro poiché, accedendo ai sistemi informatici aziendali, si era illecitamente appropriato di documenti riservati relativi alle pratiche fiscali particolarmente favorevoli concesse in Lussemburgo a note imprese multinazionali. Tali documenti erano stati poi divulgati e resi pubblici da un giornalista ottenendo grande risonanza mediatica nell'ambito dello scandalo dei cd. *LuxLeaks*. Halet, pertanto, si era rivolto alla Corte EDU, lamentando di aver subito un'ingerenza sproporzionata nella sua libertà di espressione, con conseguente violazione dell'art. 10 della Convenzione da parte dell'Autorità giudiziaria lussemburghese. In prima battuta, la terza Sezione della Corte EDU riconosceva al ricorrente lo stato di *whistleblower*, ma escludeva la violazione dell'art. 10, ritenendo che il pregiudizio arrecato al datore di lavoro fosse stato superiore all'interesse generale alla divulgazione delle informazioni sottratte, la cui portata non era parsa tale da arricchire il pubblico dibattito già in corso. Cionondimeno, il ricorrente ha adito anche la *Grande Camera* della Corte EDU che – nell'affinare i propri criteri ermeneutici sulla libertà di espressione, riconosciuta ex art. 10 ai *whistleblower* con riferimento alla divulgazione di notizie riservate apprese sul luogo di lavoro – ha *rinnovato giudizio il giudizio di bilanciamento, facendo invece prevalere l'interesse generale alla conoscenza delle informazioni divulgate dal ricorrente, ritenute un contributo essenziale al dibattito pubblico europeo* sulle pratiche fiscali delle multinazionali. Inoltre, l'Autorità giudiziaria lussemburghese è stata cen-

- gli Stati devono assicurare protezione ai *whistleblower* che rivelano fatti di interesse per la collettività, non solo con la reintegrazione nel posto di lavoro, ma con l'effettiva garanzia di svolgimento della propria attività[116].

3.3.2 Nel diritto penale e nella procedura

Sono interessanti alcuni pronunciamenti della Cassazione penale circa:
- il previsto obbligo di legge di segnalare eventuali illeciti commessi sul luogo di lavoro, che non autorizza il dipendente ad acquisire attivamente informazioni, attraverso autonome attività investigative che possano comportare l'accesso a sistemi informatici della pubblica amministrazione[117];
- l'utilizzabilità, ai fini della valutazione dei gravi indizi di reato in sede di autorizzazione delle intercettazioni, della segnalazione del *whistleblower*, in quanto l'identità del denunciante è nota, pur essendo coperta da riserbo, sicché non si incorre nel divieto di utilizzazione delle fonti anonime ex art. 333, co.3, c.p.p. e l'identità del segnalante rimane coperta dal segreto investigativo di cui all'art. 329 c.p.p.[118];

---

surata anche per non aver tenuto in debito conto la gravità del cumulo delle sanzioni patite dal segnalante – licenziamento e condanna penale – né del loro effetto deterrente rispetto all'effettiva libertà di espressione dei *whistleblower*.

[116] Corte EDU, sez. II, 27/02/2018, n. 1085.

[117] Cass. Pen., sez. V, 21/05/2018, n.35792 in Diritto & Giustizia 2018, 27 luglio e Guida al diritto 2018. Nel caso di specie, si tratta di un dipendente che, per dimostrare la vulnerabilità del sistema informatico adottato dal datore, ha usato l'*account* e la *password* di un altro dipendente e creato un falso documento di fine rapporto a nome di una persona che non aveva mai lavorato nell'istituto. La Cassazione esclude che la protezione accordata dalla legge n. 179 del 2017 si applichi al lavoratore che si improvvisa investigatore e viola la legge per raccogliere prove di illeciti nell'ambiente di lavoro. La tutela scatta, infatti, solo nei confronti di chi segnala notizie di un'attività illecita, acquisite nell'ambiente e in occasione del lavoro, non essendo ipotizzabile una tacita autorizzazione a improprie e illecite azioni di «*indagine*», atteso che tale disciplina non fonda alcun obbligo di «*attiva acquisizione di informazioni*». Esclusa altresì la possibilità di invocare la scriminante dell'adempimento del dovere, neppure sotto il profilo putativo, per l'imputato del reato di cui all'art. 615-ter c.p., che aveva sostenuto di essersi introdotto abusivamente nel sistema informatico dell'ufficio soltanto per l'asserita finalità di sperimentazione della vulnerabilità del sistema.

[118] Cass. pen., sez. VI, 31/01/2018, n. 9041, in CED Cassazione Penale 2018, 10, 3292. La normativa garantisce a coloro che segnalano condotte delittuose una tutela che si concretizza, in estrema sintesi, nell'oscuramento delle generalità. La questione controversa, quindi, atteneva alla possibilità di inquadrare o meno la

- la segnalazione del *whistleblower* che, anche in tema di misure cautelari personali, non costituisce un mero spunto investigativo, né uso di fonti anonime, ma ha natura di dichiarazione accusatoria proveniente da un soggetto la cui identità, pur essendo riservata, è nota. Il contenuto di detta dichiarazione è dunque utilizzabile ai fini della valutazione della gravità degli indizi di reato richiesta per autorizzare le intercettazioni di conversazioni, unitamente agli ulteriori riscontri acquisiti[119].

3.3.3 Nel pubblico impiego non privatizzato

Al riguardo, si evidenzia come il Consiglio di Stato abbia statuito che:
- la durata della inattività lavorativa forzosa e la natura oggettivamente lesiva degli atti impugnati sono elementi fondamentali per inferire la sussistenza del pericolo di un pregiudizio grave e irreparabile, richiesto per ottenere la tutela cautelare amministrativa[120];
- il perseguimento del mero interesse personale in luogo dell'integrità della pubblica amministrazione non integra le condizioni per il rico-

---

segnalazione nella nozione di fonte anonima. In caso di risposta positiva al quesito, infatti, tali notizie non avrebbero cittadinanza nel procedimento penale e, secondo la costante giurisprudenza della Suprema Corte, potrebbero al più stimolare l'attività di iniziativa del pubblico ministero e della polizia giudiziaria al fine di assumere dati conoscitivi utili, diretti a verificare se dall'anonimo possano ricavarsi estremi utili per l'individuazione di una *notitia criminis* (*Sez. VI, 22 aprile 2016, n. 34450, in Dir. pen. proc., 2017, p. 1607, con nota di Nocerino, Le denunce anonime come strumento di indagine: un difficile equilibrio tra efficienza e garanzie; sul tema, amplius, Aprati, La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale, Jovene, 2010, p. 54*). Sul punto, tuttavia, la suprema Corte ha optato per la soluzione negativa, osservando che nel processo penale la tutela di colui che segnala l'illecito è realizzata attraverso le disposizioni che regolano la segretezza della fase investigativa: in materia, infatti, ai sensi dell'art. 54-bis, comma 3, l'identità del segnalante è coperta dal segreto nei modi e nei limiti previsti dall'art. 329 c.p.p. (*in tema, per una esaustiva panoramica, Silvestri, sub art. 329, in Lattanzi - Lupo, Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, 2017, p. 38 ss.*), non potendosi configurare, perciò, una protezione che si spinge fino a garantire l'anonimato. Il canale del whistleblowing garantisce l'anonimato del segnalante sul piano disciplinare, ferma restando la necessità di rivelare le sue generalità laddove la segnalazione assurga a vera e propria dichiarazione accusatoria in ambito penale e l'individuazione del whistleblower sia assolutamente indispensabile per la difesa dell'incolpato.

[119] Cass. Pen. sez. VI, 31/01/2018, n. 9047 in *Foro it. 2018, 5, II, 285 e CED Cass. pen. 2018.*

[120] Cons. Stato sez. VI, 25/08/2023, n. 3381, nota di Tambasco Domenico in IUS Lavoro 31/08/2023.

noscimento della tutela *whistleblowing*[121]. Anzi, il dipendente pubblico che la strumentalizzi per interessi personali viola il generale divieto di abuso di ogni posizione soggettiva di cui all'art. 2 Cost. e all'art. 1175 c.c. che permea le condotte sostanziali al pari dei comportamenti processuali di esercizio del diritto[122];

- i motivi personali possono però concorrere con la tutela dell'interesse pubblico e dell'integrità dell'organizzazione, requisito essenziale che invece non può mai mancare, tenuto conto che l'attivazione del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi, non richiede che il segnalante agisca in maniera puramente disinteressata[123];
- circa l'inversione dell'onere probatorio in capo al soggetto che ha posto in essere le misure potenzialmente ritorsive, si impone all'ANAC di svolgere un'istruttoria adeguata e di ben motivare le eventuali ragioni per le quali non ritiene sufficienti gli elementi di prova prodotti dall'incolpato per giustificare il provvedimento[124].

3.3.4 Negli ordinamenti delle Forze armate e di polizia

Nello specifico ambito, il Consiglio di Stato si è pronunciato molto spesso sulla legittimità dei trasferimenti per incompatibilità ambientale e delle delibere ANAC che ne valutano l'eventuale ritorsività. In particolare, tale giurisprudenza [125] riconosce:

- il *carattere di specialità e autosufficienza dell'ordinamento militare*[126], per il quale lo statuto del personale militare è costituito dalle sole norme dell'omonimo *Codice*[127] o da esso richiamate ovvero da leggi speciali che espressamente vi deroghino[128];
- la funzione primaria del trasferimento per incompatibilità ambientale di *preservare il decoro, il prestigio e la funzionalità dell'Istituzione*, potenzialmente compromessi da quei comportamenti che - anche ove non costituenti illecito disciplinare - rendono la permanenza dei di-

---

[121] Cons. Stato, sez. II, n. 8150/2021 (pubbl. il 6/12/2021).

[122] Cons. Stato, sez. V, n. 9694/2022 (pubbl. il 4/11/2022). Non può essere consentito "*al dipendente pubblico di strumentalizzare la tutela del c.d. whistleblower per il perseguimento di interessi egoistici, opportunistici o comunque meramente personali e finanche per la protezione di un interesse sostanzialmente illegittimo (*quale ad esempio quello di paralizzare i procedimenti disciplinari legittimamente avviati nei suoi confronti per comportamenti scorretti e censurabili tenuti nell'ambito del rapporto di lavoro*) o, a sua volta, per un intento "ritorsivo", servendosi così della tutela in questione in modo deviato ed eccedente rispetto al fine per cui essa è riconosciuta dall'ordinamento giuridico*".

[123] Tar Lazio, Sez. 1^quater, n. 6775/2023 e n. 235/2023.

[124] Tar Lazio, Sez. 1^ quater, n. 13838/2023 (18/09/2023).

[125] Riepilogata anche dal Cons. Stato, sez. II, sent. n. 8150/2021 (pubbl. il 6/12/2021).

[126] Cons. Stato, sez. IV, n. 3242 del 2020.

[127] d.lgs. n. 66 del 2010 "*Codice dell'ordinamento militare*".

[128] Cons. Stato, sez. IV, n. 1489 del 2020.

pendenti non più opportuna in una determinata sede[129];
- la non necessaria sussistenza di profili di colpa in capo al trasferito[130];
- *ampia discrezionalità di valutazione* dell'Amministrazione circa le *ragioni di opportunità* su cui si fondano tali provvedimenti d'impiego che, proprio per questo, non hanno bisogno di una particolare motivazione[131], specie nel caso delle Forze armate e di polizia, attesa la maggior tutela riconosciuta all'interesse a che la *funzione di pubblica sicurezza* rimanga scevra da dubbi ed equivoci circa il comportamento dei suoi operatori[132];
- la *natura organizzativa* del trasferimento per incompatibilità ambientale che non costituisce misura di carattere sanzionatorio o punitivo[133] e, nel caso dei militari, rientra nel *genus* degli ordini, sottratti dall'art. 1349 del d.lgs. n. 66 del 2010 alle garanzie della legge n. 241 del 1990;
- il *sindacato del giudice limitato* al riscontro dell'effettiva sussistenza della *situazione di incompatibilità* e della *proporzionalità del rimedio* adottato per rimuoverla, secondo i consueti parametri della abnormità/travisamento del fatto[134];
- la non utilizzabilità dell'istituto del *whistleblowing* per *scopi di carattere essenzialmente personale* o per contestazioni/rivendicazioni attinenti il rapporto di lavoro con i superiori gerarchici, disciplinate invece da altre norme e procedure[135].

3.4 Profili di attrito con gli ordinamenti militari e di polizia

3.4.1 Il nuovo quadro normativo di riferimento

Come già visto, la disciplina di cui al decreto legislativo n. 24 del 2023:
- recepisce nell'ordinamento italiano la cd. "*direttiva whistleblowing*"[136] inerente alla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione;
- ne estende gli istituti di protezione al diritto nazionale, abroga le disposizioni di settore vigenti, di cui alla cd. "*legge Severino*"[137] e alla

---

[129] Cons. Stato, sez. IV, n. 7562 del 2020 e n. 7088 del 2019; sez. V, n. 5783 del 2019.

[130] come sopra.

[131] come sopra.

[132] Cons. Stato, sez. VI, nn. 337 e 777 del 2009.

[133] Cons. Stato, sez. II, n. 4912/2023 e, tra i tanti precedenti della Sezione, la sent. n. 4212/2022.

[134] C.G.A.R.S. n. 269/2022 (pubbl. il 01/03/2022).

[135] CdS Sez. II, n. 7002/2023 (17/07/2023) e TAR Campania, Napoli, sez. VI, (08/06/2018), n. 3880.

[136] direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[137] art. 1, co.51 della legge n. 190 del 2012 che ha introdotto l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

legge n. 179 del 2017[138];

- traccia l'ambito oggettivo di applicazione, introducendo una *deroga a favore di particolari ambiti normativi*[139] e ribadendo la *compatibilità applicativa* con alcuni settori normativi, i cui principi organizzativi e funzionali non possono tuttavia essere inficiati dal *whistleblowing*[140].

Con specifico riferimento alle esigenze delle Forze armate e di polizia viene in rilievo che i commi 2, 3 e 4 dell'art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2023 stabiliscono che:

- le disposizioni in materia di *whistleblowing* non si applicano - tra l'altro - alle segnalazioni di violazioni in materia di *sicurezza nazionale*, nonché di *appalti* relativi ad aspetti di *difesa* o di *sicurezza nazionale*, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato pertinente dell'Unione europea;
- resta ferma l'applicazione delle disposizioni nazionali o dell'Unione europea in materia di *informazioni classificate*, nonché l'applicazione delle disposizioni di *procedura penale* e in materia di *difesa nazionale* e di *ordine e sicurezza pubblica*.

Inoltre, quale ulteriore tema di specifico rilievo, si deve considerare che

---

[138] art. 1, co. 1, l. 30 novembre 2017, n. 179 che ha modificato l'art. 54-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

[139] art. 1, co. 2, d.lgs. n. 24 del 2023 che esclude:

- le *contestazioni, rivendicazioni o richieste legate ad un interesse di carattere personale* della persona segnalante o della persona che ha sporto una denuncia all'autorità giudiziaria o contabile quando attengono esclusivamente ai propri rapporti individuali di lavoro o di impiego pubblico, ovvero ineriscono ai propri rapporti di lavoro o di impiego pubblico con le figure gerarchicamente sovraordinate;
- le *segnalazioni di violazioni laddove già disciplinate in via obbligatoria dagli atti dell'Unione europea o nazionali* indicati nella parte II dell'allegato al decreto ovvero da quelli nazionali che costituiscono attuazione degli atti dell'Unione europea indicati nella parte II dell'allegato alla direttiva (UE) 2019/1937, seppur non indicati nella parte II dell'allegato;
- le *segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale*, nonché di *appalti* relativi ad aspetti *di difesa o di sicurezza nazionale*, a meno che tali aspetti rientrino nel diritto derivato dell'Unione europea.

[140] art. 1 del d.lgs. n. 24 del 2023 che, al co.3 fa salva l'applicazione delle disposizioni nazionali o dell'Unione europea in materia di *informazioni classificate*; *segreto professionale forense e medico*; *segretezza delle deliberazioni degli organi giurisdizionali* e, al co.4 prevede un'ulteriore clausola di salvaguardia per alcuni settori normativi, di cui sono confermati i principi organizzativi e funzionali e, segnatamente, "*in materia di difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*".

il decreto *whistleblowing* non si applica quando la segnalazione è connessa soltanto a un *interesse di carattere personale*, esclusivamente inerente al rapporto individuale di lavoro o di impiego pubblico del segnalante, ovvero al rapporto con i soggetti gerarchicamente sovraordinati.

Le su esposte novelle – *diversamente dalla disciplina previgente che non teneva conto dei contesti organizzativi propri dell'ordinamento militare e, in parte, neanche di quello delle Forze di polizia a ordinamento civile* – sono apparse funzionali al superamento delle diverse antinomie emerse sinora, evidenziandosi talvolta una dicotomia tra i provvedimenti adottati dall'ANAC, naturalmente ispirati al più ampio riconoscimento dell'incisivo regime di tutele, e le pronunce della Giustizia amministrativa, più vocata a scongiurare strumentalizzazioni, anche mediante valutazioni più rigorose circa l'adeguatezza e la proporzionalità delle segnalazioni.

3.4.2 La posizione delle Forze armate e di polizia

Alla luce delle espressioni usate per definire il richiamato principio di compatibilità con i settori normativi in materia di *difesa nazionale* e di *ordine e sicurezza pubblica*, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri[141] ha avviato una riflessione, successivamente integrata e condivisa dai Ministeri della difesa e dell'interno che, al riguardo, hanno chiesto un parere al Consiglio di Stato, allo scopo di trovare il punto di equilibrio tra la nuova disciplina *whistleblowing* e le esigenze derivanti dai compiti, dai doveri e dalle funzioni proprie dello specifico comparto. Infatti, il personale militare e di polizia è destinatario di norme che implicano:

- l'affievolimento di alcuni diritti costituzionali e "*libertà fondamentali (...) in ambito politico e sindacale*"[142];
- la sottoposizione a una serie di doveri che configurano uno *status* del tutto peculiare, non comparabile con quello del resto della pubblica amministrazione.

In tal senso, il *principio di sostanziale equiordinazione del personale* delle Forze armate e di polizia, a ordinamento civile e militare, si riverbera negli assetti organizzativi dei suddetti corpi, nei quali sono presenti analoghe norme di coesione interna e disciplina, incluso uno speciale statuto penale. In capo agli appartenenti a tali Forze sono infatti configurabili obblighi similari, in quanto tali soggetti sono tenuti al *rispetto delle relazioni gerarchiche*[143] e al *dovere di ob-*

---

[141] Le considerazioni che seguono traggono spunto dall'approfondimento tecnico-giuridico svolto in seno all'Ufficio Affari giuridici e Condizione militare. Analogamente cfr. Fausto Bassetta, nello studio "*Attualità e validità della disciplina militare*", pubblicato nella Rassegna dell'Arma dei Carabinieri n. 2/2023.

[142] Corte Cost. n. 120 del 2018.

[143] di cui agli artt. 715, 748, co.5, lett. b), del d.P.R. n. 90 del 2010 "*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare*" (TUOM), per le Forze armate, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo della Guardia di finanza, di cui agli art. 4 e 9 del d.P.R. n. 782 del 1985 per la Polizia di Stato; di cui agli artt. 7 e

bedienza, condizionato dalla legalità e dalla legittimità dell'ordine[144].

Varie sono le fattispecie di possibili antinomie tra il nuovo decreto a protezione dei *whistleblower* e le disposizioni ordinamentali delle Forze armate e di polizia, incluse le possibili ricadute sulla funzionalità stessa di tali amministrazioni che, oltre a dover giustificare ogni atto di gestione nei confronti dei segnalanti, potrebbero anche venir inibite nell'adozione di provvedimenti organizzativi, gestionali, disciplinari e cautelari.

Nello specifico sono stati esaminati i vari settori normativi di pertinenza attinenti alla *sicurezza nazionale*, alla *difesa nazionale*, all'*ordine e sicurezza pubblica* e alla *procedura penale*.

3.4.3 Le segnalazioni di violazioni in materia di sicurezza nazionale

I casi nei quali si può ravvisare l'oggettiva inopportunità di ammettere la divulgazione pubblica mediante segnalazioni[145], possono riferirsi:

- agli *illeciti penali o amministrativi* inerenti alla "*sicurezza dello Stato*"[146] e al "*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica*"[147];
- ai *delitti contro la personalità dello Stato*[148].

Ciò posto, la tutela di settore potrebbe essere ricavata:

- dalle disposizioni su *segreto di Stato* e *informazioni classificate*;
- dai *doveri funzionali della polizia giudiziaria*, della *polizia giudiziaria militare* e della *polizia militare*;
- dall'osservanza dell'*obbligo di rapporto* per i reati contro la fedeltà e la difesa militare[149] e dei *doveri attinenti alla tutela del segreto* e al *riserbo sulle questioni militari*[150].

3.4.4 Le disposizioni in materia di difesa nazionale

La *difesa nazionale* è prevista dalla *Costituzione*[151] e disciplinata dal *Co-*

---

9 del d.P.R. n. 82 del 1999 per la Polizia penitenziaria.

144 ai sensi dell'art. 1349, del d.lgs. n. 66 del 2010 "*Codice dell'ordinamento militare*" (COM) e dell'art. 729, del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM) per i militari; dell'art. 66 della legge n. 121 del 1981 per la Polizia di Stato e dell'art. 10 della legge n. 395 del 1990 per la Polizia penitenziaria.

145 di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 24 del 2023.

146 di cui all'art. 117, co. 2, lett. d) della Costituzione.

147 di cui alla legge n. 124 del 2007 "*Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto*".

148 di cui al titolo I, libro II, c.p., al titolo I, libro II, c.p.m.p. e al titolo II, libro III, c.p.m.g.

149 ex art. 100 c.p.m.p.

150 ex art. 722 del d.P.R. n. 90 del 2010 TUOM.

151 art. 52 e 117, co.2, lett. d) della Costituzione.

dice dell'ordinamento militare[152]. In tale quadro, il COM all'art. 625 statuisce che al personale militare si applicano le disposizioni di tale *Codice* e i principi e gli indirizzi di cui all'art. 19 della legge n. 183 del 2010, che riconosce la *specificità* del ruolo delle Forze armate e di polizia e dello stato giuridico di tale personale, anche ai fini della definizione dei rispettivi ordinamenti e dei contenuti del loro rapporto di impiego. Specificità rispetto all'ordinamento generale del pubblico impiego ribadita altresì dall'art. 1465 COM che impone ai militari limitazioni finanche nell'esercizio di taluni diritti costituzionali, cui si aggiunge anche l'osservanza di particolari doveri, determinando uno sbilanciamento che si giustifica solo in quanto strettamente funzionale all'esigenza di garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate, intesi quale bene supremo.

Ciò sancisce ulteriormente il *principio di autosufficienza dell'ordinamento militare*, già consolidato in seno alla giurisprudenza amministrativa[153]. L'ordinamento militare si fonda infatti su una serie di principi – tra cui la *necessaria coesione della compagine militare*, la *garanzia di neutralità* e l'*effettività della disciplina* – che costituiscono beni strumentali alla funzione di difesa della Patria, cui la Carta attribuisce finanche un crisma di *sacralità*. Perciò si ritiene che tali principi costituzionalmente garantiti e protetti non possano essere semplicemente derogati da un'acritica applicazione della disciplina a tutela del *whistleblower*. Del resto, è parimenti orientata anche la monolitica giurisprudenza della Consulta[154] che, anche recentemente, nel riconoscere il diritto all'associazionismo sindacale, ha statuito come la materia militare racchiuda in sé beni giuridici "*di tale rilevanza da rendere incompatibile con la disciplina stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale*".

In tale quadro, è chiaro che alcuni obblighi giuridici di informazione e di relazione gerarchica sono strettamente correlati al corretto ed efficace svol-

---

[152] d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 COM.

[153] Cons. Stato, sez. IV, 10.2.2023, n. 1462; sez. II, 1°.2.2023, n. 1137; sez. IV, 10.6.2022, n. 4741; sez. II, 6.12.2021, n. 8150; sez. IV, 6.7.2020, n. 4332; sez. IV, 2.3.2020, n. 1489; sez. IV, 14.3.2018, n. 1613; sez. IV, 6.11.2017, n. 5117; sez. IV, 30.10.2017, n. 4993; sez. IV, 30.5. 2017, n. 2571; sez. IV, 22.3.2017, n. 1301; sez. IV, 24.2.2017, n. 887; sez. IV, 23.5.2016, n. 2113; sez. II, 4.11-9.12.2015, n. 3337; sez. IV, 31.5.2012, n. 3268; sez. IV, 31.3.2012, n. 1908.

[154] Corte cost., sent., n. 215 del 2017, in tema di legittimità del reato di ingiuria tra militari, di cui all'art. 226 c.p.m.p.: "*Continuare a punire penalmente l'ingiuria tra militari, pur per fatti ingiuriosi non riconducibili al servizio e alla disciplina militare, come definiti nell'art. 199 cod. pen. mil. pace, risponde infatti, oltre che all'esigenza di tutela delle persone in quanto tali, anche all'obiettivo di tutelare il rapporto di disciplina inteso come insieme di regole di comportamento, la cui osservanza è strumentale alla coesione delle Forze armate e, dunque, ad esigenze di funzionalità delle stesse*". Corte cost., sent., n. 519 del 2000; n. 449 del 1999; n. 113 del 1997; n. 45 del 1992; n. 203 del 1991; n. 126 del 1985.

gimento delle primarie funzioni istituzionali e appare ragionevole ritenere che non possano semplicemente recedere di fronte alle disposizioni per la tutela del *whistleblower*. L'applicazione di tale disciplina infatti non può avvenire a discapito dei seguenti doveri:

- il *rispetto delle relazioni gerarchiche*[155] che, in circostanze particolari, prevede anche motivate deroghe[156];
- il *dovere di obbedienza*[157], temperato dalla legalità e legittimità dell'ordine[158]: si ricordi al riguardo che la giurisprudenza qualifica come ordine militare anche i trasferimenti d'autorità e per incompatibilità ambientale[159];
- il *dovere di comunicare superiormente* ogni evento suscettibile di avere riflessi sul servizio[160];
- l'*obbligo di fare rapporto ai superiori*, riferito ad alcuni reati militari[161] di cui si sia venuti a conoscenza, ai sensi degli art. 100 e 177 c.p.m.p.

Il *whistleblower* non può sostenere legittimamente di essere sollevato da qualunque obbligo quando inoltra una segnalazione inerente all'integrità dell'istituzione cui appartiene, la cui operatività potrebbe anche esserne pregiudicata. Così facendo, la stessa amministrazione potrebbe non venire a conoscenza di fatti e situazioni di particolare gravità, addirittura suscettibili di minarne la sicurezza o la funzionalità, con compromissione dell'intero sistema posto a tutela della difesa nazionale.

Deve considerarsi altresì che il militare segnalante non può comunque subire ritorsioni conseguenti alla segnalazione di illeciti interni. Peraltro, a sua tutela vi sono *apposite norme penali militari* che proteggono l'inferiore in grado dalle minacce del superiore che vuole costringerlo a compiere un atto contrario ai propri doveri[162] e dagli abusi di autorità[163] consistenti in violenze, minacce o ingiurie agli che proteggono l'inferiore in grado. Il militare, inoltre, beneficia del *sistema di garanzie* di cui all'art. 735 del d.P.R. n. 90 del 2010 circa la possibilità di conferire con i superiori fino al Ministro della difesa, anche per questioni di carattere privato, nonché di inviare allo stesso vertice politico un *plico chiuso* nel quale sono trattate solo questioni personali di particolare gravità e delicatezza attinenti al rapporto di impiego o di servizio. Ecco che il militare denunciante o segnalante non può sottrarsi al dovere di

---

155 art. 715 del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM).

156 art. 735 del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM).

157 art. 729 del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM).

158 art. 1349 del d.lgs. n. 66 del 2010 (COM).

159 Cons. Stato, sez. II, n. 8150 (06/12/2021), proprio con riferimento al *whistleblowing*.

160 art. 748, co.5, lett.b) del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM).

161 art. 100 c.p.m.p. per i delitti contro la fedeltà e la difesa militare e art. 177 c.p.m.p. per i delitti di rivolta e ammutinamento.

162 art. 146 c.p.m.p.

163 art. 195 e 196 c.p.m.p.

riferire alla scala gerarchica i fatti rilevati senza commettere un chiaro illecito disciplinare.

A tal proposito non si condivide l'orientamento[164] teso a superare il contrasto tra le tutele *whistleblowing* e i doveri propri dei militari, ritenendo prevalenti le prime, sull'assunto che sono cronologicamente successive e, pertanto, sarebbero derogatorie delle norme dell'ordinamento militare del 2010. In effetti, tale impostazione si mostra sostanzialmente carente poiché si fonda soltanto sul principio di posteriorità delle fonti del diritto e non tiene in debita considerazione il prevalente *principio di specialità* proprio della normativa militare.

3.4.5 Le disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica

L'art. 1, co. 4, d.lgs. n. 24/2023, stabilisce - tra l'altro - che rimane ferma l'applicazione delle disposizioni in materia di *ordine e sicurezza pubblica*, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, recante il *Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*. Tuttavia, la sola menzione del TULPS appare incompleta, in quanto non contempla le norme successive di settore e, in particolare, la legge n. 121 del 1981 in materia di ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

L'art. 16 della legge 121, infatti, stabilisce che, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre alla *Polizia di stato* sono forze di polizia l'*Arma dei carabinieri*, quale forza armata in servizio permanente di pubblica sicurezza, il *Corpo della guardia di finanza*, per il concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica e, fatte salve le rispettive attribuzioni e le normative dei vigenti ordinamenti, il *Corpo di Polizia penitenziaria*.

Vi è un *principio di sostanziale equiordinazione* del personale delle Forze di polizia sia militari, sia civili, che riverbera nei rispettivi assetti ordinamentali, ove si rinvengono *norme a salvaguardia della coesione interna e della disciplina* analoghe a quelle proprie dell'ordinamento militare, integrate anche dagli speciali reati di cui agli art. 72-78 della legge n. 121 del 1981, che si applicano anche Polizia penitenziaria[165]. In particolare, come sopra già richiamato, anche il personale delle Forze di polizia a ordinamento civile è tenuto al rispetto delle *relazioni gerarchiche*[166] e del *dovere di obbedienza*, condizionato dalla legalità e dalla legittimità dell'ordine[167]. Si tratta di obblighi a presidio del corretto ed efficace svolgimento delle funzioni di mantenimento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, motivo per cui anche in tale ambito non possono semplicemente venir meno di fronte alle tutele del *whistleblowing*.

---

[164] Giulia Cossu – Serena D'Ettore, *L'applicabilità dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001 al personale militare*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022.

[165] ai sensi dell'art. 20, della legge n. 395 del 1990.

[166] di cui gli art. 4 e 9 del d.P.R. n. 782 del 1985 (Polizia di stato) e art. 7 e 9 del d.P.R. n. 82 del 1999 (Polizia penitenziaria).

[167] ai sensi degli art. 66 della legge n. 121 del 1981 (Polizia di stato) e dell'art. 10 della legge n. 395 del 1990 (Polizia penitenziaria).

3.4.6 Le disposizioni di procedura penale

Sempre l'art. 1, co.4 del d.lgs. n. 24 del 2023 sancisce che rimane ferma l'applicazione delle disposizioni di *procedura penale* che, nella competenza, si riflettono su *ruolo, doveri e obblighi della polizia giudiziaria*.

Intanto, appare logico premettere che l'ufficiale o agente di polizia giudiziaria che, in ossequio agli specifici doveri di cui all'art. 55 c.p.p., informa l'Autorità giudiziaria con una denuncia per vicende relative all'integrità della propria amministrazione, non possa divenire -per ciò solo- un *whistleblower*. In effetti, l'attivazione automatica delle relative tutele comporterebbe un inutile appesantimento gestionale, contrario a ogni principio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, atteso che, una volta acquisita la qualifica di *whistleblower*:

- non vi sono limiti temporali predeterminati e la qualifica permane finché non viene accertata, almeno in primo grado, la responsabilità del segnalante per diffamazione o calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia[168];
- vi è la presunzione legale[169] che tutte le vicende gestionali[170] del denunciante siano conseguenza della segnalazione e, pertanto, potenziali atti ritorsivi, con inversione dell'onere della prova a carico dell'amministrazione;
- parimenti vi è presunzione di danno in caso di richiesta di risarcimento da parte di un denunciante, con analoga inversione probatoria[171];

---

[168] art. 16, co.3, d.lgs. n. 24 del 2023.

[169] art. 17 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[170] per l'art. 17, co.4 d.lgs. n. 24/2023, sono presunte ritorsioni: il licenziamento, la sospensione o misure equivalenti; la retrocessione di grado o la mancata promozione; il mutamento di funzioni, il cambiamento del luogo di lavoro, la riduzione dello stipendio, la modifica dell'orario di lavoro; la sospensione della formazione o qualsiasi restrizione dell'accesso alla stessa; le note di merito negative o le referenze negative; l'adozione di misure disciplinari o di altra sanzione, anche pecuniaria; la coercizione, l'intimidazione, le molestie o l'ostracismo; la discriminazione o comunque il trattamento sfavorevole; la mancata conversione di un contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, laddove il lavoratore avesse una legittima aspettativa a detta conversione; il mancato rinnovo o la risoluzione anticipata di un contratto di lavoro a termine; i danni, anche alla reputazione della persona, in particolare sui social media, o i pregiudizi economici o finanziari, comprese la perdita di opportunità economiche e la perdita di redditi; l'inserimento in elenchi impropri sulla base di un accordo settoriale o industriale formale o informale, che può comportare l'impossibilità per la persona di trovare un'occupazione nel settore o nell'industria in futuro; la conclusione anticipata o l'annullamento del contratto di fornitura di beni o servizi; l'annullamento di una licenza o di un permesso; la richiesta di sottoposizione ad accertamenti psichiatrici o medici.

[171] art. 17, co. 3, d.lgs. n. 24/2023.

- ciascuna Forza di polizia, in ragione delle funzioni svolte, potrebbe in astratto trovarsi paralizzata dalla gestione di una quantità spropositata di *whistleblower*.

Con riferimento al riconoscimento della qualifica di *whistleblower* all'appartenente alle Forze di polizia che, nello svolgimento delle proprie funzioni di polizia giudiziaria, denunci fatti concernenti l'integrità della propria amministrazione, sussistono altresì delicate problematiche, anche di rilievo costituzionale[172], riguardo:

- all'opportunità di farlo permanere tra coloro che svolgono attività investigativa;
- alla *violazione del segreto istruttorio*[173], anche rispetto alla possibilità di effettuare divulgazioni pubbliche[174], garantita anche da limitazioni di responsabilità[175], scaturendo un'evidente antinomia tra tale facoltà e i doveri tipici della P.G.;
- al *rapporto di dipendenza funzionale* dall'Autorità giudiziaria che dispone direttamente della polizia giudiziaria[176], potenzialmente leso dall'applicazione pedissequa delle tutele *whistleblowing*. A tal proposito, si pensi all'esercizio dei poteri dell'Autorità giudiziaria in materia di assegnazione, direzione e coordinamento delle sezioni di polizia giudiziaria, di stato giuridico, carriera e promozioni del personale, nonché di allontanamento dei dirigenti dei servizi e irrogazione di sanzioni disciplinari: tutte azioni che -in astratto- potrebbero integrare comportamenti o atti tipicamente ritorsivi, entrando in aperto conflitto con le tutele garantite al *whistleblower*.

3.5 Il parere del Consiglio di Stato

Interessata nel senso, la Sezione prima del Consiglio di Stato si è espressa con il parere n. 1485, pubblicato il 30 novembre 2023, incentrato sull'interpretazione dell'ambito di applicazione oggettivo del d.lgs. n. 24 del 2023, al fine di definire il rapporto tra la disciplina *whistleblowing* e le norme degli specifici ordinamenti delle Forze armate e di polizia disciplinanti le relazioni gerarchiche e i doveri di obbedienza.

Al riguardo, i giudici di Palazzo Spada hanno:

- sottolineato la funzionalità di tali ordinamenti alla tutela della "sicurezza nazionale", riconosciuta di esclusiva competenza statale dal diritto dell'Unione Europea;
- ribadito, in continuità con l'orientamento già prevalente con la disciplina previgente, la specificità e la specialità di tali ordinamenti rispetto

---

[172] art. 109 Cost.

[173] art. 319 e 347 c.p.p.

[174] art. 15 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[175] art. 20 del d.lgs. n. 24 del 2023.

[176] art. 109 Cost., come disciplinato dagli art. 58 e 59 c.p.p. e dall'art. 5 e ss. disp.att.cpp.

a quello del pubblico impiego;
- affermato, pertanto, la salvaguardia dell'applicazione delle corrispondenti normative di settore, le quali "*rispetto alle disposizioni in materia di whistleblowing, non possono ritenersi recessive o comunque derogate*".

3.5.1 Difesa dell'Unione europea e difesa nazionale

Trattandosi di decreto attuativo di una direttiva europea bisogna distinguere la *difesa dell'Unione* dalla *difesa nazionale* e quest'ultima dall'*ordine e sicurezza nazionale*. In particolare, a fronte di un più avanzato livello di integrazione dell'ordinamento europeo a seguito del Trattato di Lisbona, nel settore della *politica estera e sicurezza comune* gli stati membri hanno comunque conservato un *metodo decisionale intergovernativo*. Mentre la *sicurezza nazionale* resta di esclusiva competenza dei singoli stati[177], la direttiva - adottata con *metodo comunitario* - è tesa a tutelare chi segnali *violazioni del diritto unionale*, non dovendosi invece applicare alle violazioni inerenti ad appalti in materia di *difesa e sicurezza*. Ulteriore conferma positiva si rinviene nell'art. 3, co.2 ove si specifica che la direttiva "*non pregiudica la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale, né il loro potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza*".

3.5.2 Sicurezza nazionale, difesa nazionale, ordine e sicurezza pubblica

Assunto tale criterio guida, il Giudice amministrativo ha svolto una ricognizione normativa tesa a rinvenire nell'ordinamento italiano le definizioni di:
- *sicurezza nazionale*, intesa come la *"condizione in cui ad un paese risultino garantite piene possibilità di sviluppo pacifico attraverso la salvaguardia dell'intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi valori e della sua capacità di perseguire i propri interessi fondamentali"*[178][179];
- *difesa nazionale*: l'organizzazione, le funzioni e l'attività della *difesa* e della *sicurezza militare* sono disciplinata dal Codice dell'ordinamento militare. Come affermato in alcune pronunce della Consulta[180] alle espressioni *"difesa militare", "difesa nazionale", "sicurezza nazionale",*

---

177 cfr. considerando 24 della direttiva (UE) 2019/1937.

178 "Glossario *intelligence*" della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2019, in armonia con i principi e le disposizioni sanciti dalla legge n. 124 del 2007.

179 È un significato che va oltre quello della sola "difesa militare", abbracciando il *genus* più ampio della "politica di difesa" che, a sua volta, si colloca come sottoinsieme della "politica di sicurezza" dello Stato. cfr. Corte cost., n. 106 del 2009; direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 marzo 2007 - Attuazione, monitoraggio e valutazione del programma di Governo – Linee guida del Comitato tecnico – scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato – parr. 5.1. e 5.2., in G.U. s.g. 19 luglio 2007, n. 166, suppl. ord. n. 163.

180 Corte cost. n. 216 del 1985.

"sicurezza militare" è attribuito a volte lo stesso significato. Tuttavia, non integrano il concetto di *difesa militare* le materie attinenti alla *difesa civile*[181] dello Stato e alla *difesa interna* e all'*ordine pubblico*[182].

- *ordine e sicurezza pubblica*: l'*ordine pubblico* è inteso come *"il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"* [183]. La *sicurezza pubblica* è definita dalla Corte costituzionale come la *"funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"*[184], atteso che la *polizia di sicurezza* ricomprende *"le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico"*[185].

Alla luce di tale *excursus*, i giudici di palazzo Spada hanno ricondotto i concetti di *difesa civile* dello Stato e di *ordine e sicurezza pubblica* nell'ambito del concetto di *sicurezza nazionale* e, per tali motivi, hanno ritenuto che:

- l'art. 1 del decreto 24 vada interpretato nella sua interezza, includendo anche le disposizioni del comma 4 tra quelle per le quali l'applicazione della direttiva whistleblowing non può pregiudicare la responsabilità degli Stati di garantire la *difesa nazionale* e l'*ordine e la sicurezza pubblica*;
- se ne deduce, quale logica conseguenza, la salvaguardia delle normative di settore inerenti al personale militare e di polizia, anche civile, che non possono ritenersi incise, né considerarsi recessive rispetto al *whistleblowing*, atteso che la loro operatività è funzionale alla tutela della *difesa nazionale e di ordine e sicurezza pubblica*, incluse nel più ampio *genus* della *sicurezza nazionale*.

3.5.3 Autonomia e specialità degli ordinamenti militari e di polizia

Tale conclusione è coerente con la costante giurisprudenza costituzionale[186] e amministrativa[187] per la quale le funzioni e i compiti che hanno come obiettivo la *difesa militare* della Patria e il mantenimento dell'*ordine pubblico* rappresentano la struttura stessa dell'attività prestata dal personale delle Forze armate e di polizia, giustificandone così la disciplina giuridica ed economica

---

[181] di cui al d.lgs. n. 40 del 2017 in materia di stituzione e disciplina del servizio civile universale

[182] facenti capo al Ministero dell'interno (art. 14 del d.lgs. n. 300/1999; art. 1 della legge n. 121 del 1981; art. 1 e 214 - 219 t.u.l.p.s.).

[183] definizione che si riviene nell'art. 159, co.2, del d.lgs. n. 112 del 1998.

[184] Corte cost. n. 77 del 1987.

[185] Corte cost. n. 115 del 1995.

[186] Corte cost. n. 270 del 2022; n. 120 del 2018; n. 231 del 2009

[187] Cons. Stato, sez. IV, n. 7224 del 2018; sez. IV, n. 1347 del 2013; sez. IV n. 607 del 2013.

autonoma rispetto al resto del pubblico impiego. A tal riguardo, la Corte costituzionale ha affermato che:

- "*ogni eventuale disparità di trattamento tra militari e civili va valutata alla luce della peculiare posizione del cittadino che entra (...) nell'ordinamento militare, caratterizzato da specifiche regole ed esigenze*"[188];
- "*la violazione del principio di uguaglianza sussiste qualora situazioni omogenee siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso e non quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non assimilabili*"[189].

Inoltre, il Consiglio di Stato ha chiarito esplicitamente che *"l'ordinamento militare è connotato da un peculiare carattere di specialità e autosufficienza*" disciplinato da un apposito *Codice* che costituisce *"un sistema conchiuso e autosufficiente di principi e di regole, tendenzialmente autoreferenziale e impermeabile a discipline esterne*"[190], al quale di massima non si applica la disciplina posta per il personale civile.

3.5.4 Clausola di non regressione e orientamenti giurisprudenziali

Tale impostazione è stata ritenuta compatibile anche con la cd. *clausola di non regressione*[191] che, prevista dalla direttiva, opera solo nei settori di relativa applicazione, essendo escluse la *sicurezza nazionale*, la *difesa nazionale* e l'*ordine e la sicurezza pubblica*. Tuttavia, pur rimanendo su un piano di mera sostanzialità, coerente con la logica tipica del diritto europeo, non si rileva una regressione delle tutele, atteso che, per i militari, l'applicazione in concreto del *whistleblowing* non è mai stata pedissequa, né decontestualizzata.

Infatti, anche con la normativa *whistleblowing* previgente, la giurisprudenza di Palazzo Spada ha costantemente evidenziato che:

- non sono ritorsivi i trasferimenti dei militari autori di segnalazioni tese a perseguire il mero interesse personale e, comunque, strettamente connesse a rivendicazioni verso la scala gerarchica, pertanto non meritevoli di tutela[192], tenuto conto della peculiarità del rapporto di servizio, non paragonabile a quello ordinario del pubblico impiego;
- occorre "*una puntuale perimetrazione dell'ambito applicativo in modo da evitare che la nuova disciplina possa essere strumentalmente utilizzata per scopi essenzialmente di carattere personale o per contestazioni o rivendicazioni inerenti al rapporto di lavoro nei confronti di superiori*". La disciplina *whistleblowing* si pone "*in rapporto di eccezione rispetto al principio generale di accessibilità nei casi in cui*

---

188 Corte cost. n. 215 del 2017.

189 Corte cost. n. 165 del 2020.

190 Cons. Stato, sez. II, n. 8150 del 2021; sez. IV, n. 3242 del 2020; sez. IV, n. 1489 del 2020

191 di cui all'art. 25 della direttiva UE 2019/1937.

192 Cons. Stato, sez. II, n. 8150 del 2020; sez. VI, n. 28 del 2020.

sussista un interesse giuridicamente rilevante"[193].

A ulteriore conferma dell'interpretazione restrittiva dell'art. 54-*bis* del Testo unico 165 - norma derogatoria rispetto agli ordinamenti generali - viene in rilievo anche il recente principio di diritto enunciato dalla Cassazione: "*la normativa di tutela del dipendente che segnala condotte illecite (...) non istituisce un'esimente generalizzata per tutte le violazioni disciplinari che egli (...) abbia commesso, al più potendosi valorizzare, ai fini della scelta della sanzione da irrogare, il suo ravvedimento operoso e l'attività collaborativa svolta nella fase di accertamento dei fatti*"[194].

3.5.5 La massima

Alla luce delle suddette considerazioni e considerato che l'art. 1, co.4, del d.lgs. n. 24 del 2023 rientra tra gli ambiti nei quali l'applicazione della direttiva (UE) 2019/1937 non può pregiudicare la responsabilità degli Stati membri di garantire la sicurezza nazionale, né il potere di tutelare i propri interessi essenziali di sicurezza, il Consiglio di Stato ha ritenuto che "*per il personale militare e delle Forze di polizia, è salvaguardata l'applicazione delle corrispondenti normative di settore che, rispetto alle disposizioni in materia di whistleblowing, non possono ritenersi recessive o comunque derogate, in quanto funzionali alla tutela della "difesa nazionale" e "dell'ordine e sicurezza pubblica" che fanno parte del più ampio genus della "sicurezza nazionale"*.

3.6 Primo recepimento del parere n. 1485/2023 nella prassi

Il 12 dicembre 2023, due settimane dopo l'emissione del parere, il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri[195] ha indirizzato a tutti i reparti dipendenti fino ai minori livelli ordinativi, una circolare con le prime indicazioni tecniche.

In particolare, nel richiamare il quadro normativo di riferimento sul *whistleblowing*[196], implementato dalle linee guida ANAC[197], seguite, in ambito difesa, dalle indicazioni del *Responsabile Prevenzione Corruzione e Trasparenza* (RPCT), l'Arma ha evidenziato come le disposizioni a tutela dei *whistleblower* non fanno venir meno gli *obblighi di informazione* e *relazione gerarchica*, previsti a garanzia del corretto ed efficace svolgimento delle funzioni militare e di polizia.

Nel dettaglio, si tratta degli obblighi di cui agli articoli:

- 100 e 177 c.p.m.p., che puniscono penalmente l'omesso rapporto ai

---

[193] anche in occasione del parere reso nel 2020 sulle Linee guida ANAC in materia di *whistleblowing*, Cons. Stato, sez. I, n. 615 del 2020.

[194] Cass. civ., sez. lavoro, n. 9148 del 2023

[195] Circolare n. 22/9-2/2023, in data 12 dicembre 2023, dell'Ufficio Affari Giuridici e Condizione Militare.

[196] d.lgs. n. 24 del 2023, in vigore dal 15 luglio 2023, attuativo della direttiva (UE) 2019/1937.

[197] delibera n. 311 del 12 luglio 2023

propri superiori dei delitti contro la fedeltà e la difesa militare e di quelli di rivolta e ammutinamento;
- 748, co.5, lett.b) del d.P.R. n. 90 del 2010 (TUOM[198]), di comunicare ai superiori ogni evento suscettibile di avere riflessi sul servizio;
- 452 TUOM, di inviare apposito rapporto per via gerarchica al Comandante dell'organismo nelle ipotesi di danno erariale;
- 715 e 735 TUOM di relazionarsi correttamente con i superiori;
- 347 c.p.p., di riferire la notizia di reato al pubblico ministero, anche secondo le modalità di informazione verso la scala gerarchica ex art. 237 TUOM, che impegna tutti i Carabinieri con qualifiche di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria;
- 301 c.p.m.p., di garantire le funzioni di polizia giudiziaria militare, da parte di Comandanti di Corpo e di Ufficiali, Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri.

In tale quadro, l'Arma ha richiamato le potenziali responsabilità[199] che rimangono in capo a tutti coloro che, trovandosi in posizione di responsabilità, compiano azioni che possano impedire o condizionare l'adempimento dei suddetti obblighi di denuncia o rapporto, suscettibili di integrare:
- reati quali l'istigazione di militari a disobbedire alle leggi e la minaccia a un inferiore per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri[200];
- violazioni disciplinari dei doveri attinenti al grado e al giuramento prestato[201];
- atti ritorsivi ai danni del *whistleblower* e degli altri soggetti tutelati[202].

Infine, la circolare rammenta che la salvaguardia del funzionamento dell'ordinamento militare costituisce l'unico scopo cui devono tendere gli atti di gestione del personale disciplinati da COM e TUOM.

Nel medesimo senso si è orientato anche lo Stato Maggiore della Difesa con una propria circolare di contenuti analoghi emanata l'11 gennaio 2024.

Conclusioni

Il whistleblowing, con le sue specifiche declinazioni nei vari ambiti applicativi, costituisce uno strumento di fondamentale importanza della più ampia strategia di contrasto della corruzione e, più in generale, delle varie forme di illeciti e di illegalità nelle organizzazioni e negli enti pubblici e privati.

Ciò anche grazie alla particolare natura di tale disciplina che, mentre da un lato rende migliore la governance degli enti, favorendo sia la "profilassi" anticorruzione, sia la repressione delle condotte dannose per l'integrità delle

---

198 Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

199 penali, amministrative e disciplinari.

200 art. 266 c.p. e art. 1456 c.p.m.p.

201 art. 751, co.1, lett.a), n. 1) e 3) e art. 712 e 713 TUOM.

202 art. 17 del d.lgs. 24 del 2023.

organizzazioni, dall'altro lato costituisce un importante presidio a tutela tanto dell'esercizio delle libertà fondamentali del lavoratore segnalante, quanto, al contempo, del diritto di tutti i cittadini a essere compiutamente informati.

Nell'ordinamento statunitense, ove l'istituto ha iniziato a prendere forma a partire dalla seconda metà del diciannovesimo secolo, la pacifica accettazione della cifra etica dell'azione del whistleblower, in antitesi semantica a parole come spia o traditore, costituisce un'acquisizione relativamente recente che, per mantenersi tale, si ritiene necessiti di essere "manutenuta" e periodicamente ribadita.

In Italia, a dispetto di una certa vulgata stereotipata nell'immaginario estero e nostrano, sono state sviluppate, a partire dal 2012, politiche di prevenzione e contrasto della corruzione sempre più articolate e ambiziose, dando luogo a un importante impianto normativo, al passo con le convenzioni internazionali e ricco di strumenti, tra i quali certamente spicca il whistleblowing.

A tale ultimo riguardo, il legislatore è già intervenuto sul tema tre volte in un decennio per giungere infine all'adozione del decreto legislativo n. 24 del 2023 che, nell'attuare la direttiva europea in materia, costituisce un piccolo "testo unico".

Nonostante si debba fare ancora molta strada affinché il nostro "segnalatore etico" trovi stabile riconoscimento nel contesto sociale e culturale, se ne è iniziato a comprendere l'inscindibile profilo deontologico, fedele all'interesse pubblico generale e all'integrità dell'ente che con la propria azione contribuisce a salvaguardare.

Cionondimeno, l'applicazione del whistleblowing non si è rivelata né semplice né scontata, soprattutto perché, al di là delle imperfezioni e delle smagliature dei testi normativi, la materia non è confinata a uno specifico ambito, ma si caratterizza per la propria spiccata interdisciplinarità e, di conseguenza, per il suo diverso atteggiarsi in relazione ai diversi ordinamenti con i quali si trova via via a interagire, dando luogo a progressioni e regressioni, puntualmente rese dai pronunciamenti della giurisprudenza.

E se è vero che il funzionamento del whistleblowing non può prescindere dall'effettività del sistema di protezione garantito ai segnalatori, è infine il giudice a soppesare se le violazioni segnalate siano realmente lesive dell'interesse pubblico o dell'integrità dell'ente e quanto stretto debba essere il legame eziologico tra segnalazione e provvedimenti ritenuti ritorsivi.

Ritengo siano questi i punti dolenti sui quali continuerà a giocarsi la partita della credibilità dell'istituto, considerato che, da un lato, eventuali rigidità e arretramenti nel riconoscimento di concrete forme di protezione scoraggeranno i potenziali segnalanti, inertizzando le potenzialità della disciplina; dall'altro la forza delle tutele accordabili al singolo segnalante, talché possa sostenere il confronto con enti grandi e strutturati, può talvolta prestarsi a strumentalizzazioni e mistificazioni tese a risolvere favorevolmente vicende disciplinari e d'impiego di carattere strettamente personale, finanche quando i fatti segnalati integrano tutti i requisiti per il riconoscimento dello status di whistleblower.

Del tutto peculiare l'applicazione negli ordinamenti speciali e autosufficienti del personale delle Forze armate e di polizia, il cui stato giuridico è sbilanciato dal lato dei doveri, a discapito di diritti anche costituzionali. Ciò a

garanzia delle funzioni di tutela della difesa nazionale e dell'ordine e sicurezza pubblica, essenziali presidi per l'esistenza stessa dello Stato e l'ordinato svolgimento della vita democratica del Paese, nonché materie di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro, non pregiudicabili dall'applicazione della direttiva whistleblowing, né del decreto attuativo.

A tal riguardo la bussola ermeneutica recentemente tarata dal Consiglio di Stato consente ora di orientarsi meglio nella definizione della portata applicativa delle disposizioni a tutela del whistleblower che non potranno far recedere né derogare gli obblighi di informazione e di relazione gerarchica.

Ne consegue che, anche in caso di segnalazioni inviate tramite i canali interni, rimangono fermi i doveri di comunicazione delle violazioni ai propri superiori e, in caso di illeciti penali, alla competente Autorità giudiziaria. E non si sottovaluti che, proprio nel più stringente diritto militare, si rinvengono comunque i contrappesi delle tutele alla posizione dell'inferiore in grado, protetto nelle relazioni con i superiori da un preciso sistema di garanzie e da apposite norme penali.

Tale parere è stato già oggetto di un primo recepimento mediante apposite circolari applicative del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e dello Stato Maggiore della Difesa, cui verosimilmente seguirà a breve un aggiornamento delle linee guida del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza della Difesa. Di seguito sarà opportuno anche un approfondimento e una condivisione interforze, da tenersi in sede di coordinamento, ove si sono nel tempo affrontate le varie problematiche applicative di anticorruzione e trasparenza.

Chi scrive è convinto che, anche negli ordinamenti militari e di polizia, il whistleblowing sia uno strumento di notevoli potenzialità, sia a presidio dell'integrità delle istituzioni, sia per alimentare la cultura della trasparenza e della responsabilità. Ecco che sarà fondamentale promuovere al meglio la conoscenza approfondita dell'istituto e dei suoi specifici risvolti applicativi. Infatti, se la sfida della sua buona riuscita si gioca sul campo della competenza e, soprattutto, della sensibilità e della cultura dei comandanti e dei dirigenti, non si può tuttavia prescindere dalla diffusione di una maggiore consapevolezza in tutto il personale, non tanto sugli aspetti meramente tecnici, quanto invece sulla natura dell'istituto e i doveri derivanti dal peculiare stato giuridico delle Forze del Comparto difesa e sicurezza.

Auspico pertanto che, nel percorrere la strada verso l'attuazione sempre più efficace e corretta della normativa whistleblowing, si colga l'opportunità di riscoprire, nella loro vitalità e ricchezza di significato, il complesso di norme -sempre attuali- a garanzia della coesione interna della compagine militare, dell'effettività della disciplina e della neutralità delle Forze armate, cui si conformano in buona parte anche le Forze di polizia a ordinamento civile.

Bibliografia

1. Roberta Aprati, *La notizia di reato nella dinamica del procedimento penale, Jovene, 2010, p. 54.*
2. Fausto Bassetta, nello studio "*Attualità e validità della disciplina militare*", pubblicato nella Rassegna dell'Arma dei Carabinieri n. 2/2023.
3. Maria Vittoria Cacciola nel cap. I de *Il whistleblowing – Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24*, a cura di Raffaele Torino e Enzo Maria Tripodi, collana "Nuove leggi nuovo diritto" ed. Pacini Giuridica, Pisa, 2023.
4. Giulia Cossu – Serena D'Ettore, *L'applicabilità dell'art. 54-bis d.lgs. 165/2001 al personale militare*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2022.
5. Pietro Domenichini, *Whistleblowing e modelli organizzativi*, ed. ISR, Verona, 2023
6. Alberto Marcias, L*a disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione,* in *L'autorità nazionale anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria,* a cura di I.A. Nicotra, ed. Giappichelli, Torino, 2016.
7. Giulia Massari, *Il whistleblowing all'italiana l'evoluzione del modello sino alla legge n. 179 del 2017,* in *Studium Juris,* 2018, IX, 981.
8. *Wanda Nocerino, Le denunce anonime come strumento di indagine. Un difficile equilibrio tra efficienza e garanzie*, pubblicato dalla rivista *"Dir. pen. Proc"., 2017, n. 12, p. 1607-1619.*
9. Nicoletta Parisi, "*La funzione del whistleblowing nel diritto internazionale ed europeo*", pubblicato dalla rivista "Lavoro Diritti Europa", n. 2/2020.
10. Federico Raffaele e Mario Manna nel cap. II de *Il whistleblowing – Guida al d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24* a cura di Raffaele Torino e Enzo Maria Tripodi, collana "Nuove leggi nuovo diritto" ed. Pacini Giuridica, Pisa, 2023.
11. Pietro Silvestri, sub art. 329, in *Codice di procedura penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina, Aggiornamento, vol. V, di Giorgio Lattanzi ed Ernesto Lupo, Giuffrè, 2017, p. 38 ss.*
12. Domenico Tambasco, a cura di, *La nuova disciplina del whistleblowing dopo il d.lgs. n. 24/2023*, collana "Officina del diritto – Lavoro e sicurezza", ed. Giuffré, Milano, 2023.
13. Vito Tenore, "*La trasparenza del procedimento disciplinare nel pubblico impiego privatizzato: rapporti tra il diritto di accesso (da parte del dipendente o di terzi) e la tutela del whistleblowing (art. 54-bis, d.lgs. n. 165)*", pubblicato dalla rivista "Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni", fascicolo n. 4/2020, p. 69 e ss.
14. Wim Vandekerckhove, "*Whistleblowing and Organizational Social Responsibility. A Global Assessment",* Burlignton, 2006.

Sitografia

1. www.accademiadellacrusca.it
2. www.anticorruzione.it
3. www.carabinieri.it
4. www.camera.it
5. www.cortecostituzionale.it
6. www.difesa.it
7. www.giustizia.it
8. www.giustizia-amministrativa.it
9. www.gdf.gov.it/it
10. www.interno.it
11. www.senato.it

Criptovalute, traffici illeciti e riciclaggio. L'utilizzo delle criptovalute nell'ambito dei commerci illegali e dei processi di riciclaggio.

di Pierfrancesco Oriolo*

Abstract

Lo sviluppo delle nuove tecnologie e l'evoluzione della rete internet hanno comportato un cambiamento radicale nell'economia globale ed il settore maggiormente inciso da tali novità è senza dubbio quello finanziario. Si sono trasformate le modalità di scambio di beni, dei servizi e ogni altra attività finanziaria.

In questo ambito, la novità di maggior rilievo è costituita dalla diffusione delle valute virtuali, manifestazione più evidente dell'applicazione della tecnologia digitale. Sullo sviluppo delle criptovalute ha inciso il progresso della crittografia che consente di rendere un messaggio intellegibile solo a persone dotate delle necessarie autorizzazioni alla sua consultazione.

Il presente lavoro si propone di analizzare in particolare il mondo delle criptovalute che rappresentano sicuramente una delle più rilevanti applicazioni della tecnologia digitale al settore finanziario e un'indubbia opportunità di sviluppo, sul piano sociale ed economico; d'altro canto, si presentano anche come strumento utilizzato dalla criminalità, atteso che la dimensione vasta e multiforme del *cyberspace*, non risulta facilmente contenibile e perimetrata.

Le criptovalute, o valute virtuali - la più nota delle quali è certamente il c.d. *Bitcoin* – sono valute utilizzabili solo conoscendo un determinato codice informatico. Per tale ragione, il sistema delle criptovalute attira l'attenzione di organizzazioni criminali che se ne servono per attuare i propri propositi illegali. Ciò è favorito dalle caratteristiche principali del sistema criptovalutario, ossia anonimato e decentralizzazione. La criptovaluta viene scambiata tramite un software, denominato *wallet,* in modalità *peer-to-peer*, ovvero tra due dispositivi direttamente, senza necessità di intermediari, per acquistare beni e servizi, come fosse una moneta avente corso legale a tutti gli effetti.

Gli utilizzi finali delle criptovalute, pertanto, sono sempre più difficili da monitorare per le Forze di Polizia e per le diverse Autorità competenti, evidenziando in tal senso un problema di *cybersecurity*. E' stato infatti riscontrato come le criptovalute agevolino la commissione dei reati di riciclaggio, di autoriciclaggio, di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché dei reati concernenti il finanziamento al terrorismo.

Nell'ordinamento italiano, nonostante come detto sia stato dimostrato che lo strumento della criptovaluta possa favorire le attività illecite, non è ancora stata predisposta una normativa ad hoc che, sistematicamente e in maniera

* Colonnello della Guardia di Finanza, già frequentatore del XXXIX Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Pollizia

univoca, ne disciplini i vari aspetti rilevanti giuridicamente.

Al riguardo, per contrastare i rischi causati dall'anonimato delle monete virtuali, il legislatore è intervenuto recentemente con provvedimenti normativi legati alla materia degli obblighi antiriciclaggio e che riguardano alcuni operatori in moneta virtuale. In particolare, si tratta dei decreti legislativi n. 90 del 2017 e n. 125 del 2019, adottati in attuazione rispettivamente della IV e V direttiva antiriciclaggio; tali decreti hanno modificato la normativa antiriciclaggio contenuta nel decreto legislativo n. 231 del 2007.

Questo, però, rappresenta soltanto un riconoscimento indiretto di un fenomeno che deve essere assunto e disciplinato non solo in ambito nazionale, ma anche a livello sovranazionale.

Nell'elaborato si procederà, pertanto, a una preliminare descrizione delle valute virtuali, evidenziandone le caratteristiche principali legate in particolare all'anonimato delle transazioni compiute con le stesse e alla loro volatilità in termini di valore, per poi fornire un inquadramento giuridico di carattere generale, a livello comunitario e nazionale, delle medesime. Successivamente l'attenzione sarà incentrata sull'utilizzo della valuta virtuale quale strumento che agevola la commissione di attività illecite e, in particolare, ci si concentrerà sul loro utilizzo da parte della criminalità, soprattutto organizzata, per porre in essere condotte di riciclaggio dei proventi derivanti dai traffici illeciti come quello delle sostanze stupefacenti.

L'approfondimento proseguirà con un focus sulle tecniche e gli strumenti investigativi a disposizione per analizzare gli *asset* digitali, nonché sulle modalità per sottoporre a sequestro le criptovalute qualora venga riscontrato che le stesse sono state utilizzate per finalità illecite. A corollario, verranno menzionate sinteticamente alcune operazioni di polizia giudiziaria esemplificative della facilità con cui le valute virtuali possono agevolare il perseguimento di fini delittuosi.

Le conclusioni dell'elaborato saranno, invece, incentrate sulle prospettive evolutive di natura legislativa e investigativa che attengono alla disciplina delle valute virtuali atteso che la loro diffusione sempre più ampia negli ambiti dell'economia sana, ma anche in alcuni contesti criminali, determina la necessità di intervenire *in primis* normativamente, ma anche sulle procedure attualmente utilizzate per contrastare il loro utilizzo per finalità illecite.

***

The development of new technologies as well as of the internet brought about a massive change in the global economy. As a matter of fact, the financial sector was particularly affected by these innovations, since the methods of exchange of goods, services and any other activity have undergone a remarkable transformation.

This dissertation is aimed at analyzing, in particular, the world of cryptocurrencies, which undoubtedly represent a notable example of implementation of digital technology to the financial sector, as well as an excellent opportunity for development, both at social and economic levels.

Cryptocurrencies, or virtual currencies - the best known of which is certainly the so-called Bitcoin - are currencies that can only be used if you know a certain computer code. Therefore, the cryptocurrency system draws the attention of criminal organisations that use them to carry out their illegal activity. This is facilitated by the main characteristics of the cryptocurrency system, namely anonymity and decentralisation.

This dissertation contains a preliminary description of virtual currencies, thus highlighting their main characteristics related, in particular, to the anonymity of transactions carried out by them.

Then, the focus is turned to the techniques and investigative tools available to analyze digital assets, as well as on how to seize cryptocurrencies when it is proved that they have been used for illicit purposes.

The conclusions of this dissertation, on the other hand, are focused on the envisaged development of legal and investigation tools to manage the subject concerning virtual currencies, taking into account that their increasing spreading in the healthy economy, but also in some criminal contexts, brings about, first of all, the need to enact new laws, as well as to review the procedures currently implemented to counter their use for illicit purposes.

1. Le valute virtuali

1.1 Le valute a corso legale e le cripto valute.

Gli odierni sistemi economici identificano con il termine valuta la moneta in circolazione, avente corso legale, nonché i titoli fiduciari che la rappresentano. In particolare, la moneta a corso legale è prodotta in condizione di monopolio dalla Banca Centrale su delega dello Stato e gode della condivisa accettazione come mezzo di pagamento da parte della collettività. Per questo motivo, è anche chiamata "moneta fiduciaria inconvertibile", in quanto non garantisce, come accadeva in passato, il diritto alla sua conversione in oro. Tale tipologia di moneta, in linea con la terminologia tecnica del settore, sarà denominata nell'ambito dell'elaborato anche come valuta "fiat".

Per quanto invece attiene alle criptovalute è bene, sin da subito, precisare che relativamente alla loro circolazione e scambio, in generale, si contrappongono al monopolio statale esercitato sul denaro, ponendo a disposizione degli utenti una forma di moneta sottratta al controllo delle banche centrali. Alla luce dei delineati elementi, appare evidente la significativa differenza sussistente tra una valuta che potremmo definire "tradizionale" e una criptovaluta, per definizione priva di autorità di controllo e definita come una "moneta" decentralizzata e digitale, la cui implementazione si basa sui principi della crittografia per la generazione della stessa e per la convalida delle successive transazioni. Dette peculiarità che saranno meglio descritte nel prosieguo dell'elaborato, sono poste alla base della definizione fornita dalla Banca Centrale Europea (BCE) riguardo la prima criptovaluta, ovvero il *Bitcoin*, definita come

"moneta virtuale" o "moneta digitale[1].

Permanendo sul piano comunitario, il *Bitcoin* differisce anche dalla cosiddetta "moneta elettronica", infatti, secondo la definizione data dalla direttiva 2000/46/CE, quest'ultima costituisce un *"surrogato elettronico di monete metalliche e banconote, memorizzato su un dispositivo elettronico come una carta a microprocessore o una memoria di elaboratore e, comunque, utilizzato per effettuare pagamenti elettronici di importo limitato"*. Sul punto, si sottolinea il bitcoin si è ormai attestato tra i primi 10 network di epayment al mondo, dopo Visa, Mastercard, Paypal, ecc.[2].

Le valute virtuali sono rappresentazioni digitali di valore, utilizzate come mezzo di scambio o detenute a scopo di investimento, che possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente[3]. La più nota è appunto il *Bitcoin*, ma ne esistono numerose come *Ethereum*, *Litecoin* e *NEO*. Le *criptocurrencies* sono create da privati sul *web* e non vanno confuse con gli strumenti di pagamento elettronici (carte di debito, carte di credito, bonifici bancari e altri strumenti di moneta elettronica).

Così come differiscono dalle piattaforme elettroniche che hanno unicamente lo scopo di favorire transazioni. Si può pertanto addivenire a una definizione di valute virtuali innanzitutto rendendo chiaro cosa non rappresentano:

- non sono la forma digitale delle comuni valute aventi corso legale e quindi non devono per legge essere obbligatoriamente accettate, ma possono essere utilizzate per l'acquisto di beni o servizi laddove il venditore le accetti;
- non sono emesse o garantite da una banca centrale o da un'autorità pubblica; generalmente non sono regolamentate.

Inoltre, è possibile distinguere tre macro tipologie di *criptocurrencies*:

- non convertibili, spendibili solo entro la comunità virtuale che le accetta;
- a convertibilità limitata, acquistabili con moneta tradizionale – ad esempio con la carta di credito – e non riconvertibili;
- pienamente convertibili, acquistabili e rivendibili in cambio di moneta tradizionale. Il tasso a cui possono essere convertite in valute aventi corso legale generalmente varia sensibilmente, anche in un ristretto asso temporale. Ciò comporta un'altissima volatilità che rende rischiosa la loro detenzione ai fini della successiva riconversione in moneta legale.

Gli elementi di natura tecnica costitutivi la criptovaluta sono:

---

1 Banca Centrale Europea – BCE, *"Virtual currency scheme"*, 2012.

2 Si veda www.coinmetrics.com

3 L'Autorità Bancaria Europea ha definito le valute virtuali come rappresentazioni digitali di valore che non sono emesse da una banca centrale o autorità pubblica né sono necessariamente collegate a una valuta avente corso legale, ma che vengono utilizzate da una persona fisica o giuridica come mezzo di scambio e che possono essere trasferite, archiviate e negoziate elettronicamente (EBA *Opinion on Virtual Currencies* del 4 luglio 2014).

- il protocollo, identificabile in un codice informatico che contiene un insieme di regole relative al modo in cui i partecipanti possono effettuare le transazioni;
- il *distributed ledger* o *blockchain* che conserva immodificabilmente la storia della transazione. È un registro aperto e distribuito che può memorizzare le transazioni tra due parti in modo sicuro, verificabile e permanente. Si tratta, quindi, di una lista in continua crescita di *record*, chiamati *block*, che sono collegati tra loro e resi sicuri mediante l'uso della crittografia. I dati in un blocco sono per loro natura immutabili;
- una rete decentralizzata di partecipanti che aggiornano, conservano e consultano la *blockchain* delle transazioni, secondo le regole del protocollo. I partecipanti al sistema vengono definiti "nodi" e sono connessi tra di loro in maniera distribuita. La natura distribuita e il modello cooperativo rendono particolarmente sicuro e stabile il processo di validazione, pur dovendo ricorrere a tempi e costi non trascurabili, in gran parte riferibili al prezzo dell'energia elettrica necessaria per effettuare la validazione dei blocchi e alla capacità computazionale necessaria per risolvere complessi calcoli algoritmici (attività che viene comunemente definita come *"mining"*).

Le criptovalute sono movimentate attraverso un conto personalizzato noto come "portafoglio elettronico" (*wallet* digitale). Si tratta generalmente di *software*, sviluppati e forniti da cd. *wallet providers* attraverso cui il titolare può utilizzare la valuta virtuale per effettuare acquisti presso esercizi commerciali o persone fisiche che la accettano, effettuare rimesse in favore di altri soggetti titolari di portafogli di valute virtuali, nonché riconvertirle, nei limiti suesposti, in moneta legale.

Altra caratteristica fondamentale delle criptovalute è l'anonimato del titolare dell'*e-wallet* e dei soggetti operanti nelle transazioni, che una volta effettuate, sono tecnicamente irreversibili e, di conseguenza, non è annullabili.

1.2 Il Bitcoin: dalla crittografia alla blockchain.

Per agevolare la comprensione del funzionamento delle criptovalute, verrà ora analizzata, a fattor comune, l'antesignana e la più diffusa di tali "valute", ossia il *Bitcoin*. Si tratta di una valuta virtuale sviluppata per effettuare pagamenti secondo modalità inedite rispetto i normali sistemi di pagamento, avente le caratteristiche principali dell'assenza di qualsiasi aspetto "autoritativo" in relazione alla creazione, alle forme di transazione ed alla circolazione. La nascita di tale criptovaluta è riconducibile ad un programmatore conosciuto con lo pseudonimo di Satoshi Nakamoto, ideatore del software open source posto alla base del sistema *Bitcoin*.

In particolare, il 31 ottobre del 2008, è stato pubblicato in rete il cosiddetto *"white paper"* di Satoshi Nakamoto, un appunto esplicativo dal titolo *"Bitcoin: a Peer-to-Peer Electronic Cash System"*, riferito ai principi posti

alla base del funzionamento del *Bitcoin*[4]. Tecnicamente, le transazioni di *Bitcoin* consistono in uno scambio di *file* crittografati e ciascun *Bitcoin* è connesso ad una coppia di chiavi crittografiche: una delle quali "privata" (nota al solo proprietario) e destinata ad autorizzare il pagamento e l'altra pubblica (conoscibile da chiunque) volta a consentire la ricezione della moneta. Esemplificando il concetto, la chiave pubblica può essere intesa quale un IBAN di un conto corrente, mentre la chiave privata può rappresentare la firma dell'intestatario del conto.

A differenza delle normali valute, coniate con l'imprimatur statale e da questo disciplinate e garantite, il *Bitcoin* è generato direttamente da soggetti privati, attraverso l'utilizzo di un *software* denominato *Bitcoin Miner*. La creazione di un *Bitcoin* è un procedimento tecnicamente complesso che, in sintesi, prevede l'utilizzo di sofisticati algoritmi preposti alla soluzione di una serie di problemi matematici. Alla risoluzione di ogni problema, lo stesso *software* è in grado di generare, come una sorta di "premio" per l'attività svolta, un "blocco" di *Bitcoin*. Nel merito, si tratta di un processo di decriptazione - denominato *mining* - finalizzato ad analizzare le transazioni avvenute in *Bitcoin*. Tecnicamente, tale attività "convalida" la transazione posta in essere, "autorizzando" la registrazione su una sorta di database "diffuso" (cioè replicato nei computer di tutti coloro che operano in *Bitcoin*) denominato *blockchain*. In concreto, affinché l'utente "A" possa trasferire un certo quantitativo di valuta virtuale all'utente "B" dovrà aggiungere alle stringhe digitali delle proprie monete la chiave pubblica di "B" ed autorizzare la transazione con la propria chiave privata. La transazione, così immessa nella rete *peer-to-peer*, sarà controllata e registrata da tutti i "nodi" che partecipano alla rete.

Come detto, tale processo di validazione, caratterizzato dalla soluzione di complesse operazioni matematiche che necessitano di una notevole potenza di calcolo è eseguito dai *miner*.

A tal proposito giova precisare che il processo di "estrazione" della moneta virtuale, assicurato dai menzionati *miner*, è temporalmente sempre più complesso e, conseguentemente, economicamente meno remunerativo man mano che i *Bitcoin* vengono generati.

Tale crescente difficolta è stata voluta dallo stesso ideatore del sistema, con la finalità di evitare tanto l'accaparramento quanto l'inflazione della nuova moneta. Attualmente, a differenza dei primi anni, l'attività di *mining* richiede una potenza di calcolo non più fornibile da un singolo *computer*, bensì necessita della messa a sistema (in batteria) di più *computer* (definiti *mining pool* o *mining farm*). Ne deriva che sono senz'altro crescenti e notevoli gli oneri connessi tanto al consumo energetico delle apparecchiature utilizzate, quanto al necessario raffreddamento degli stessi. Per tali ragioni, sempre più *mining farm* sono costituite in Paesi caratterizzati da climi rigidi[5]. Per la "validazione"

---

4 Il testo dello scritto è reperibile, nella traduzione in lingua italiana, nel sito *"bitcoin.it"*, all'indirizzo https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_it.pdf.

5 Stando ad alcune elaborazioni prodotte da "*Business insider Italia*" già alla fine del 2017, per "minare" *Bitcoin* si consumava l'energia necessaria a 600.000 famiglie americane

della transazione, i *miner* ricevono "in premio" *Bitcoin* di "nuovo conio", nonché una "*fee*" quale remunerazione del servizio reso.

Ulteriore aspetto caratterizzante il *Bitcoin* è l'anonimato, considerata l'assenza di collegamento, quantomeno diretto, tra la moneta virtuale e il soggetto utilizzatore/detentore. In tal senso, quando si parla di "tracciamento" dei *Bitcoin*, ci si riferisce alla mera transazione e alla "registrazione" della stessa e non ai dati identificativi del disponente e del beneficiario. Questi ultimi, infatti, sono genericamente indicati con una stringa di 33 caratteri frutto dell'algoritmo elaborato dai *computer mining*.

Se il *Bitcoin* rappresenta il frutto del delineato processo, nonché l'aspetto più rilevante e noto, il cuore del sistema è la cosiddetta *blockchain*, una sorta di registro digitale sul quale vengono annotate tutte le transazioni effettuate dagli utenti[6]. Si rende, pertanto, necessario introdurre il concetto di *"Distributed Ledgers Technology"* (DLT), riferito ai cosiddetti "Database distribuiti", ovvero ai Ledgers (libri mastro) che possono essere aggiornati, gestiti, controllati e coordinati non più, come in passato, a livello centrale, ma in modo distribuito, da parte di tutti gli attori del sistema[7].

Presupposto delle *Distributed Ledgers Technology* è la creazione di grandi *network* costituiti da una serie di partecipanti chiamati a gestire un "nodo" della rete. Gli aggiornamenti non sono gestiti sotto il controllo rigoroso di una autorità centrale, ma sono invece creati e caricati da ciascun nodo in modo, appunto, indipendente. In tal senso, ogni partecipante è in grado di processare e controllare ogni transazione e, parallelamente, ogni singola transazione viene verificata e approvata dalla maggioranza dei partecipanti alla rete. L'autonomia di ciascun nodo è subordinata al raggiungimento di un consenso sulle operazioni poste in essere, solo con questo consenso le singole transazioni sono poi autorizzate e attivate.

Le *Distributed Ledger Technology*, per funzionare, necessitano di una rete *peer-to-peer* [8] e di algoritmi in grado di gestire la raccolta del consenso.

Esiste poi la differenza tra *Unpermissioned ledgers* (*blockchain* pubbliche) e le *Permissioned ledgers* (blockchain private). Le prime, di cui l'esempio più famoso e diffuso è rappresentato dalla *blockchain* del *Bitcoin*, sono aperte, non avendo una "proprietà" o un "attore di riferimento" e sono concepite per non essere controllate avendo la finalità di permettere a ciascuno di contribuire all'aggiornamento dei dati e di disporre, in qualità di partecipante, delle copie

---

per una spesa complessiva di 3,4 milioni di dollari. Fonte: "Businessinsider.com" (https://it.businessinsider.com/estrarre-bitcoin-e-sempre-piu-costoso-un-esperto-spiega-fino-a-quando-sara-redditizio/).

6 La tecnologia *blockchain*, salvo limitate eccezioni, caratterizza la totalità delle monte virtuali esistenti.

7 E' bene comunque precisare che non necessariamente tutti i *Distributed Ledger* fanno riferimento a "catene di blocchi" o *blockchain* allo scopo di gestire il consenso. La *blockchain*, infatti, è una delle diverse possibilità di gestione del consenso utilizzate per il funzionamento delle DLT.

8 Rete condivisa pariteticamente tra gli utenti che ne fanno parte.

immutabili di tutte le operazioni e di quanto viene approvato grazie al "consenso". Questo modello di *blockchain* determina che nessuno è nella condizione di impedire che una transazione possa avvenire e che possa essere aggiunta al *Ledger* una volta che ha conquistato il consenso necessario tra tutti i nodi (partecipanti) alla *blockchain*.

L'ideazione della *blockchain* ha avuto, in origine, il fine di risolvere uno dei principali limiti di una valuta digitale, ovvero impedire il cosiddetto *"double spending"* e cioè che con la medesima "moneta" fossero effettuate più transazioni (in frode ai destinatari delle stesse). Per questo la *blockchain* è nata con la finalità di costituire una sorta di registro delle transazioni caratterizzato dall'essere pubblico, liberamente accessibile e diffuso. L'integrità e l'ordine cronologico della *blockchain* sono assicurati dall'utilizzo di sofisticati sistemi di crittografia, che ne garantiscono l'inalterabilità.

Nella pratica, tenuto conto che trattasi, come esposto, di un sistema *"peer to peer"*[9] una nuova transazione viene trasmessa a tutti gli altri nodi della rete e, conseguentemente, un'ipotetica manipolazione di un *Bitcoin* o della stessa *blockchain* sarebbe immediatamente nota agli altri utenti i quali, come detto, dispongono di copia del "registro" in parola. Più nel dettaglio, le singole transazioni non sono iscritte singolarmente nella *blockchain*, ma vengono aggregate ad altre, costituendo il cosiddetto "blocco". La *blockchain*, quindi, contiene blocchi di transazioni e ogni nuovo blocco di operazioni è legato al precedente, formando appunto la "catena dei blocchi". Avendo accesso al blocco più recente, ogni utente è in grado di seguire la catena all'indietro per osservare ogni transazione in *Bitcoin* fatta in precedenza.

1.3 Il portamonete elettronico (*Wallet*).

I *Bitcoin* vengono gestiti tramite un *software* denominato *wallet*, una sorta di portamonete virtuale che consente la spendita (o il ricevimento) delle monete avvalendosi delle due chiavi digitali (pubblica e privata) fornite all'atto della sua creazione[10]. La perdita delle chiavi digitali (in particolare quella "privata") legate al *wallet* determina che i *Bitcoin* ad esso riconducibili non saranno più spendibili e, in altri termini, i *Bitcoin* pur restando ordinariamente registrati nella blockchain, in assenza della chiave privata, non saranno in alcun modo utilizzabili, non essendo, tra l'altro, possibile riprodurre un'altra chiave privata riferita a quelle "monete".

Il *wallet* può presentarsi in forme diverse: un servizio di custodia online (*Hot Wallet* su *Exchange*); un *software* da installare sul dispositivo (*pc, smartphone, tablet*) che si sceglie di utilizzare per la gestione delle proprie transa-

---

9 Solo una minima parte delle criptovalute oggi esistenti non si avvale di una modalità "condivisa" (*peer-to-peer)* della *blockchain*, bensì utilizza una architettura "centralizzata". Tra tali criptovalute, si distingue "*RIPPLE*", in sigla RTXP, traducibile come "protocollo di transazione *Ripple*".

10 La citata stringa di testo, lunga 33 caratteri, in funzione dei "protocolli" utilizzati, comincia per 1 o per 3, ad esempio: "146CSPef212TwM4uRo17OcS1lv4AmUSxS".

zioni e per la custodia delle chiavi private (*Hot Wallet Desktop o Off line*); un contenitore *hardware* (*Cold Wallet*).

L'*Hot Wallet* su *Exchange* fa riferimento a un servizio offerto dalle principali piattaforme *Exchange* che, oltre a comprare e vendere criptovalute, possono fornire un servizio dedicato alla custodia dei "portafogli" in *cloud*. Si tratta di *wallet* cosiddetti "*hot"* in quanto, essendo connessi ad internet, sono accessibili da qualsiasi dispositivo informatico tramite connessione di rete[11]. Se un portafoglio *on line* ha l'indubbio vantaggio della facilità di accesso per il *trading*, di contro, non garantisce all'utente il controllo sulla chiave privata del proprio portafoglio, tenuto conto che l'*account* appartiene all'*Exchange*.

I cosiddetti "*Hot Wallet Desktop*", invece, sono una sorta di portafoglio «ibrido», facendo essi riferimento a programmi da installare sul proprio dispositivo informatico (da ciò il riferimento al *desktop*)[12]. Il vantaggio di questa tipologia di *wallet* consiste nell'essere accessibile unicamente dal dispositivo che si utilizza per le operazioni in criptovalute, peculiarità, questa, che affida al disponente, e non alla piattaforma *Exchange*, la responsabilità della sicurezza (e, soprattutto, la disponibilità della "chiave privata"). Tra gli aspetti negativi, si annovera la necessità, nella maggior parte dei casi, di dover scaricare l'intera *blockchain* (e attendere l'aggiornamento della stessa all'atto dell'operazione) sul proprio *device*[13].

La terza tipologia di wallet, "*Cold wallet*" o portafoglio «freddo», è quella più sicura per l'utente, tenuto conto che non ha una diretta interazione con internet, offrendo quindi ottime garanzie contro i punti deboli di *smartphone* e *pc*. Si tratta di dispositivi simili a chiavette usb, che possono essere utilizzati solo come portafogli, senza possibilità di installare altri programmi e che, soprattutto, consentono di archiviare le chiavi private dell'utente in modalità *off line*.

1.4 Anonimato delle transazioni con le criptovalute.

Come anticipato il mondo delle valute virtuali si caratterizza per l'assenza di controllo/vigilanza sulle transazioni. Tale "libertà" del sistema non è da ricondurre alla sola mancanza di una "autorità centrale" preposta, ma deriva dalle modalità di circolazione dei *Bitcoin*, basate sulla gestione condivisa del *network* (*peer to peer*).

Conseguentemente, in carenza di un controllo istituzionale del sistema, è corretto parlare di un monitoraggio "diffuso", affidato agli stessi "nodi" che costituiscono l'architettura del sistema. In tal senso, il cosiddetto "anonimato" delle transazioni è da considerare diretta conseguenza del modello, basato sulla crittografia quale garanzia di inalterabilità dell'operazione.

---

11 Tra i più diffusi si cita *Coinbase*, piattaforma *on line* che consente di comprare le principali criptovalute in circolazione (*Bitcoin, Ethereum, Litecoin* e *Bitcoin Cash*), nonché *Kraken*, in grado di conservare oltre 20 diverse *cryptocurrencies*, o *Bitfinex* (per *Bitcoin, Ethereum, Stellar* o *Iota*).

12 In tale categoria di "porta monete" rientrano anche i cosiddetti *MOBILE WALLET*, installati negli *smartphone* e nei *tablet*.

13 Tra le principali piattaforme della specie, si citano *MultiBit e Bitcoin Core*.

Infatti, come anticipato, ad essere nota e monitorata, non è l'identità del disponente, bensì il flusso di dati delle transazioni, elementi questi che consentono di appurare la regolarità dell'operazione ed escludere il "doppio acquisto" con la medesima moneta. In tal senso, la *blockchain*, per quanto sia pubblica ed accessibile a tutti, non fornisce alcun legame tra i codici alfanumerici delle transazioni e l'identità degli operanti. Tale situazione, se da un lato si presta al potenziale utilizzo per finalità illecite, consente di superare con estrema semplicità - nell'ottica degli ideatori - talune rigidità e lentezze proprie dei sistemi sotto il controllo delle istituzioni finanziarie e dei maggiori sistemi di pagamento. Secondo tale logica, operare con moneta virtuale, quindi, permette di trasferire denaro a livello globale, in pochi minuti, avendo la certezza che l'operazione sia "certificata" e registrata in modo permanente e sicuro, con bassissimi costi di transazione. L'anonimato rappresenta una leva eccezionale per coloro i quali volessero porre in essere attività illecite, quali ad esempio il riciclaggio di denaro "sporco". Rimandando ai successivi paragrafi una compiuta analisi sul punto, si ritiene opportuno soffermarsi sulla reale portata dell'anonimizzazione delle criptovalute, anche alla luce delle nozioni sul funzionamento delle stesse esposte in precedenza.

Al riguardo, si è visto come il sistema si basi su transazioni "schermate" in quanto riferite non a disponenti e destinatari noti, bensì a "stringhe" alfanumeriche –"indirizzi" – e chiavi crittografate. Tuttavia, come già enunciato, questi dati permangono registrati indelebilmente sulla *blockchain* e, grazie a particolari accorgimenti e tecniche che saranno illustrate successivamente, forniscono un possibile appiglio per risalire ai soggetti interessati dalla singola transazione. In tal senso, oggi, riferendosi a tale caratteristica delle valute virtuali, più che di anonimato è preferibile parlare di "pseudo anonimato"[14].

1.5 Valore e volatilità delle valute virtuali.

Vista l'assenza di un'Istituzione centrale di riferimento, il ruolo fondamentale per fissare il valore del *Bitcoin* è assunto dal mercato, anche se giova precisare che differentemente da quanto avviene nel caso delle valute tradizionali, non esiste un valore ufficiale dei *Bitcoin*. Nella pratica, il "prezzo" di riferimento è ricavato dalle medie dei prezzi praticati dalle diverse borse mondiali o dai più importanti *Exchange*. Conseguentemente, coesistono differenti prezzi, anche significativi, del *Bitcoin* nelle diverse "piazze" di *trading*[15]. Lo scenario delineato, unitamente all'intima connessione tra funzionalità del sistema e la fiducia accordata ad esso dagli utenti, comporta una estrema volatilità del valore dei *Bitcoin*. Tali oscillazioni sono riconducibili alle spinte realizzative, condotte

---

14 Ferma restando la varietà delle criptovalute oggi esistenti, talune delle quali, come "*Monero*" utilizzano protocolli significativamente più sicuri, in chiave di anonimato, rispetto ai *Bitcoin*.

15 Sul punto Vgs. "*Bitcoin a briglia sciolta, quotazioni impazzite fino a 19 mila dollari*" – "Dossier: N. 71 articoli - Criptovalute: bitcoin e le altre" in "Il Sole 24 ore" del 7 dicembre 2017.

dai pochi, grandi detentori di tale valuta, nonché da fatti di cronaca aventi diretti riflessi sulla "credibilità" del sistema e sulla fiducia riposta in esso dagli utenti[16].

Un'ulteriore motivazione della descritta instabilità è da ricondurre ai "valori" in gioco, ovvero al relativamente contenuto ammontare dei *Bitcoin*, rispetto la capitalizzazione globale delle valute "fiat", nonché al ristretto numero di chi li detiene e di quanti ne accettano i pagamenti.

2. La regolamentazione nazionale e sovranazionale delle criptovalute.

2.1 La qualificazione delle criptovalute nell'ordinamento italiano e nel diritto dell'Unione Europea.

Le valute virtuali sono state normativamente definite a livello unionale con la V direttiva antiriciclaggio (2018/843 del 30 maggio 2018 del Parlamento Europeo e del Consiglio). Nella citata direttiva la valuta virtuale è definita come *"una rappresentazione di valore digitale che non è emessa o garantita da una banca centrale o da un ente pubblico, non è necessariamente legata a una valuta legalmente istituita, non possiede lo status giuridico di valuta o moneta, ma è accettata da persone fisiche e giuridiche come mezzo di scambio e può essere trasferita, memorizzata e scambiata elettronicamente"*.

La definizione di "valuta virtuale" era tuttavia presente nel nostro ordinamento già in epoca antecedente. Infatti, in attuazione della IV direttiva antiriciclaggio, il legislatore nazionale era intervenuto modificando la normativa in materia di prevenzione del riciclaggio di cui al D.lgs. n. 231, del 21 novembre 2007, nato in attuazione della direttiva 2005/60/CE. L'art. 1 del D.lgs. 90 del 2017 aveva modificato l'art. 1, comma 2, lett. qq, D.lgs. n. 231/2007, introducendo la definizione di "valuta virtuale", nonostante tale definizione mancasse nella IV direttiva del 2015.

La norma domestica definiva la valuta virtuale come "*rappresentazione digitale di valore, non emessa da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi, trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente"*. La definizione fornita dall'ordinamento nazionale di valuta virtuale è stata aggiornata come segue, alla luce del recepimento della V direttiva con il D.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125.: *"rappresentazione digitale di valore, non emessa né garantita da una banca centrale o da un'autorità pubblica, non necessariamente collegata a una valuta avente corso legale, utilizzata come mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi*

---

16 Con riferimento a tale ultimo aspetto, l'emotività dei possessori di *Bitcoin* giocA un ruolo fondamentale nella stabilità del sistema. Ad esempio si consideri che a febbraio 2014 la fiducia degli utilizzatori ha subito un crollo conseguente al fallimento di uno dei maggiori *Exchange*, la società Mtgox, evento che avrebbe comportato la perdita di oltre 800.000 *Bitcoin* di proprietà degli utenti.

o per finalità di investimento e trasferita, archiviata e negoziata elettronicamente" (sono state quindi aggiunte le espressioni "né garantita" e "per finalità di investimento").

Si tratta, quest'ultima, di una definizione capace disciplinare l'attuale panorama delle criptovalute ed è, altresì, lungimirante in quanto include la possibilità di impiego delle valute virtuali per finalità ulteriori rispetto al mezzo di scambio, superando così le critiche rivolte alla V direttiva antiriciclaggio.

In tal senso, la precisazione delle finalità di investimento, ulteriore rispetto a quanto previsto dalla V direttiva, viene prevista dal legislatore nazionale che prende già atto nella prassi di tale impiego dello strumento[17].

In sede comunitaria con riferimento alla valuta virtuale, un'ulteriore direttiva, la VI direttiva antiriciclaggio n. 2018/1673, recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs. n. 195/2021, nell'ambito del più ampio obiettivo di contrastare il riciclaggio mediante il diritto penale agevolando una più rapida ed efficiente cooperazione transfrontaliera fra le autorità competenti dei Paesi UE, ha ribadito la necessità di includere anche i soggetti gestori di criptovalute tra quelli tenuti a verificare l'identità dei loro clienti e il loro patrimonio, stabilendo in dettaglio i tipi di rischio di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo nel loro settore di attività.

Da ultimo, in questa sede si richiama la recente definizione di crypto-attività che il legislatore italiano ha operato in ambito tributario con la legge di bilancio 2023, introducendo specifici obblighi fiscali in materia per i soggetti residenti in Italia. Al riguardo, l'art. 67, comma 1, lett. c-sexies) del TUIR ((D.P.R. n. 917 del 1986) inserisce nel novero dei redditi diversi le plusvalenze e gli altri proventi realizzati mediante rimborso o cessione a titolo oneroso, permuta o detenzione di crypto-attività, comunque denominate, non inferiori complessivamente a 2.000 euro nel periodo d'imposta. La suddetta norma definisce le crypto-attività come una rappresentazione digitale di valore o di diritti che possono essere trasferiti e memorizzati elettronicamente, utilizzando la tecnologia di registro distribuito o una tecnologia analoga. La novità dirompente contenuta nella norma (Legge 197 del 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi dal 126 al 147) è legata all'inquadramento fiscale dei redditi generati delle criptovalute, le quali non devono più ritenersi assimilate alle valute estere. Introducendo una nuova fattispecie impositiva, le plusvalenze e gli altri proventi connessi alla vendita delle criptovalute costituiscono redditi diversi assoggettati ad un'imposta sostitutiva del 26%. Questi hanno rilievo se di importo superiore a 2.000 euro per singolo periodo di imposta e se realizzati tramite il rimborso, la cessione a titolo oneroso, la permuta o la detenzione di crypto-attività.

---

17 In questo senso cfr. anche Cass. pen. sez. II, n. 26807/2020, ove viene affermato che le valute virtuali sono prodotti finanziari laddove la vendita sia reclamizzata come una proposta di investimento; ciò determina la sottoposizione di tale attività agli adempimenti di cui al D.lgs. 58/1998 (TUF), con conseguente possibilità di integrazione del reato di abusivismo finanziario di cui all'art. 166 TUF.

2.2 La strategia europea sulla finanza digitale e il regolamento (UE) DORA.

Il 24 settembre 2020 la Commissione europea ha approvato un "pacchetto" di proposte sulla digitalizzazione del settore finanziario, composto da due comunicazioni strategiche, la Strategia per i pagamenti al dettaglio e la Strategia per la finanza digitale, e, all'interno di quest'ultima, da quattro proposte di legislazione dell'Unione:

regolamento (UE) 2022/858 relativo a un regime pilota per le infrastrutture di mercato basate sulla *Distributed Ledger Technology* - DLT (c.d. *DLT Pilot Regime*);

regolamento (UE) 2022/2554 (*Digital Operational Resilence* - DORA);

direttiva (UE) 2022/2556 di portata trasversale al fine di poter modificare le direttive di settore preesistenti;

regolamento (UE) 2023/1114 sui mercati dei *crypto-asset* (MiCA) finalizzato a consentire l'innovazione in modo da preservare la stabilità finanziaria e proteggere gli investitori del settore.

In estrema sintesi, come si avrà modo di dire più diffusamente nel prosieguo, il regolamento DLT introduce una disciplina armonizzata per l'emissione e l'offerta al pubblico di crypto-attività nonché per i relativi servizi. Applicato a partire da fine marzo 2023, modifica i regolamenti (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014 e la direttiva 2014/65/UE e riconosce la possibilità di costituire piattaforme di negoziazione di strumenti finanziari emessi ricorrendo alla DLT in ambito europeo.

Il regolamento DORA, troverà applicazione a partire da gennaio 2025. Entro tale termine, banche, assicurazioni e operatori di criptovalute dovranno adeguare i loro sistemi interni di *cyber resilience* nell'ambito delle strategie di *cybersecurity*.

La direttiva (UE) 2022/2556, di modifica le direttive 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 e (UE) 2016/2341 riguardanti la resilienza operativa digitale per il settore finanziario. In particolare, tale direttiva reca una serie di modifiche necessarie per rendere chiara e coerente l'applicazione, da parte delle entità finanziarie autorizzate e sottoposte a vigilanza, dei vari requisiti di resilienza operativa digitale necessari per lo svolgimento delle loro attività e per la prestazione di servizi, garantendo in tal modo il corretto funzionamento del mercato interno.

Da ultimo, il regolamento MiCA (*markets in Crypto-assets*) che avrà effetto dal 30 dicembre 2024 (salvo alcune disposizioni che avranno efficacia dal 30.06.2024) ha come obiettivo il rafforzamento della resilienza operativa digitale dell'intero settore finanziario, anche attraverso l'introduzione di un regime di sorveglianza sui fornitori critici di servizi ICT, tra i quali potrebbero rientrare coloro che prestano servizi funzionali alla gestione delle crypto-attività.

Per quanto specificatamente attiene alle disposizioni contenute nel regolamento (UE) n. 2022/2554, c.d. DORA, le stesse ribadiscono la particolare sensibilità del legislatore europeo verso la dimensione sistemica nell'ambito delle strategie di *cybersecurity*. Di fatto, questo regolamento spinge molto verso la condivisione delle informazioni sui diversi livelli (tra soggetti interni, tra soggetti esterni all'entità finanziaria, ma anche tra le autorità competenti),

individuando proprio nell'*information sharing* uno degli strumenti fondamentali per arginare, mitigare, affrontare e superare le minacce informatiche e le vulnerabilità del sistema.

2.3 Il regolamento (UE) DLT *Pilot Regime* e il D.L. n. 25 del 2023.

Il regolamento in questione riconosce la possibilità di costituire piattaforme di negoziazione di strumenti finanziari emessi, per l'appunto, ricorrendo alla DLT in ambito europeo e riguarda un regime pilota per le infrastrutture di mercato DLT e ha quattro obiettivi generali e complementari. Il primo obiettivo è la certezza del diritto affinché i mercati secondari delle crypto-attività che rientrano nella definizione di strumenti finanziari si sviluppino correttamente all'interno dell'UE. Il secondo obiettivo è sostenere l'innovazione attraverso, in particolare, l'eliminazione degli ostacoli che si frappongono all'applicazione delle nuove tecnologie al settore finanziario, fondamento della strategia della Commissione in materia di finanza digitale. Il terzo obiettivo è garantire la tutela dei consumatori e degli investitori e l'integrità del mercato, mentre il quarto è assicurare la stabilità finanziaria. Come si rileva dalla relazione allegata alla presentazione del Regolamento, il regime pilota introdurrà garanzie adeguate, ad esempio limitando le tipologie di strumenti finanziari che possono essere negoziate. Si mira quindi a realizzare un regime pilota (sperimentale) per consentire, da una parte, agli operatori di applicare la tecnologia DLT ai servizi finanziari e, dall'altra, all'UE di *"svolgere un ruolo di leadership per quanto riguarda gli strumenti finanziari in forma tokenizzata e contribuire allo sviluppo di un mercato secondario per tali attività"*.

In considerazione dell'entrata in vigore del regolamento europeo in questione, il governo italiano ha approvato, il 17 marzo 2023, il Decreto Legge n. 25 del 2023, recante disposizioni urgenti in materia di emissioni e circolazione di determinati strumenti finanziari in forma digitale e di semplificazione della sperimentazione FinTech. Il suddetto Decreto è volto a introdurre un regime organico che consenta l'emissione di strumenti finanziari in forma digitale attraverso scritturazioni in un registro tenuto tramite *Distributed Ledger Technology* e definisce la "tecnologia a registro distribuito" come un archivio di informazioni in cui sono registrate le operazioni relative a strumenti finanziari digitali e che è condiviso da una serie di nodi di rete e sincronizzato tra di essi mentre gli "strumenti finanziari a forma digitale" ai fini della normativa in esame sono quelli che esistono soltanto come scritturazioni in un registro per la circolazione digitale.

Ai sensi dell'articolo 3 del provvedimento, l'emissione e il trasferimento degli strumenti finanziari digitali sono eseguiti attraverso scritturazioni su un registro per la circolazione digitale tenuto da un responsabile del registro o dalla Banca d'Italia o dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché dagli ulteriori soggetti eventualmente individuati con il regolamento adottato ai sensi dell'articolo 28, comma 2, lettera i)[18].

[18] In virtù di tale ultima disposizione, la CONSOB può prevedere l'esenzione da tutti o parte dei requisiti e degli obblighi previsti dalla Sezione II in relazione a talune tipologie

Il responsabile del registro risponde dei danni derivanti dalla sua tenuta verso l'emittente, quando questo non sia anche responsabile del registro stesso, e verso il soggetto in favore del quale le scritturazioni sono state effettuate o avrebbero dovuto essere effettuate, salvo che dia prova di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. È prevista una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 25.000 fino a 5 milioni di euro nei confronti di chiunque emetta strumenti finanziari digitali o tenga un registro per la circolazione digitale senza essere previamente iscritto in un apposito elenco di cui all'articolo 19 del Decreto in questione.

2.4 Il regolamento (UE) MICA.

Il regolamento (UE) 2023/1114, avente efficacia in massima parte da fine dicembre 2024, copre le crypto-attività che non sono regolate dalla legislazione vigente sui servizi finanziari.

Le disposizioni principali per coloro che emettono e negoziano crypto-attività riguardano la trasparenza, la divulgazione, l'autorizzazione e la vigilanza nell'ambito delle transazioni. I consumatori saranno meglio informati in merito ai rischi, ai costi e agli oneri connessi alle loro operazioni. Inoltre, il nuovo quadro giuridico sosterrà l'integrità del mercato e la stabilità finanziaria, regolando le offerte pubbliche di crypto-attività.

L'obiettivo del legislatore europeo nel regolamentare le crypto-attività è quello di tutelare adeguatamente gli investitori tenendo in considerazione tutti i rischi nascenti dall'utilizzo di tali nuove tecnologie, le quali nel recente passato hanno causato danni economici sia per i consumatori che per il mercato.

Il testo comprende misure contro la manipolazione del mercato e che andranno a prevenire il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre attività criminali.

Per contrastare i rischi di riciclaggio di denaro, l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA) dovrà istituire un registro pubblico con i nomi dei fornitori di servizi di crypto-attività non conformi che operano in territorio UE senza autorizzazione. Inoltre, per ridurre l'elevata impronta di carbonio delle criptovalute, i fornitori di servizi significativi dovranno pubblicare il loro consumo di energia. Il regolamento mira, tra l'altro, a definire unitariamente i seguenti aspetti:

- obblighi di trasparenza e informativa per la negoziazione di crypto-attività;
- autorizzazione e vigilanza dei fornitori di servizi per le crypto-attività;
- gestione, organizzazione e *governance* degli emittenti di *token* collegati ad attività, degli emittenti di *token* di moneta elettronica e dei fornitori di servizi per le crypto-attività;
- misure volte a prevenire gli abusi di mercato per garantire l'integrità dei mercati delle crypto-attività.

---

di emissione, tenuto conto delle categorie dei soggetti che possono sottoscrivere e acquistare gli strumenti finanziari digitali, nonché delle caratteristiche dell'emissione stessa.

3. Valute virtuali e attività illecite

3.1 Crypto Crime Report 2023.

I rischi connessi all'utilizzo delle valute virtuali trovano conferma nel *Crypto Crime Report 2023* (riferito all'anno 2022) elaborato da Chainalysis[19] nel quale sono pubblicate annualmente le stime sull'attività illecita delle criptovalute per aggiornare gli esperti di settore (investigatori e professionisti della *compliance*) sulle ultime tendenze della criminalità legata alle criptovalute. L'anno 2022 è stato uno dei più tumultuosi nella storia delle criptovalute, con l'implosione di diverse grandi aziende, tra cui Celsius, Three Arrows Capital, FTX e altre, alcune con accuse di frode.

Nonostante la flessione del mercato, il volume delle transazioni illecite è aumentato per il secondo anno consecutivo, raggiungendo il massimo storico di 20,6 miliardi di dollari.

Come evidenziato dagli stessi autori, si tratta di una stima al ribasso in quanto:

- la misura del volume delle transazioni illecite è sicuramente destinata a crescere nel tempo, man mano che verranno identificati nuovi indirizzi associati ad attività illecite;
- la cifra indicata non comprende i proventi della criminalità non crittografica, come quella convenzionale (ad esempio, il traffico di droga convenzionale che coinvolge le criptovalute come modalità di pagamento);
- non sono inclusi i volumi associati ai servizi centralizzati che sono crollati nel 2022, alcuni dei quali stanno affrontando accuse di frode;
- i fondi ricevuti dalla Garantex, entità sanzionata dall'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)* del Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti d'America, rappresentano la gran parte del volume delle transazioni illecite del 2022.

Peraltro, gli stessi dati forniti l'anno scorso per l'anno 2021 sono stati aggiornati al rialzo, passando da 14 miliardi di dollari in attività illecite a 18 miliardi di dollari, soprattutto a causa della scoperta di nuove truffe nel settore delle criptovalute. Vale anche la pena di ricordare che il 43% del volume di transazioni illecite del 2022 è derivato da attività associate a entità sanzionate.

I volumi delle transazioni sono diminuiti in tutte le altre categorie più convenzionali di crimini legati alle criptovalute, ad eccezione dei fondi rubati, che sono aumentati del 7% rispetto all'anno precedente. La ragione di tali decrementi può essere correlata alla flessione del mercato nel suo complesso. Infatti, è stato già riscontrato come le truffe di criptovalute, ad esempio, ottengano meno entrate durante i mercati ribassisti, probabilmente perché gli utenti sono più pessimisti e meno propensi a credere alle promesse di alti rendimenti in periodi in cui i prezzi degli *asset* sono in calo. In generale, a una minore quantità di denaro in criptovalute tende a correlarsi una minore quantità di denaro associata alla criptocriminalità. Complessivamente, la quota di tutte le attività in criptovalute associate ad attività illecite è aumentata per la prima

[19] Consultabile in lingua inglese sul sito https://go.chainalysis.com/2023-crypto-crime-report.html.

volta dal 2019, passando dallo 0,12% del 2021 allo 0,24% del 2022. Nel complesso, l'attività illecita nelle criptovalute rimane una piccola quota del volume totale, inferiore all'1%. E vale la pena di ricordare che, nonostante il balzo di quest'anno, la criminalità come quota di tutte le attività di criptovaluta è ancora in tendenza al ribasso.

3.2. Criminalità organizzata e nuove tecnologie.

Seppur di non lontanissima concezione in senso temporale, il concetto di criminalità informatica ha già registrato un'importante processo evolutivo, tuttora in via di determinazione. La questione appare rivestire un importante rilievo giuridico, sino ad essere ricompresa fra i settori di criminalità transnazionale e particolarmente grave, oggetto di competenza penale dell'Unione europea, come peraltro sancito dal paragrafo 1 dell'art. 83 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione (TFUE).

Al riguardo, merita un approfondimento la tematica del rapporto tra crimine organizzato e il suo alter ego informatico: a tal proposito, emergono sia un vasto assortimento di reati commessi dai gruppi criminali sia una gamma eterogena di strutture organizzative che variano dai gruppi etnici e/o gerarchici alle formazioni più occasionali e meno definite, dai gruppi basati sulla territorialità a quelli "a connotazione imprenditoriale". In taluni casi predomina una singola componente che contribuisce a caratterizzare il tipo di organizzazione: è questo il caso delle associazioni basate sulla famiglia o di tipo mafioso; in altri casi, invece, i tratti che caratterizzano una determinata struttura conosciuta (ad esempio l'organizzazione etnica e la gerarchia) possono manifestarsi in combinazione con alcune specifiche tipiche di altri modelli (ad es. le organizzazioni fondate su interessi imprenditoriali o di mercato).

Ancora, singole persone fisiche o giuridiche che non partecipano a un determinato gruppo criminale ben definito possono sporadicamente o sistematicamente offrire assistenza o consulenza al gruppo, contribuendo in tal modo alla commissione di reati distinti. Pertanto, la componente umana complessiva di talune attività criminali può implicare qualcosa di più delle risorse umane stabili di un gruppo criminale organizzato.

Alla luce di quanto sinora rappresentato, al fine di provare a comprendere in via più analitica i fenomeni connessi allo scenario appena delineato, occorre interpretare in maniera descrittiva quelli che sono i rapporti tra la componente "organizzata" e quella "informatica" delle organizzazioni criminali e delle azioni da esse intraprese. In primo luogo, la criminalità organizzata di più tradizionale concezione si può avvalere delle nuove tecnologie o di *internet* (compresi *deep web*[20] e *dark web*[21]) per commettere reati o autonomamente

---

20 La parte sommersa della rete, *deep Web*, è una parte del territorio digitale composta da pagine non indicizzate dai motori di ricerca – come le banche dati degli enti governativi o quelle delle aziende – ma anche da contenuti che hanno un particolare sistema di accesso, come i forum o le chat.

21 Parte del *World Wide Web* estremamente ridotta nella quale sono presenti un'ampia gamma di contenuti non accessibili mediante i normali motori di ricerca, ma attraverso speciali *software* (come "Tor") che garantiscono, inoltre, l'anonimato dell'utente. Qui si concentra l'attività più oscura e illegale.

realizzare attività preparatorie (ad esempio, per finalità comunicative protette fra i diversi membri dell'organizzazione, ovvero per compiere operazioni al fine di investire e/o occultare proventi di origine delittuosa o le tracce del reato).

In secondo luogo, le associazioni criminali "tradizionali" possono usufruire dei servizi offerti da singoli "professionisti" esperti o gruppi criminali operanti nel *web*, per compiere diverse operazioni come, ad esempio, la compravendita di identità digitali o di nuovi documenti di identità, lo spionaggio o l'acquisizione di informazioni attraverso accessi illeciti a sistemi informatici o il monitoraggio dell'attività di determinate persone o enti tramite l'uso di *software* malevoli installati in qualsiasi *device*, il danneggiamento di sistemi informatici o di dati e informazioni ivi archiviate, sino all'acquisizione di sistemi o piattaforme per realizzare frodi, commettere reati economici o *cyber-laundering* e sfruttare le risorse del gioco d'azzardo *online*.

Il crimine organizzato di matrice storicamente più antica può avvalersi, in momenti diversi, delle nuove tecnologie: come già detto durante le fasi preparatorie alla commissione dei reati (comunicazioni fra i membri dell'organizzazione tramite strumenti c.d. *voice over ip* – VoIP o *app* di messaggistica istantanea protette da crittografia e cifratura end to end come ad esempio *Signal, Wire o Dust*), acquisto di armi nel *deep web*, utilizzo di sistemi di geolocalizzazione satellitare, di sorveglianza a distanza via *wi-fi* per il controllo del territorio); per commettere reati realizzati dai membri dell'organizzazione (traffico di sostanze stupefacenti, operazioni "commerciali" di prodotti contraffatti e riciclaggio attraverso *balck markets*); ed infine per seguire le attività di indagine attraverso il monitoraggio di testate giornalistiche *online*, *social media* e *social network*.

Accanto al crimine organizzato tradizionale viene poi in evidenza il c.d. *"Cyber Organized Crime"*, ossia il crimine informatico organizzato costituito da gruppi criminali che operano nel cyberspazio e realizzano reati informatici in senso lato, ovvero offrono i loro servizi a singoli o ad altri gruppi criminali per la commissione di tali reati. In questo caso la "struttura" e l'"organizzazione" sono strettamente legate alla tecnologia in quanto grazie ad essa e alla rete *internet*, tali gruppi si garantiscono la sopravvivenza, da un lato realizzando direttamente, ad esempio, frodi o reati economici, anche tramite accessi non autorizzati a sistemi informatici o furti di identità, oppure sfruttando le risorse del gioco d'azzardo online; dall'altro lato offrendo le proprie "professionalità" o stringendo legami con gruppi criminali tradizionali e, persino, gruppi terroristici. Quest'ultimo modello di nuova generazione, pur essendo una "organizzazione" formata da persone, sfugge alle tradizionali definizioni di "crimine organizzato", basate su elementi "materiali" o "territorialmente" individuabili[22].

Ciò premesso, è pur vero che numerose attività criminali che si realizzano attraverso la rete o nella rete necessitano di una stretta connessione fra i membri del gruppo criminale, di una struttura ben coordinata e di competenze

---

22 R. FLOR, L. LUPARIA, Criminalità organizzata e criminalità informatica ("*cyber-organized-crime*"), in Stati Generali della lotta alle mafie, Tavolo XV – "*Mafie ed Europa*", in Diritto Penale Contemporaneo, 2018.

tecniche. I risultati di alcuni report di ricerca[23] hanno identificato tre principali tipi di gruppi criminali e sei sottotipi (*swarm, hubs, extended hybrids, clustered hybrids, aggregates e hierarchies*), concludendo che l'80% dei reati informatici, in senso lato, può definirsi "organizzato".

Tuttavia, le caratteristiche del *cyber organized crime* si distinguono da quelle proprie della criminalità organizzata tradizionale: anzitutto, le reti criminali finora conosciute, che operano nel *cyberspace* non sono strutturate gerarchicamente. Esse sono denotate da una interdipendenza di relazioni, ciascuna con propri ruoli funzionali. Nella maggior parte dei casi hanno dei *"core members"*, che coordinano l'attività ed il *network* degli *"enablers"*, i quali offrono e forniscono i servizi e le attività tecniche necessarie per commettere reati e non necessariamente operano per un solo gruppo criminale. Infine, i *money mules*, facilmente replicabili o interscambiabili, i quali hanno il compito di trasferire i proventi illeciti. Si tratta di snodi, non sempre fondamentali, delle reti del crimine informatico, che mettono a disposizione identità per aprire conti correnti e/o carte di credito sui quali transitano fondi illegali, proventi di frodi informatiche, truffe o attacchi a sistemi finanziari o bancari.

3.3 L'impatto delle criptovalute sulle attività criminali.

Le due caratteristiche proprie del sistema criptovalutario, anonimato e decentralizzazione dei controlli, possano diventare elementi determinanti per l'utilizzo della criptovaluta per fini criminali. Come già ricordato in precedenza, per quanto specificamente attiene al profilo dell'anonimato è opportuno rimarcare che alcuni esperti della materia sottolineano come non sia propriamente corretto parlare di "anonimato", dovendo piuttosto ricorrere al più lato concetto di pseudo anonimato, essendo ogni transazione registrata in un libro contabile digitale di dominio pubblico.

Tuttavia, dal momento che ogni indirizzo pubblico (*address*), è rappresentato da una stringa alfanumerica, si può fondatamente sostenere che una delle caratteristiche peculiari della criptovaluta è l'anonimia sostanziale perché non comporta una sicura identificazione delle persone coinvolte nella transazione[24]. Inoltre, bisogna considerare che il singolo utente potrà "creare" una moltitudine di indirizzi pubblici, fruire di servizi di *mixing*[25] , utilizzare servizi VPN[26] o *browser*, quali TOR, che permettono di operare nel già citato *dark*

---

23 V.A. HUTCHINGS, *Crime from the keyboard: organized cybecrime, co-offending, initiation and knowledge transmission*, in *Crime, Law and Social Change*, 2014.

24 L. Sturzo., *Bitcoin e riciclaggio 2.0*, in Dir. pen. cont., 2018.

25 Attraverso i servizi di *mixing*, come si dirà più avanti, viene aumentato il livello di *privacy* e di anonimato. Questo avviene principalmente attraverso due tecniche: la prima consiste nel "mescolare" le proprie operazioni con quelle di altri utenti, la seconda nello spedire i soldi depositati a più conti che a loro volta li inviano ad altri conti, definiti di "rimbalzo".

26 VPN, ossia *Virtual Private Network* (rete virtuale privata). È un servizio che cripta il traffico *internet*, proteggendo la propria identità online. La rete è intesa come privata

web, rendendo maggiormente difficoltoso risalire alla vera identità degli utenti e aumentando, di conseguenza, il rischio che la criptovaluta possa agevolare le organizzazioni criminali e non nel compimento di vari reati.

A tal proposito sembra opportuno evidenziare la casistica recente di maggior rilievo, operando una classificazione sulla base del reato presupposto: se si tratti, cioè, di reato presupposto *on line* oppure *off line*. Nel primo caso, la criptovaluta può rappresentare il diretto provento dell'illecito, da trasformare poi in valuta legale (ad esempio, truffe o estorsioni *on line*). Nel secondo caso, al contrario, il profitto di reati viene scambiato in criptovaluta in modo da impedire di risalire alla sua origine illecita[27] (ad esempio, riciclaggio).

Ovviamente non bisogna criminalizzare lo strumento della criptovaluta ma occorre eliminare le criticità che, allo stato attuale, presenta e che risultano determinanti per il compimento di gravi reati quali finanziamento al terrorismo, traffico di droga, reati informatici, riciclaggio e autoriciclaggio.

La previsione normativa dell'iscrizione nella sezione speciale del registro dei cambiavalute, tenuto dall'Organismo agenti e mediatori (OAM), da parte dei prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale va, sicuramente, verso questa direzione[28].

3.3.1 *Cryptocurrencies* e traffico di stupefacenti.

In questo paragrafo si forniranno elementi utili per comprendere e valutare l'impatto che il rapido sviluppo tecnologico, in generale, e le cryptocurrencies, in particolare, stanno producendo su quelli che ancora oggi figurano tra i principali *business* gestiti dal crimine organizzato, ossia il traffico di droga.

Preliminarmente è importante ricordare che tutte le droghe maggiormente diffuse, a fattor comune, non vengono storicamente introdotte come sostanze dannose create dalla malavita, ma come medicine[29].

---

perché per accedervi bisogna avere un *account* virtuale con credenziali, posto che viene instaurato un ponte di connessione virtuale, punto a punto, tra chi si connette e uno dei *server* della VPN.

27 V. Sassi, F. Sbisà, *Il recente percorso dei reati di riciclaggio e autoriciclaggio dalla voluntary disclosure alle criptovalute*, in Ianus Diritto e Finanza, 2019.

28 In data 13 gennaio 2022 è stato pubblicato il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze riguardante la Sezione Speciale del registro tenuto dagli OAM.

29 Ad esempio dal frutto del papavero gli speziali estraggono una sostanza miracolosa cui viene dato il nome di morfina, la cui sintesi è stata una rivoluzione per la conoscenza in campo medico incidendo in maniera evidente sul dolore. A partire dal 1861, in piena guerra di secessione americana, grazie alla morfina è possibile operare, curare e se necessario amputare sul campo di battaglia. I malati non soffrono più ma ne diventano dipendenti. L'industria farmaceutica sviluppa allora un antidoto, un prodotto dai molteplici utilizzi in grado di curare la dipendenza: la cocaina, che prende rapidamente piede nell'alta società come elisir contro la noia essendo in grado di generare un'euforia molto potente. Nel 1898, l'industriale Bayer lancia un nuovo derivato dell'oppio garantendo

Solo agli inizi del secolo scorso, il diffondersi a livello internazionale di politiche di controllo delle droghe e del proibizionismo hanno fatto sì che si generasse un mercato illegale delle sostanze stupefacenti nel quale iniziano a inserirsi prepotentemente le organizzazioni criminali.

Attualmente La cocaina, l'eroina e i derivati della cannabis, al netto di alcune eccezioni, continuano a dominare lo scenario mondiale. Le aree principali di produzione, ad eccezione del papavero da oppio, la cui coltura si è progressivamente spostata dal Triangolo d'oro all'Afghanistan, continuano ad essere le medesime: centro America per la cocaina e Magreb per i derivati della cannabis.

Con un mercato al dettaglio stimato in almeno 5,7 miliardi di euro all'anno, la cocaina è lo stupefacente più usato in Europa. Secondo una stima affidabile[30] la produzione globale è ai massimi storici così come i sequestri nell'UE sono a livelli record. La cocaina contrabbandata nell'UE proviene principalmente dalla Colombia, seguita da Perù e Bolivia ed è trasportata via nave, principalmente in container marittimi. Dopo l'arrivo nei principali centri di distribuzione dell'UE, i carichi sono trasportati su strada in veicoli passeggeri e camion verso i mercati locali.

L'impatto della tecnologia su tale traffico a livello di canali di approvvigionamento e modalità di distribuzione delle droghe può dirsi non rilevante, se non fosse che la globalizzazione dei mercati si è tradotta in un incremento esponenziale dell'intensità dei traffici con conseguente moltiplicarsi delle opportunità di scambio e di nuovi *hub* utilizzabili per lo stoccaggio e lo smistamento delle sostanze stupefacenti.

Lo sviluppo tecnologico dell'ultimo ventennio ha invece avuto un impatto significativo, per certi versi rivoluzionario, su due ulteriori profili strettamente connessi al contrabbando di stupefacenti e che saranno oggetto di un focus: le comunicazioni e i flussi finanziari connessi ai pagamenti e al riciclaggio dei proventi del traffico.

L'industria degli stupefacenti, dalla produzione al consumo, implica un'iter gestionale simile a quello ordinariamente affrontato dalle principali multinazionali con attività transnazionale. In questo scenario, in cui storicamente sono intervenuti fattori di sempre maggiore complessità, si è assistito a una progressiva segmentazione delle diverse fasi del narcotraffico, circostanza che in qualche misura ha imposto una specializzazione settoriale delle singole consorterie anche rispetto a servizi collaterali al traffico inteso in senso stretto (si pensi alla logistica e al riciclaggio).

Diversi attori chiave cooperano nelle reti criminali, con fornitori di servizi e intermediari che rivestono sempre più un ruolo centrale e, come in un ambiente commerciale, il nucleo di una rete criminale è composto da livelli manageriali e operatori sul campo. Questo nucleo è però circondato da una

---

che non provoca assuefazione, dotandolo di un nome trionfante: eroina, raccomandata per curare l'asma e la tosse nei neonati.

30 Cfr. "EMCDDA 2020, *European Drug Report, Trends and Developments* 2020", all'indirizzo https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2020.

serie di attori legati all'infrastruttura principale che forniscono servizi di supporto, come *broker*, falsificatori di documenti, esperti tecnici, consulenti legali/finanziari e riciclatori di denaro. Le dinamiche descritte si sono di recente affermate anche rispetto al dominio tecnologico: sono nate consorterie specializzate nell'erogazione di soluzioni tecnologiche, circostanza che consente oggi di affermare l'esistenza di un'economia criminale orientata alla fornitura di servizi secondo il modello *"crime-as-a-service"*.

Sebbene sia stato ritenuto che la criminalità informatica sia un'evoluzione, non una rivoluzione, le circostanze eccezionali innescate dalla pandemia e dal conflitto russo-ucraino hanno drammaticamente accelerato tale evoluzione. L'organizzazione della vita personale e professionale di ciascuno ne è risultata trasformata in modo permanente e questi sviluppi hanno anche stimolato l'innovazione tra i criminali informatici che hanno cercato di sfruttare le nuove opportunità.

Con specifico riferimento al traffico di stupefacenti, non vi è dubbio che le *cryptocurrencies* possano essere da un lato uno strumento innovativo per sostituire i tradizionali mezzi di pagamento e, dall'altro, un canale privilegiato per riciclare i profitti illeciti derivanti dal traffico.

Quanto all'aspetto dei pagamenti risulta indispensabile, in via preliminare, approfondire l'effettivo utilizzo delle monete virtuali partendo dalla ripartizione originariamente prospettata tra produzione e traffico internazionale di rilevanti dimensioni, da un lato, e traffici/spaccio di medio-piccola entità, dall'altro.

In relazione alle consorterie criminali di più ampio spessore, dai rapporti pubblicati dalle agenzie di *law enforcment* a livello mondiale si riscontra ancora una certa ritrosia alla diffusa accettazione di tali strumenti quali mezzo di pagamento alternativo. Ciò è probabilmente da riconnettersi alle difficoltà di fare *cash out* o comunque riciclare volumi ingenti di valute virtuali, per cui si continua a preferire la finanza tradizionale, nonché al fatto che la pseudonimizzazione da esse garantita non elimina il problema della completa trasparenza e ricostruibilità dei flussi finanziari registrati sulla *blockchain*.

Diverso è lo scenario che si riscontra nella commercializzazione degli stupefacenti dove la proliferazione dei canali di comunicazione criptati e di piattaforme di *social media* ha consentito in primo luogo ai criminali di pubblicizzare facilmente le loro offerte illecite; si è poi assistito alla rapida espansione dei *marketplace* nel *dark web*.

Sull'importanza di questo settore, basti citare i dati in continua espansione del fatturato annuo complessivamente registrato, attinti dal *report* annuale per il 2023 pubblicato dall'azienda Chainalisys[31]. Nel 2021 il volume d'affari complessivamente generato ammontava a più di 3 miliardi di dollari annui. Ed è in questo scenario che si è innestata, da diversi anni, una nuova e diffusa forma di distribuzione (spaccio/traffico di piccoli quantitativi) di stupefacenti che, peraltro, presenta un'enorme vantaggio strategico consistente nella eliminazione

[31] Il *report* completo è consultabile all'indirizzo https://go.chainalysis.com/2023-crypto-crime-report.html.

di qualsiasi contatto fisico tra cedente e cessionario. Le diverse droghe vengono, infatti, spedite in piccoli pacchi, tramite servizi postali o di corriere espresso, che, a causa dell'elevato volume delle spedizioni, hanno scarse probabilità di essere individuate; in atri casi la merce è occultata in luoghi dei quali, una volta ricevuto il pagamento, vengono rivelate le coordinate satellitari.

In queste nuove piazze di spaccio 4.0, i pagamenti in *cryptocurrencies* sono la norma, grazie anche alla pronta spendibilità del denaro ricevuto con carte prepagate che assicurano l'anonimato assoluto (ad esempio *Wirex*). La duttilità assicurata da tali servizi ha reso lo strumento ampiamente diffuso anche nelle piazze di spaccio tradizionali quale sistema per remunerare gli accoliti a vario titolo inseriti nel funzionamento delle stesse (vedette, pusher, etc.). E' possibile quindi ritenere che mentre le reti criminali impegnate nel traffico di droga all'ingrosso continuano a fare affidamento sulla logistica *off line*, il commercio al dettaglio *on line* è in costante crescita[32] e ha il potenziale per espandersi ulteriormente.

3.3.2. Il *Cyberlaundering*.

L'attività di riciclaggio del denaro provento delle attività illegali rappresenta uno dei principali campi d'azione della criminalità organizzata (e non) per epurare dalla natura illecita i proventi realizzati e renderli effettivamente fruibili nell'economia sana.

Il riciclaggio e l'autoriciclaggio costituiscono fattispecie di reato che solo occasionalmente possono essere caratterizzate dall'utilizzo della tecnologia informatica e quindi rientrare nella categoria dei *cybercrime*[33]. L'utilizzo degli strumenti informatici rappresenta, di conseguenza, un ulteriore elemento di complessità ai fini dell'accertamento delle condotte delle già insidiose attività criminose perpetrate con modalità tradizionali cui agli artt. 648 bis e 648 ter 1 del codice penale. Tra le caratteristiche salienti dell'impiego della tecnologia rientra l'a-spazialità, che comporta problematiche anche di competenza giudiziaria e che alimenta la costante necessità di un coordinamento sovranazionale.

Altre peculiarità distintive dell'utilizzo degli strumenti informatici sono

---

32 Cfr. OEDT ed Europol 2019 "Relazione sui mercati della droga dell'UE 2019", accessibile all'indirizzo https://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/.eu-drug-markets-report-2019_en.

33 Laddove un reato o più genericamente un fenomeno criminale è caratterizzato dall'utilizzo illecito della tecnologia informatica questo viene definito *cybercrime*. Tale tipo di illeciti può compromettere la tutela di qualsiasi bene giuridico. Ciò in quanto bisogna distinguere i *cybercrimes* propriamente detti da quelli impropri. I primi sono quei reati che hanno tra gli elementi costitutivi per l'integrazione della fattispecie lo strumento informatico, senza il quale il reato non esisterebbe. In tal caso, i beni giuridici tutelati sono limitati alle fattispecie tassativamente previste. I *cybercrimes* impropri, invece, riguardano quelle fattispecie di reato dove l'elemento informatico è solo una modalità di perpetrazione, ma non un aspetto tipico della condotta. Si tratta di condotte lesive di un novero molto ampio di beni giuridici.

individuabili nella capillarità della rete, nella rapidità delle comunicazioni e delle interazioni e nello sfruttamento dell'anonimato. Questo ultimo aspetto riguarda in particolare l'impiego delle criptovalute, che per definizione avviene attraverso strumenti informatici, per finalità di riciclaggio. Altro aspetto di opacità del sistema valutario virtuale è dovuto all'assenza in linea di principio di interlocutori istituzionali, diversamente da ciò che avviene nel mercato regolamentato dove gli intermediari bancari e finanziari si interfacciano con le Autorità centrali di vigilanza e la magistratura inquirente generalmente attraverso segnalazioni di operazioni sospette per contribuire a prevenire e contrastare il riciclaggio.

La Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo[34] nella Relazione annuale del 2018 (pubblicata nel luglio 2019), ha evidenziato come la criminalità organizzata ricicli ingenti somme di denaro attraverso servizi *on line* che si caratterizzano per estrema facilità e rapidità di movimentazioni di capitali in maniera anonima nei paradisi fiscali e bancari.

Così come la criminalità ricorre anche all'impiego delle criptovalute per una fase di ripulitura delle somme illegali profitto di reati o per regolare pagamenti delle attività illegali sfruttandone l'anonimato, dal quale deriva la difficoltà di identificazione dei responsabili e del sequestro dei patrimoni[35]. Inoltre, la valuta virtuale è facilmente trasportabile anche *off line* mediante l'utilizzo di *smart cards*, solo simili a carte di credito, che hanno la peculiarità di "contenere" criptovalute senza intestazioni o firme, ma solo abbinate ad un codice criptato che ne permette la gestione, in assenza di un conto bancario intestato al proprietario, come avviene invece per carte di credito.

Le valute virtuali diventano così strumento ideale, attraverso la commissione di reati di *cyberlaundering* e *self-cyberlaundering*, per il consolidamento di ricchezze criminali attesa la velocità delle transazioni, che ne esalta l'ostacolo all'identificazione della provenienza delittuosa della provvista, e la sempre più ampia accettazione sul mercato che ne facilita la fase[36] dell'*integration*[37].

Nella definizione di valuta virtuale del D.Lgs. n. 231/2007 emergere l'as-

---

34 Criptovalute, allarme Antimafia: "Paradiso finanziario virtuale", Il Sole 24 ore, 11 agosto 2019.

35 *General Assembly of United Nations, Report of the Secretary-General "Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes"*, pg. 36 e 37, 30.07.2019: "*Italy…cryptocurrencies…characterized by the anonymity of both the authors and the real beneficiaries, which encourages their use for illicit purposes"*.

36 Il riciclaggio previsto dal nostro codice penale (art. 648 bis c.p.) è caratterizzato da tre fasi denominate:
- *placement-stage*, collocamento del denaro, beni o altre utilità di origine delittuosa nel sistema finanziario;
- *layering-stage*. E' la fase che meglio caratterizza il riciclaggio in quanto vengono poste in essere molteplici operazioni tese ad impedire o rendere particolarmente difficoltosa la ricostruzione della traccia documentale (p

aper trial) per risalire all'origine delittuosa dei beni;
- *integration-stage*. Nella fase finale le disponibilità tornano all'autore del reato presupposto, così da essere pronte al reimpiego definitivo nell'economia legale.

37 STURZO L., *Bitcoin* e riciclaggio 2.0, Dir. pen. cont., 2018.

senza di un attore fondamentale tipico del mercato finanziario tradizionale: un'autorità centrale che ne regola l'emissione e il funzionamento e ne garantisce il valore. Nel sistema classico, l'attività antiriciclaggio svolta dagli intermediari bancari e finanziari costituisce fondamentale presidio per l'identificazione della clientela, di informativa sui controlli dell'UIF e per la segnalazione di operazioni sospette, importante funzione legale che si annulla nel sistema *peer to peer*, cioè in una configurazione completamente disintermediata.

Il legislatore, anche nel mercato delle valute virtuali, ha da subito individuato i possibili *gatekeeper* da sottoporre agli obblighi antiriciclaggio negli operatori professionali che lo popolano offrendo servizi di portafoglio digitale o di scambio agli utenti. Si tratta, in prima battuta e come già osservato, dei *wallet providers* e degli *Exchangers* che figurano sostanzialmente quali intermediari nel compimento di operazioni in criptovaluta. Inizialmente, il D.Lgs. n. 90/2017, accanto ad una prima definizione di valuta virtuale, individuava quali soggetti obbligati unicamente gli *Exchangers*, manifestandosi così principalmente la preoccupazione legata ad arginare il possibile "inquinamento" del mercato delle valute "fiat" attraverso operazioni di conversione da o verso valute virtuali.

A questa prima misura domestica ha fatto seguito la Direttiva 2018/843/UE che ha incluso tutti gli operatori professionali del mercato delle valute virtuali tra i destinatari della normativa antiriciclaggio, includendo, quindi anche i *wallet providers*. Il successivo D.Lgs. 125/2019, recependo la V direttiva antiriciclaggio, ha consentito il completamento del percorso di adeguamento della normativa di settore definendo, tra le funzioni della valuta virtuale, anche quelle di strumento di investimento -oltre che di mezzo di scambio per l'acquisto di beni e servizi- e includendo quindi tra i soggetti obbligati anche i *wallet providers*[38].

L'attuale struttura antiriciclaggio approntata per il mercato delle *cryptocurrencies* certamente argina il fenomeno del loro impiego illegale, ma non costituisce presidio sufficiente in quanto gli utenti, soprattutto se animati da scopi criminali, sono in grado, per la struttura propria della rete delle criptovalute, di effettuare operazioni anche senza ricorrere a tali prestatori con la conseguenza che gran parte dell'ambiente delle valute virtuali rimarrà caratterizzato dall'anonimato[39].

In tale contesto va sottolineato anche il fondamentale ruolo esercitato dalle FIU (Financial Intelligence Unit) per il proficuo sviluppo del contrasto al riciclaggio anche, in ragione dell'ampliamento della platea dei soggetti obbligati, perpetrato attraverso le valute virtuali. A queste strutture sono attribuite molte delicate funzioni che richiedono indipendenza operativa e gestionale, capacità di analisi finanziaria e possibilità di scambiare informazioni in modo diretto e autonomo.

---

38 Prestatori di servizi di portafoglio digitale, art. 3, comma quinto, lett. i bis), D. Lgs. 231 del 2007.

39 Considerando n. 9 della V direttiva antiriciclaggio: *"Per contrastare i rischi legati all'anonimato, le unità nazionali di informazione finanziaria (FIU) dovrebbero poter ottenere informazioni che consentano loro di associare gli indirizzi della valuta virtuale all'identità del proprietario di tale valuta"*.

Nel nostro ordinamento nazionale la FIU è rappresentata dall'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) che è collocata presso Banca d'Italia laddove le regole che ne disciplinano il funzionamento ne hanno assicurato il rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia e hanno favorito le rilevanti connessioni tra azione antiriciclaggio e supervisione finanziaria. La UIF ha valorizzato il modello di partnership pubblico-privata che connota il sistema di prevenzione, puntando sulla collaborazione con i segnalanti come aspetto essenziale al fine di favorire una partecipazione attiva fondata sulla condivisione di obiettivi e non sul mero adempimento formale di obblighi.

La UIF realizza una proficua sinergia di prevenzione con i soggetti obbligati attraverso la condivisione di modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali, elaborando specifici indicatori di rischio che fungono quale strumento di ausilio per il riconoscimento delle operazioni sospette e, infine, effettuando comunicazioni tematiche che consentono di porre attenzione alle insidie che possono connotare ambiti innovativi come quelli riferiti all'utilizzo delle valute virtuali. In materia, l'Unità segue costantemente l'evoluzione del quadro normativo - internazionale e nazionale - al fine di contribuire alla definizione di presidi AML/CFT efficaci[40].

Certamente il *cyberlaudenring* rappresenta la frontiera più avanzata del fenomeno illecito dovuta alla dematerializzazione e informatizzazione dei flussi di denaro che consente di effettuare transazioni finanziarie senza ricorrere alla dimensione fisica dell'economia. La dottrina suddivide il *cyberlaundering* in due forme: il riciclaggio strumentale o parziale (in cui il denaro originariamente non era dematerializzato) e quello integrale (dove le somme già risultano disponibili in forma digitale). I principali vantaggi del *cyberlaudering* rispetto al riciclaggio "tradizionale" sono:

- la possibilità di agire in qualsiasi momento e di farlo in modo anonimo senza interfacciarsi con persone fisiche;
- la presenza di cd. *money mules* in rete che si prestano per l'effettua-

---

40 Nel luglio 2021 il GAFI ha pubblicato il resoconto relativo al monitoraggio sull'implementazione degli standard in materia di *virtual asset* facendo emergere la disomogeneità nell'attuazione delle raccomandazioni tra gli Stati membri, i principali utilizzi illeciti di *virtual asset* e i maggiori rischi delle *peer-to-peer transactions*. Nell'ottobre dello stesso anno il GAFI ha emanato nuove linee guida per evitare che fattispecie rilevanti possano essere sottratte all'applicazione degli *standard*, specificando la necessità di nuovi adempimenti in capo ai soggetti obbligati in materia (autorizzazione ovvero registrazione) e imponendo agli Stati membri l'individuazione di una o più autorità competenti a tali fini. Infine, il documento ha introdotto principi in materia di cooperazione internazionale tra supervisori. In ambito nazionale, la disciplina antiriciclaggio è stata di recente completata con la pubblicazione del decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 13 febbraio 2022, per il censimento dei prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e di portafoglio digitale e per la cooperazione tra le autorità coinvolte nel comparto. Il decreto richiama i requisiti che i suddetti prestatori di servizi devono possedere e prevede una riserva di attività in favore dei soli soggetti che si iscriveranno nella sezione speciale del registro tenuto dall'OAM, il quale collabora con le autorità coinvolte nella prevenzione e nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo (cfr. Rapporto Annuale 2021 - Unità di Informazione Finanziaria, Banca d'Italia, maggio 2022 – n. 14).

zione delle operazioni intermedie di ripulitura;
- le difficoltà di natura probatoria nell'esecuzione delle indagini per l'individuazione del *locus commissi delicti* e per identificare gli autori del reato.

L'impianto normativo dell'art. 648 bis c.p. si mostra in grado di perseguire le condotte di *cyberlaundering* con riguardo alle modalità esecutive (dove la condotta è a forma libera rilevando pertanto le concrete modalità di realizzazione del fatto e le valute virtuali, per loro caratteristica intrinseca, sono idonee a ostacolare la provenienza illecita del denaro) e all'oggetto materiale del reato (va considerato che le *cryptocurrencies* non possono considerarsi né come monete aventi corso legale né rientrare nella categoria dei beni, bensì rientrano nelle altre utilità, ultima ampia categoria prevista dall'art. 648 bis che ingloba qualsiasi entità economicamente apprezzabile).

Nel *cyberlaundering* il *placement stage* è la fase che più espone gli autori del reato in quanto questi solitamente[41] entrano in contatto con gli intermediari professionali al fine di ottenere la conversione del provento da reato in valuta virtuale: il legislatore ha imposto verso questi soggetti, gli *Exchange providers*, obblighi antiriciclaggio. Il *cyberlayering* avviene attraverso la movimentazione della valuta virtuale tra più indirizzi[42] dello stesso soggetto o intestati a prestanome. L'ultima fase consente il reimpiego dei capitali oggetto di "ripulitura"[43] nel circuito economico legale reale oppure virtuale.

Un discorso analogo, è possibile condurlo in merito al reato di autoriciclaggio[44]. L'art. 648-ter.1 c.p. trova efficace applicazione nel mondo delle va-

---

41 Salvo che la somma da riciclare sia, come visto in precedenza, già disponibile in valuta virtuale, circostanza che si presenta laddove si proceda, ad esempio, al riciclaggio di proventi derivanti dalla vendita di beni illeciti sul *dark web*. Va da sé che in questo caso l'azione di contrasto al reato e l'individuazione dei responsabili è resa ancora più complessa.

42 Le operazioni sono registrate sulla *blockchain* che le rende tracciabili in qualsiasi momento, ma difficilmente riconducibili ad un utente individuabile (sia esso l'autore principale del reato o un suo correo). In tale fase possono intervenire, per rendere ancora più complessa la ricostruzione delle condotte e la loro perseguibilità, i *mixers*. Questi hanno il compito prelevare le valute virtuali da uno o più conti di deposito ed effettuare molteplici riallocazioni delle stesse, in modo frazionato, su diversi indirizzi rendendone particolarmente difficoltosa la ricostruzione della provenienza della provvista.

43 Le tecniche di riciclaggio sono le più svariate e talvolta particolarmente artificiose o connotate da acume da parte dei criminali. Ne costituisce un esempio plastico il loan back: il riciclatore chiede un prestito bancario da impiegare in un'attività economica offrendo in garanzia fondi virtuali di provenienza illecita. Il criminale non adempie alle proprie obbligazioni nei confronti dell'istituto bancario, il quale si rivale sulla garanzia, perfezionando, di fatto, la "ripulitura" dei fondi. Le valute virtuali, si prestano a fenomeni di riciclaggio di natura tradizionale e, tra questi, vi è anche la crescente accettazione delle stesse quali mezzi di pagamento da parte di svariati operatori economici. Ciò comporta il rientro dei fondi nell'economia legale omettendone la conversione in valuta "fiat".

44 Nell'autoriciclaggio l'ultima fase della condotta si caratterizza perché il provento illecito va destinato ad "attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative" e questa

lute virtuali in quanto l'autore del reato presupposto non ha bisogno di particolari competenze informatiche nel porre in essere in autonomia (quindi senza il concorso di soggetti terzi) il *self-cyberlaundering*.

Una riflessione va fatta sull'ascrivibilità di responsabilità penali a titolo di concorso nel reato di riciclaggio in capo alle figure, passate in rassegna in precedenza, che prestano la propria attività nel mondo delle criptovalute: si tratta dei *miners*, dei *mixers*, degli *Exchangers* e dei *wallet providers*. C'è da comprendere se si tratta di soggetti che per le caratteristiche delle *cryptocurrencies* e per le operazioni da questi effettuate, possano essere ritenuti responsabili di condotte di riciclaggio a titolo di concorso con l'autore principale del reato.

I *mixers*, attraverso la propria attività, ostacolano per definizione la ricostruzione del reticolo di transazioni in valute virtuali e colui che vi ricorre ha l'intenzione di portare a compimento schemi criminosi ed in particolare riciclatori.

Cosicché nei confronti di tali soggetti risulta agevole raggiungere la prova del dolo, quantomeno eventuale. Diverso è il caso dei *miners*, dei *wallet providers* ed *Exchangers*. I primi svolgono la funzione di convalidare, risolvendo complessi problemi matematici, le transazioni delle valute virtuali e lo fanno in modo casuale. Ciò basta per comprendere che il loro concorso non è individuabile aprioristicamente in quanto i *miners* non sono in grado di scegliere su quali transazioni intervenire e quindi decidere di operare su quelle costituite da fondi digitali illeciti da "ripulire". L'attività degli *Exchangers* e dei *wallet providers* (i quali, come analizzato, costituiscono anche presidi antiriciclaggio) è legata all'offerta di un servizio di per sé lecito che tuttavia ha le caratteristiche in astratto di agevolare condotte di reato di cui si discute. Se ne ricava che tale eventuale responsabilità di concorso nel reato va accertata caso per caso in ambito processuale[45].

Le fattispecie di reato analizzare possono costituire, al ricorrere dei presupposti richiesti dalla specifica normativa, presupposto per la responsabilità amministrativa dell'ente, previsa e punita dal D.lgs. 231/2001. Tale responsabilità può sorgere nelle ipotesi di riciclaggio e autoriciclaggio (oltre che ricettazione e reimpiego) con l'impiego di *crypto assets*. Si tratta di condotte che devono essere integrate da soggetto apicale o subordinato nell'interesse o a vantaggio dell'ente di cui è dipendente.

3.3.3 Le criptovalute e il finanziamento al terrorismo.

L'art. 270-quinquies 1 c.p., introdotto dall'art. 4 L. n. 153 del 28 luglio 2016, sanziona con la medesima pena prevista per le fattispecie di partecipazione "qualificata" in associazione con finalità di terrorismo (art. 270-bis co. 1 c.p.) la raccolta, l'erogazione o la messa a disposizione di beni o denaro, in qualunque

---

deve essere concretamente (e non astrattamente) idonea ad ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa dell'oggetto materiale. Tale reato (art. 648 ter.1 c.p.) è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 3 della Legge 186/2014 e modificato dal D.Lgs. 195/2021.

45 CROCE M., *Cyberlaundering* e valute virtuali. La lotta al riciclaggio nell'era della *distributed economy*, Sistema Penale, 4/2021, pag. 127 e ss.

modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo, individuate all'art. 270-sexies c.p., a prescindere dalla circostanza che tali risorse siano state effettivamente utilizzate per la commissione delle predette condotte. Analogamente a quanto detto per il riciclaggio, anche nelle tecniche di finanziamento al terrorismo è possibile individuare tre diversi *step*, in qualche modo speculari a quelli sopraelencati:

- raccolta: fase nella quale i fondi, spesso di natura e origine lecita, raggiungono un collettore principale;
- trasmissione o occultamento: obiettivo principale dei terroristi è quello di nascondere le finalità ultime dei movimenti di capitale, utilizzando per lo più sistemi di pagamento "sotterranei" o "paralleli"[46] alternativi al circuito bancario convenzionale;
- impiego: fase in cui il denaro o gli altri beni vengono materialmente impiegati per il compimento di atti terroristici.

Come si evince, se l'obiettivo perseguito nelle attività di riciclaggio è quello di trasformare proventi di origine illecita in risorse lecite, nelle attività di finanziamento al terrorismo, lo si ripete, l'illiceità dei fondi non è (sovente e necessariamente) nell'origine, bensì nella destinazione.

Entrambi i fenomeni presentano, quale elemento comune, la volontà di occultare la provenienza del denaro; tuttavia, se nel *moneylaundering* i proventi hanno origine da attività illecite, per poi, per lo più, essere reimmesse nel circuito legale attraverso operazioni di ripulitura o reinvestimento, nel caso del *moneydirtying*, le attività da cui derivano le disponibilità finanziarie sono lecite, ma illecito è il loro conseguente utilizzo. Diversamente dal riciclatore, infatti, il soggetto che investe denaro per sovvenzionare il terrorismo, piuttosto che adoperarsi nelle fasi intermedie di lavaggio, si impegna a nascondere e dissimulare il fine ultimo che intende perseguire. Nel contesto internazionale, la definizione dell'oggetto materiale del reato di finanziamento del terrorismo è fortemente radicata in una dimensione patrimoniale e finanziaria.

A tal proposito, soccorre, in particolare, la nozione di «fondi», accolta dalla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 (art. 1 par. 1): come tali, si intendono i *"beni di ogni genere, materiali o immateriali, mobili o immobili, acquisiti con qualsiasi mezzo, nonché documenti o atti giuridici in qualsivoglia forma, compresa la forma elettronica o numerica, attestanti un diritto di proprietà o un interesse su questi beni, e in particolare crediti bancari, assegni di viaggio, assegni bancari, vaglia, azioni, titoli, obbligazioni, cambiali e lettere di cambio"*.

La disposizione precisa il carattere meramente esemplificativo del catalogo definitorio, da cui si trae la chiara indicazione della necessaria natura economica del "bene", rilevante per la configurazione di una condotta di finanziamento del terrorismo.

Ancor più significativa è la definizione elaborata nell'alveo della Diret-

---

46 Vi è chi osserva come l'espressione non sia del tutto corretta, posto che il sistema *Hawala*, ad esempio, è perfino pubblicizzato nei giornali in lingua araba e opera spesso alla luce del sole; così, P.M. Jost – H.S. Sandhu, *The Hawala alternative remittancesystem and itsrole in moneylaundering*, Fincen, gennaio 2000.

tiva Ue 2017/541, sulla lotta contro il terrorismo, approvata dal Parlamento europeo, che all'art. 2 par. 1 lett. a) ricorre alla nozione di "capitali", come *"attività di qualsiasi natura"*, ricalcando, nella sostanza, la citata Convenzione di New York del 1999. In definitiva, e al di là delle questioni di ordine squisitamente lessicologico, il significato del termine "fondi", utilizzata all'art. 270-quinquies.1 c.p., è evidente: rileva, infatti, quale oggetto materiale ogni utilità economico-patrimoniale, sia essa incorporata in un bene mobile o immobile, in un titolo giuridico (anche cartolarizzato), suscettibile di realizzo economico, anche mediante trasferimenti giuridici (ad es. l'alienazione di un diritto reale di proprietà su un bene mobile, suscettibile di valutazione economica).

Nel finanziamento al terrorismo ciò che più conta è la messa a disposizione (ossia destinare o riservare) di una somma di denaro o di beni, affinché siano utilizzati per sostenere il compimento di atti terroristici. Non si richiede che i fondi raccolti, erogati o messi a disposizione siano successivamente utilizzati: tale clausola dà chiara indicazione del fatto che il delitto di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo sia un reato di pericolo presunto. La precisazione, operata dalla norma, inoltre, mette in evidenza la volontà legislativa di anticipare la punibilità anche a meri atti preparatori.

I casi documentati sino ad oggi mostrano che la tipologia di finanziamento tramite criptovalute al terrorismo islamico è in una fase sperimentale: gli episodi riguardano, presumibilmente, piccoli gruppi o individui e, per ora, non sembrano collegati direttamente a organizzazioni internazionali come Al Qaeda o Stato Islamico.

Va sottolineato che al momento esistono due fattori, entrambi legati all'eccessiva oscillazione del valore delle valute digitali, che, apparentemente, stanno ancora frenando i gruppi jihadisti internazionali, dal promuovere pubblicamente l'utilizzo di moderni mezzi di finanziamento. Il primo è di natura economica: le criptovalute potrebbero essere utilizzate per spostare piccole quantità di denaro velocemente, ma il loro valore instabile non le rende ancora un mezzo totalmente affidabile per conservare o trasferire grandi quantità di denaro. Il secondo, legato all'accettazione ideologica, dipende dal dibattito in corso tra *leader* e studiosi musulmani per chiarire se l'utilizzo delle criptovalute sia conforme alla Sharia, o sia da considerare alla stregua del gioco d'azzardo, dati i cambiamenti imprevedibili del loro valore. Superati questi ostacoli di natura gestionale e religiosa, con il placet "istituzionale" di un'organizzazione terroristica internazionale, si diffonderebbero velocemente le competenze tecniche necessarie per rendere le valute digitali un prodotto ampiamente diffuso anche tra soggetti radicalizzati.

4. *Crypto Asset* e tecniche operative di identificazione e aggressione dei flussi illeciti sulla rete

4.1 Strumenti investigativi propri degli *asset* digitali e loro aggressione.

Le investigazioni condotte per pervenire all'identificazione di chi si cela dietro le operazioni illecite condotte avvalendosi di *cryptocurrencies* o più ge-

nericamente che riguardano *asset* digitali[47] comportano sforzi non comuni relativamente alla ricostruzione delle transazioni che interessano i nodi della rete (si pensi alla molteplicità di operazioni poste in essere per riciclare somme di denaro) e alle specifiche tecniche di aggressione delle cripto-attività.

4.1.1 Il tracciamento delle criptovalute e le tecniche operative di *blockchain forensics*.

Ai fini investigativi risulta fondamentale porre in essere attività tese alla ricostruzione del tracciamento dei flussi di valuta virtuale che consentano di comprendere le ragioni economiche sottostanti e degli elementi per l'identificazione degli utenti.

Partendo dall'assunto che i blocchi di informazioni memorizzati sul registro distribuito hanno la caratteristica della pubblicità, nulla quaestio sulla loro agevole accessibilità e conoscenza. Va inoltre considerato, soprattutto a fronte di condotte illecite, che la catena delle transazioni può manifestarsi particolarmente complessa sia in termini di molteplicità delle transazioni che di frammentazione delle stesse.

Un'attività molto interessante sotto il profilo tecnico ed investigativo è senza dubbio il tentativo di ricostruire i flussi di criptovaluta e le dinamiche sottostanti al loro utilizzo. Mediante la struttura della *blockchain* e delle informazioni connesse a ciascun blocco di transazioni, è in astratto possibile poter recuperare il flusso di criptovaluta che attraversa, sia in *input* che come *output*, uno o più indirizzi. Se ricostruire il flusso è teoricamente possibile,

---

47 Le categorie degli *asset* digitali sono:
- *utility token*. Forniscono l'accesso digitale a un bene o un servizio, disponibile mediante tecnologia di registro distribuito accettato solo dall'emittente del *token*;
- *security/financial token*. Derivano il proprio valore da un *asset* terzo (fisico o digitale), senza rappresentarne la proprietà. Offrono a chi ne è titolare, diritti sugli utili futuri dell'iniziativa sottostante e possono spesso essere considerati come veri e propri prodotti finanziari, strumenti finanziari o titoli;
- *currency token*, tra cui rientrano le criptovalute (e che a loro volta inglobano le *stablecoins*, la cui peculiarità riguarda la stabilità del loro valore grazie all'ancoraggio ad altro mezzo di scambio connotato da maggiore attendibilità);
- *token ownership*. Si tratta del titolo di proprietà su asset finanziari (fisici o digitali). Sono anche detti *Non Fungible Token* (NFT) e sono speciali *token* crittografici che rappresentano l'atto di proprietà e il certificato di autenticità attraverso il ricorso alla tecnologia di registro distribuito. La diffusione di questo titolo è legata principalmente all'arte digitale.

Gli NFT si distinguono dagli altri *token* perché non fungibili in quanto rappresentano qualcosa di unico. Dalla definizione di *virtual asset* fornita dal GAFI, gli NFT non rientrerebbero tra di essi. Tuttavia, considerata la loro rapida evoluzione, è necessario verificare se alcune tipologie di NFT siano utilizzate di fatto a scopo di pagamento o investimento e, pertanto, possono costituire rappresentazioni digitali di attività finanziarie sottoposte agli *standard* internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

meno agevole risulterà determinare la riconducibilità di un determinato importo di criptovaluta ad un ben identificato soggetto.

A supporto dell'attività fondamentale dell'investigatore nel comprendere il funzionamento dei flussi, vengono in soccorso taluni *tools* informatici quali *software* basati su algoritmi avanzati (in grado di effettuare analisi su grandi quantità di dati in tempi rapidi): si tratta di strumenti che offrono, anche attraverso rappresentazioni grafiche, le due funzionalità del *clustering*[48] e del *tagging*[49].

Vi sono delle limitazioni in termini di conoscenza dei reali proprietari di *wallet* poiché di norma le criptovalute utilizzano gli pseudonimi – nel caso di *Bitcoin*¸ vi sono i *bitcoin address* – per inviare o ricevere valore. Soltanto chi possiede la chiave privata relativa ad un certo indirizzo può spendere il contenuto. È possibile creare un nuovo indirizzo per ogni transazione e, come noto, non esiste un'entità di controllo centrale.

L'attività investigativa è resa maggiormente complessa dalla interposizione di soggetti (*mixer*) i quali, che come si dirà in seguito tramite tecniche di *mixing*, offrono un servizio agli utenti finalizzato a far perdere le tracce lineari e fisiologiche delle transazioni e quindi l'origine dei flussi di *cryptocurrencies*.

4.1.2 *Address clustering.*

Tale tecnica si sostanzia nella possibilità di identificazione di un *wallet* di una data entità ovvero dell'insieme di indirizzi controllati. In questa tecnica vengono utilizzati algoritmi euristici di *clustering* sui dati contenuti nella *blockchain*.

Il *clustering* degli indirizzi di una criptovaluta è un processo che tenta, quindi, di deanonimizzare gli utenti attraverso la scoperta di tutti gli indirizzi generati da un singolo utente, grazie all'analisi delle informazioni derivate dalla *blockchain*.

Questa tecnica consiste nel trovare e raggruppare gli indirizzi in *wallet*, cioè in gruppi d'indirizzi appartenenti presumibilmente a un singolo soggetto (che può poi essere riconducibile ad un individuo, un negozio, un *Exchange*, un *mixer* o altro). Il clustering avviene tramite un'analisi della Blockchain e l'utilizzo di alcuni approcci euristici[50].

4.1.3 *Open Source Intelligence.*

Vi sono numerose fonti per ottenere informazioni in rete sugli indirizzi di criptovalute di interesse investigativo. Attraverso particolari *software*, denominati *crawler*, è possibile creare un buon *database* di informazioni. Occorre però effettuare una preliminare analisi dell'esistenza di una eventuale

---

48 Il *clustering* è l'attività, di cui si parlerà in seguito, tramite la quale più indirizzi cripto vengono associati tra loro sulla base dell'utilizzo che ne è stato fatto e che ne consente la riconduzione ad una sola entità.

49 Il *tagging* consente di ricondurre un indirizzo o un *cluster* di indirizzi ad una entità già nota.

50 J. D. NICK, Data-Driven De-Anonymization in Bitcoin, 09 08 2015. [Online], https://jonasnick.github.io/papers/thesis.pdf.

evoluzione subìta dal protocollo che caratterizza le valute virtuali: se si pensa al *Bitcoin*, occorre infatti considerare le possibili forme che può assumere un indirizzo *Bitcoin* attesi i differenti protocolli che si sono succeduti[51].

In questo contesto, infatti, emerge di tutto rilievo la primaria necessità di riconoscere un indirizzo di valuta virtuale all'interno dei siti *web*. Se si guarda al *Bitcoin*, gli indirizzi possono essere presenti all'interno di qualsivoglia contenuto *web*, come ad esempio pagine *web*, *forum*, piattaforme *social* e altri contenuti e, di conseguenza, ogni informazione concernente un determinato indirizzo di valuta virtuale rappresenta il principale oggetto di ogni investigazione di tipo *open source intelligence*.

Tali tecniche tentano di rimuovere ovvero di diminuire il livello di pseudonimizzazione garantito dall'impiego di valute virtuali. Pertanto, una volta che si riesce a conoscere la persona[52] che è dietro un indirizzo di valuta virtuale utilizzato per attività illecite, è possibile in maniera agevole recuperare e tracciare le transazioni che eventualmente hanno coinvolto quel dato indirizzo.

Il sistema di pseudonimizzazione di una valuta virtuale consente, attraverso un determinato indirizzo con il quale si invia o si riceve valore, proprio grazie al fatto che tutte le transazioni sono registrate e memorizzate nel registro pubblico della *blockchain* di recuperare – sotto certe condizioni – l'identità del soggetto che sta dietro le transazioni stesse, in qualsiasi momento.

In questo contesto, è possibile sfruttare tutta una serie di servizi e piattaforme *on line*, liberamente disponibili ovvero commerciali[53], che consentono di recuperare dati e informazioni statistiche, l'evoluzione temporale delle transazioni, il tipo di *wallet* associato ad uno o più indirizzi e gli eventuali indirizzi da cui e verso cui il flusso di valore è andato.

Un ruolo importante, in questo tipo di approccio, è rappresentato dagli *Exchange* in quanto istituzioni registrate e operanti con un certo livello di *compliance* rispetto all'applicazione di normative regolamentari, come nel settore dell'antiriciclaggio. In questo caso, essi attuano degli standard in tema di AML, conoscendo pertanto la reale identità dei proprietari di *wallet* e, sovente, essi rappresentano, ove coinvolti, una possibile chiave di successo per una investigazione in questo settore.

4.1.4 Tecniche di *Geotracking* e di *Pattern analysis*.

Chiunque può partecipare alla rete P2P di *Bitcoin* utilizzando un numero

---

51 Ad esempio P2PKH (indirizzi di tipo più comune all'interno di *Bitcoin* e sono quelli che di solito vengono utilizzati per effettuare transazioni in dette criptovalute), P2SH (o Pay-to-Script-Hash, un tipo speciale di indirizzo in *Bitcoin*, che consente di creare indirizzi che possono ricevere o inviare transazioni in cui devono essere soddisfatte una serie di istruzioni per sbloccare i saldi che questi indirizzi contengono).

52 O altre informazioni come, ad esempio, il nickname o altri tipi di identificativi (e.g. indirizzo *email*).

53 Per lo più destinate a enti governativi e ad agenzie di *law enforcement*.

di nodi arbitrario. Monitorando come le informazioni si propagano sulla rete, è possibile cercare di individuare il punto di origine di una transazione, un indirizzo IP o servizio utilizzato.

Esistono allo specifico scopo alcune piattaforme commerciali che consentono di recuperare tali informazioni che, costituendo un *input* di intelligence, possono favorire opportuni approfondimenti presso gli *Internet Service Provider* (ISP) e presso altri soggetti registrati ed obbligati alla detenzione di dati di interesse sui propri utenti che operano con valute virtuali. In tal senso, si pensi alla possibilità di richiedere gli indirizzi IP di connessione raccolti dagli *Exchange* su ciascun utente, anche qualora quest'ultimo utilizzi servizi di VPN.

Relativamente alla *Pattern analysis*, si tratta di un'analisi che può essere svolta mediante l'utilizzo di algoritmi euristici e di *machine learning* applicati alla *blockchain* che permettono di indentificare schemi di transazioni tipici di alcune attività illecite.

4.1.5 *Mixing* e *Demixing*.

I servizi di *mixing*, come già anticipato, vengono utilizzati di norma per incrementare l'anonimato delle reti di criptovalute. Essi, nei fatti, rendono più complesso il tracciamento dei flussi sulla *blockchain*. Molti di questi sono attivi nel *dark web* e non esistono delle stime affidabili sull'utilizzo di questi servizi. Esistono *mixer* centralizzati in cui l'utente versa dei fondi su un indirizzo del *mixer*, specificando gli indirizzi di restituzione e le tempistiche.

Il *mixer* aggrega e mischia i fondi ricevuti da più utenti e restituisce i fondi "puliti" agli indirizzi specificati in precedenza, trattenendo per tali servizi una commissione che di norma di aggira tra il 1 – 3%. Ci potrebbero essere degli svantaggi nell'utilizzo dei mixer centralizzati; laddove ci siano pochi fondi da trasferire, è possibile che all'utente torni indietro parte dei suoi stessi fondi e, di conseguenza, non raggiungerebbe un elevato livello di anonimizzazione delle transazioni.

Altra questione è che si deve avere totale fiducia nel gestore del servizio poiché esso conosce sorgente e destinazione di tutti i fondi che transitano, ha l'effettivo controllo dei soldi, potendo in astratto non restituirli. Di norma i *mixer* consentono di effettuare azioni di suddivisione (*split*) o di unione (*merge*) di transazioni ovvero di combinare tra loro in più *step* tali attività.

Per far fronte agli svantaggi derivanti dall'utilizzo di *mixer* centralizzati, sono nati i sistemi di *mixing trustless* e distribuiti in cui non vi è un'autorità centrale e hanno una struttura *peer-to-peer* la cui robustezza è garantita dall'utilizzo di algoritmi matematici che vengono applicati alle transazioni, ma non sono esenti da vulnerabilità.

4.2 Il sequestro delle criptovalute e le modalità esecutive del sequestro.

In tutte le indagini penali finalizzate alla ricostruzione dei flussi di monete virtuali, non esistendo un registro cartaceo dell'elenco delle transazioni della *blockchain* consultabile o sequestrabile ai fini probatori, né una *authority* centrale a cui chiedere documenti, dati o notizie si assisterà in tale settore ad un uso quasi esclusivo delle cc.dd. "prove digitali".

Le prove circa la responsabilità penale possono essere costituite anche da informazioni veicolate o custodite (memorizzate) in strumenti digitali o apparati informatici. Si tratta di prove smaterializzate, che possono assumere le più svariate forme: *e-mail*, chat, post sui social *network*, foto, video, *screenshot*, informazioni memorizzate su una *blockchain* e molto altro.

Nonostante la diversità oggettiva che intercorre tra un documento cartaceo e tutte le varie tipologie di contenuti digitali, questi ultimi possono essere considerati come dei documenti informatici a tutti gli effetti ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 48 del 2008, norma con la quale è stata ratificata la Convenzione del Consiglio di Europa di Budapest del 2001 sulla criminalità informatica.

Tale provvedimento getta le basi per l'ingresso della prova digitale nel procedimento penale; ma non fissa le modalità di acquisizione del dato informatico, limitandosi a indicare gli obiettivi che devono essere perseguiti. Ciò comporta che le modalità di acquisizione del dato informatico siano definite dalle *best pratices* internazionali e che la raccolta delle prove digitali rientra nella classe degli accertamenti tecnici[54].

Gli *asset* digitali, siano essi valute virtuali piuttosto che *NFT*, risultano assoggettabili a sequestro, confisca o, genericamente, a pignoramento[55]. I problemi applicativi sono molteplici: si spazia della definizione della competenza territoriale derivante dalla loro c.d. a-territorialità alle operazioni di vendita o di assegnazione dei *crypto-assets*[56].

Nella procedura di esecuzione forzata sulle criptovalute va analizzato il supporto sul quale queste sono conservate che diventa dirimente per comprendere cosa assoggettare ad apprensione. I *crypto wallet*[57] non contengono il bene immateriale in sé, bensì le chiavi che permettono di disporre dei valori digitali per future transazioni. Bisogna comprendere, pertanto, se l'oggetto del sequestro corrisponda o meno al *wallet* fisico. L'azione necessaria per rendere effettivo il provvedimento cautelare consiste nella inibizione di ogni operazione elusiva da parte del destinatario. Si tratta, in particolare dell'azione cau-

---

54 All'atto pratico, quando vengono rispettate le procedure indicate dalle migliori pratiche, il dato informatico presente su un supporto materiale viene copiato in modo tale da essere immodificabile e da fornire una fotografia di tutto ciò che è presente a quella data sul supporto materiale. Questa copia viene definita "copia forense", l'unica in grado di transitare nel processo senza fondate contestazioni circa la loro alterazione durante le indagini.

55 Gambula E. – Ricci T., Pignoramento di criptovalute e NFT: ecco come è possibile, 6 maggio 2022, www.agendadigitale.eu.

56 Per le valute digitali, è possibile chiederne l'assegnazione qualificando le criptovalute come quelle "altre cose" previste dall'art. 529, comma 2 c.p.c. "il cui valore risulta dal listino di borsa o di mercato". È utile ricordare che non esiste un mercato di cambio unico, per cui, la norma potrebbe applicarsi solo nei casi di valute digitali che hanno ricevuto una quotazione pubblica.

57 Possono essere di natura *hardware* (materialmente rinvenibili su dispositivo di archiviazione in grado di memorizzare *off line* i portafogli di diverse criptovalute) o *software* (strumento digitale che può essere installato sul proprio *computer* o *smartphone*).

telare consistente nel trasferimento degli *asset* dal portafoglio privato a quello giudiziale. In mancanza di una misura cautelare (o in presenza di una misura "mal eseguita"), il destinatario del provvedimento avrà sempre l'occasione di trasferire gli *asset* su un terzo *wallet* con il rischio di far disperdere le tracce degli *asset* aggredibili nelle fasi propedeutiche all'apprensione o in un momento immediatamente successivo.

Più nello specifico, in ambito penale, può palesarsi la necessità di sottrarre all'indagato il possesso delle valute a fronte del pericolo che la libera disponibilità di queste possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato o agevolare la commissione di altri reati (art. 321, comma 1, c.p.p.), oppure dall'opportunità di creare un vincolo in vista della futura confisca (art. 321, comma 2, c.p.p.).

Inoltre, ai sensi dell'art. 240 c.p., in caso di condanna il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto (confisca c.d. facoltativa). La misura di sicurezza è sempre ordinata quando sia stato pagato un prezzo per la commissione del reato (c.d. confisca obbligatoria). Inoltre, con una recente modifica, è stato aggiunto alla disposizione in parola il comma 1-bis, in forza del quale è prevista la confisca obbligatoria dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione di reati informatici ivi indicati, nonché dei beni che ne costituiscono il profitto o il prodotto, anche per equivalente.

In tutti gli altri casi, invero piuttosto residuali, la confisca sarà soltanto facoltativa. Infine, ai sensi dell'art. 240-bis c.p.p., la confisca c.d. "in casi particolari" è disposta in presenza di due elementi: la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio di cui il condannato dispone, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica.

Quale che sia la tipologia di sequestro da applicare in ragione del reato o della condotta perseguita ovvero la fase del procedimento instaurato, sono notevoli e comuni le criticità sul piano esecutivo per la creazione di un reale vincolo di indisponibilità e per la conservazione dei valori oggetto del provvedimento magistratuale. Nell'esecuzione, inoltre, bisogna adottare procedure differenti a seconda che la criptovaluta sia depositata su una piattaforma di scambio ovvero sia contenuta in portafogli privati.

Le procedure da seguire per assicurare il trasferimento delle criptovalute da un indirizzo "sospetto" ad un indirizzo sotto il controllo dell'autorità giudiziaria[58] devono garantire l'irreversibilità e non eludibilità del vincolo applicato dalla polizia giudiziaria, dagli ausiliari di p.g. o dai consulenti tecnici della magistratura inquirente. Si tratta dell'unica procedura che assicura l'apprensione delle *cryprocurrencies*, sottraendole alla disponibilità dell'autore del reato. Tuttavia il sequestro fisico dei *devices* sui quali sono installati i *soft-*

---

58 Il Consiglio d'Europa nell'ambito del progetto *"i-proceeds"*: *"movement of bitcoins or altcoins from a suspect's address to an address controlled by law enforcement"*. La valuta digitale può essere inviata ad un indirizzo controllato dall'autorità giudiziaria o da un custode formalmente nominato.

ware di gestione delle valute in parola non è in grado di assicurare l'obiettivo di cautelare le somme oggetto di vincolo. Infatti, i cyber-criminali, attraverso l'impiego di *backup recovery seed*[59], hanno modo di aggirare il vincolo reale disposto dall'autorità giudiziaria, riappropriandosi della disponibilità delle somme.

Altro aspetto fondamentale è l'auspicabile collaborazione, in fase di esecuzione del sequestro, con l'autore del reato in quanto la polizia giudiziaria si troverà a dover superare l'ostacolo delle *passwords* private generalmente impostate quale strumento di custodia dei *software* che consentono la gestione delle somme[60].

In caso di rifiuto di collaborazione da parte dell'indagato è ipotizzabile a suo carico il pericolo di recidiva del reato previsto e punito dal secondo periodo dell'art. 274, co. 1, lett. c) c.p.p..[61]

Quanto alla conservazione delle valute digitali sottoposte a sequestro, sotto il profilo della sicurezza e del loro valore, in assenza di specifiche disposizioni procedurali di natura normativa o regolamentare, bisogna ricorrere agli aspetti tecnici e alle migliori *best practices*. La sicurezza è garantita nel miglior modo attraverso l'utilizzo di un *cold wallet* di destinazione (non connesso alla rete) o di *hardware wallets* cifrati da cautelare in ossequio alle più stringenti procedure di repertazione. La conservazione del valore delle valute digitali rappresenta un altro aspetto particolarmente complesso da gestire. C'è più di qualche considerazione da fare soprattutto nella fase cautelare, quando interviene il sequestro dell'*asset* in attesa della definizione del contesto giudiziario, ed eventualmente della confisca definitiva.

In questo lasso di tempo, spesso dilatato, le valute virtuali, per caratteristiche proprie, sono assoggettate ad ininterrotta, costante ed estrema volatilità che si aggiunge al rischio, dovuto alla mancanza di autorità centrali di riferimento e sistemi di garanzia per gli utenti, di *default*. Un rischio di volatilità e, quindi, perdita di valore o di *chance* di guadagno, che si ripercuote tanto sull'indagato quanto sullo Stato[62].

---

59 Si tratta di *tools* utilizzati che ordinariamente (e legalmente) sono impiegati per continuare a gestire le proprie critptovalute in caso di smarrimento, furto o malfunzionamento dell'apparato hardware.

60 La collaborazione si rende necessaria, ad esempio, in considerazione della complessità di taluni sistemi di cifratura non tecnicamente superabili oppure che ne rendono molto lunga la procedura di decifratura e quindi incombente il rischio che il reo (o suoi affiliati) possano intervenire sulle criptovalute dopo aver ripristinato le chiavi di accesso attraverso l'impiego di un diverso dispositivo.

61 Il reato di riciclaggio ne è un esempio laddove vi sia fondato motivo di ritenere che l'indagato potrà tornare a disporre delle *cryptocurrencies* ostacolando ancora la ricostruzione giudiziaria della provenienza illegale dei beni.

62 Sull'indagato, laddove l'esito del contesto giudiziario che lo vede implicato si rivela a questi favorevole in ordine alla restituzione dell'*asset*. A sfavore dello Stato, quando dovesse intervenire una sentenza di confisca sui valori sottoposti a misura cautelare. La situazione è opposta in caso di aumento della consistenza dell'*asset* in parola, sebbene

Una soluzione potrebbe essere costituita dalla conversione della valuta virtuale in moneta "fiat" (sottoponendo a sequestro la somma ricavata) oppure in una *stablecoin*[63].

Tale procedura operativa sembra essere aderente all'ordinamento processuale che conferisce al giudice competente di disporre l'alienazione dei beni deteriorabili assoggettati a vincolo ai sensi dell'art. 260, co. 3, c.p.p. e 685, co. 1, c.p.c..

In tal caso vi è da considerare il pagamento della *fee*[64]corrisposta ad un soggetto ignoto per il servizio di *mining* che questo offre; ciò comporta la conversione del valore alla quotazione della valuta virtuale "impoverito" di una piccola porzione costituita dalla *fee* automaticamente corrisposta al *miner* che si è occupato della trascrizione dell'operazione sul registro distribuito.

Altra tipologia di strumento aggredibile è il *paper wallet*: si tratta di un documento che contiene l'indirizzo del portafoglio e la sua chiave privata o, in alternativa, un *QR code* dal quale si ricavano le medesime informazioni. E' uno strumento paragonabile alle azioni al portatore per cui chi lo detiene è proprietario delle disponibilità su esso contenute. Il sequestro del *paper wallet* è più agevole per gli inquirenti in quanto questi, entrando in possesso del citato documento, accedono al *wallet* ed effettuano una transazione sul conto riconducile all'autorità giudiziaria.

Il ruolo degli intermediari, siano essi fornitori di servizi di *storage on line* o di *Exchange*, favorisce l'autorità giudiziaria per l'esecuzione del sequestro. Infatti, tali operatori (costituenti anche soggetti obbligati dalla disciplina antiriciclaggio) provvedono a bloccare l'*account* dell'indagato e disporre transazioni verso l'indirizzo indicato dall'autorità o quantomeno, a fronte di particolari misure di sicurezza risultanti attive sul *wallet* del cliente, impediscono l'accesso al conto affinché la polizia giudiziaria possa assicurarsi la collaborazione del soggetto sottoposto alle indagini[65].

I *wallet on line* possono essere di tipo *custodial*. In questo caso le chiavi private non sono nella disponibilità dell'indagato, bensì del fornitore del ser-

---

rimane sullo sfondo il problema concettuale legato alla imponderabilità del valore, disattendendo una delle regole principali delle procedure di applicazione delle misure cautelari: assicurare la conservazione del valore del bene sequestrato fino alla decisione definitiva in ordine alle responsabilità ascrivibili all'imputato.

63 Le *stablecoins* sono un tipo di criptovaluta progettata per mantenere un prezzo stabile nel tempo, agganciato al valore di un *asset* sottostante, come il dollaro USA o la sterlina inglese. Il fine è quello di offrire tutti i vantaggi delle criptovalute cercando di evitare l'eccessiva volatilità. Un altro modo di definire le *stablecoins* è dire che sono una versione tokenizzata di una valuta "fiat".

64 Si tratta come già anticipato in precedenza di un piccolo importo in valuta virtuale (rispetto ai fondi oggetto di trasferimento) richiesto automaticamente (a titolo di ricompensa) dal soggetto che, offrendo il servizio di *mining*, riesce ad effettuare la transazione.

65 D'AGOSTINO L., *La criminalità economica nell'era della blockchain - Modelli di responsabilità penale e nuove esigenze di tutela*, XXXIII ciclo del Dottorato di ricerca in diritto e impresa della LUISS, A.A. 2019/2020.

vizio. Pertanto, l'utente, nel disporre una transazione, chiede al suo fornitore, che ha la disponibilità delle criptovalute, di eseguirla per suo conto. Ciò comporta l'esecuzione del sequestro presso la società fornitrice del servizio di *custodial wallet* con l'esigenza di individuare la nazionalità, spesso straniera, della stessa con la conseguente attivazione delle procedure di cooperazione internazionale ovvero di rogatoria giudiziaria.

Tenuto conto delle considerazioni sopra esposte, risulta d'interesse ora illustrare una procedura operativa utile per sottoporre a sequestro valuta virtuale, sulla base delle citate *best practice* in materia e di alcune esperienze investigative consolidate.

Partendo dall'assunto che siano già noti agli investigatori i titolari effettivi delle somme in sequestro, di seguito si affronteranno sotto il profilo tecnico le potenziali soluzioni che impediscono all'indagato o a terzi di operare sui *wallet* in sequestro, minimizzando i rischi. Preliminarmente, occorre ribadire che il sequestro è effettuabile solo se gli investigatori entrano in possesso della c.d. chiave privata, oppure ottengono la piena collaborazione dell'indagato nell'esecuzione delle operazioni.

Allo stato della tecnologia, la modalità utile per sequestrare monete virtuali in maniera efficace e sicura -laddove non si voglia procedere con sequestro e contestuale conversione in moneta "fiat" (euro, dollari ecc..)- è quella di disporre una transazione, utilizzando la chiave di accesso/privata e trasferendo le criptomonete all'autorità giudiziaria. In tal modo, anche se la parte dovesse avere copie di *backup* o altri modi per accedere al proprio *wallet*, questo risulterebbe vuoto in quanto la disponibilità trasferita ad un altro indirizzo movimentabile solo dall'autorità giudiziaria procedente.

Il primo *step* riguarda la creazione di un nuovo *wallet*, cioè un indirizzo "istituzionale" verso cui inviare la transazione relativa alla valuta in sequestro[66].

Una delle migliori soluzioni è quella di legare l'indirizzo creato *ex novo* dalla polizia giudiziaria e la relativa chiave privata ad un supporto fisico, da

---

66 Per tale scopo si prestano particolarmente bene i citati *paper wallet* e i *wallet hardware*. Per la creazione di un indirizzo vi sono diverse alternative: la più immediata è quella di creare un indirizzo *bitcoin*, come quelli forniti dal *software* presente sul sito bitaddress.org, utilizzabile *on line* (seppur sconsigliato) oppure scaricabile in locale. Al riguardo, alla luce delle più significative *best practices*, adottate tra l'altro dal Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche della Guardia di Finanza, se per la generazione si utilizzano servizi come *bitaddress.org* o *bitcoinpaperwallet.com*, è opportuno scaricare in locale sul dispositivo la pagina *web* e procedere alla generazione solo dopo aver messo *off line* il dispositivo. Così facendo il dispositivo non potrà inviare alcun tipo di informazioni all'esterno, anche se infetto da *malware*. Occorre altresì operare in modo da non lasciare traccia sul dispositivo del *paper wallet* generato e procedere alla mera cancellazione del *file* una volta terminate le operazioni non garantisce un successivo recupero con l'uso di diversi *strumenti software*. Per la rimozione può essere invece più efficace utilizzare uno specifico *software*, in modo che la porzione dell'*hard disk* su cui era memorizzato il *paper wallet* vanga sovrascritta molteplici volte.

rimettere successivamente nella disponibilità dell'autorità giudiziaria.

Al termine delle suddette operazioni il *software* genera una chiave privata e il relativo indirizzo "istituzionale", che potrà essere utilizzato per ricevere i fondi oggetto del sequestro. La chiave privata va, ovviamente, mantenuta segreta, perché è l'elemento che permette a chiunque di disporre della criptomoneta che sarà trasferita all'indirizzo appena creato e che al termine delle operazioni sarà messo a disposizione dell'autorità procedente.

Tuttavia, creare un singolo indirizzo, con una singola chiave privata visibile dagli operatori, può essere rischioso, soprattutto in caso di sequestro di somme molto ingenti. In proposito, una modalità molto efficace è quella che prevede la condivisione tra più soggetti delle chiavi necessarie al trasferimento fondi dal *wallet* sequestrato: è, in altri termini, possibile suddividere le chiavi, in particolare dopo aver optato per un *wallet* di tipo *software*.

In prosecuzione, occorre disporre la transazione, trasferendo la criptovaluta dal *wallet* in sequestro all'indirizzo istituzionale appena creato. In caso di *wallet on line*, sarà innanzitutto necessario entrare in possesso delle credenziali di accesso, che solitamente si sostanziano in un indirizzo di posta elettronica ed una *password*, tenendo comunque conto che molti *wallet* di questo tipo prevedono obbligatoriamente tecniche di autenticazione a due fattori[67] ed è, quindi, probabile che le sole credenziali del *wallet* non siano sufficienti, rivelandosi necessario avere accesso anche allo *smartphone* della parte o alla sua casella di posta elettronica per perfezionare la predetta autenticazione. Sono tutte circostanze difficili da realizzare senza la collaborazione della parte e, comunque, con provvedimenti dell'autorità giudiziaria all'uopo predisposti.

Inoltre, in caso di *wallet on line*, in particolare del tipo *custodial*, le chiavi private non sono nella disponibilità dell'utente, ma del fornitore del servizio il quale esegue la transazione in nome e per conto del richiedente.

Pertanto, come già enunciato precedentemente e nello specifico paragrafo dedicato al *wallet* è il fornitore del servizio a detenere realmente le monete virtuali e non l'utente/indagato. In tali circostanze, può considerarsi ragionevole ritenere che il sequestro possa essere materialmente eseguito dalla società che fornisce il servizio *on line* piuttosto che intervenendo sull'a*ccount* della parte[68].

Un ulteriore accorgimento da adottare in fase esecutiva del sequestro, dandone chiaramente dettagliata menzione nel relativo atto redatto, potrebbe essere quello di testare l'indirizzo, una volta generato, inviando preliminar-

---

67 In alcuni casi viene chiesto di inserire un codice inviato via SMS per effettuare l'accesso, in altri viene chiesto di cliccare su un *link* inviato all'indirizzo di posta elettronica abbinato all'account, in altri viene richiesto di inserire un codice generato casualmente da apposite applicazioni per *smartphone* come *Authy* o *Google Authenticator*.

68 Si dovrà, quindi, individuare la nazionalità della società fornitrice, eventualmente adottando apposite procedure di cooperazione internazionale ovvero la rogatoria giudiziaria che stanti la tempistiche necessarie, molto spesso, non sono compatibili con l'esigenza di eseguire, il più celermente possibile, il sequestro di valuta per eliminare il rischio che la stessa possa essere sviata dall'indagato.

mente una transazione di importo minimo e non l'intera somma da sequestrare, in modo tale da riscontrare l'avvenuta esecuzione sulla *blockchain*.

Una volta eseguita la transazione di sequestro, la valuta confluisce presso l'indirizzo creato dalla p.g., per un valore comunque inferiore a quello di partenza, per effetto della *"fee"* connessa all'intermediazione dei *miner*. La nuova chiave privata va custodita in busta chiusa, oscurata e sigillata, nel magazzino reperti dell'organo di polizia procedente ovvero concentrata all'Ufficio corpi di reato della Procura della Repubblica competente. Analoga custodia deve essere altresì garantita alla chiave, in caso di creazione di un *hardware wallet*.

Da ultimo, per quanto attiene alla gestione della valuta post sequestro, sussistono attualmente due possibilità in ordine alle quali è tuttavia non semplice determinare quale sia quella più efficiente.

la prima possibilità prevede che la valuta virtuale sia custodita senza conversione in moneta avente corso legale fino al dissequestro (con la conseguente restituzione all'indagato) o alla confisca.

la seconda ipotesi, riguarda il caso in cui l'autorità giudiziaria valuti – prima di un provvedimento ablatorio definitivo – di convertire la moneta virtuale in valuta "fiat". Ciò comporta, come già accennato, intuibili rischi, derivanti dalla instabilità delle quotazioni di mercato, innescando interessi confliggenti: in caso di dissequestro e di aumento della quotazione di mercato, sorgerebbero doglianze dalla parte; in caso di confisca definitiva a seguito di sentenza passata in giudicato e di avvenuta diminuzione della quotazione di mercato, le casse erariali potrebbero conseguire un valore in moneta "fiat" decisamente inferiore a quanto realizzabile al momento del sequestro.

Ad ogni modo, qualora l'Autorità Giudiziaria richieda di trasformare la valuta virtuale sequestrata in valuta avente corso legale (anche in caso di esecuzione di un provvedimento definitivo di confisca) è necessario procedere ad una seconda transazione, che comporterà un'ulteriore diminuzione del valore iniziale della valuta sequestrata per effetto dell'intermediazione dell'*Exchange*.

Successivamente si procederà al versamento della valuta, convertita in corrente, sul Fondo Unico Giustizia (FUG); si tratta, anche in questo caso, di un'operazione che presenta una criticità non irrilevanti atteso che la gran parte degli *Exchange* non consente di monetizzare criptovalute su conti correnti intestati a persone diverse da quelle che hanno eseguito l'operazione di conversione identificabili attraverso una procedura denominata *"Know Your Customer"* (KYC)[69].

Tali operazioni, allo stato non disciplinate dal legislatore, impongono all'Autorità che ha disposto il sequestro l'onere di valutare, anche attraverso un consulente, le modalità e il tempo di detenzione delle criptovalute sequestrate e la loro eventuale conversione.

---

69 Questo rende impossibile eseguire l'accredito delle somme direttamente su un conto corrente intestato al FUG. Sarebbe cioè necessario che la persona che ha eseguito la procedura di KYC metta a disposizione un conto corrente personale per farvi temporaneamente transitare il denaro, prima di essere versato ad un fondo "istituzionale".

4.3. Sintesi di alcune operazioni di polizia giudiziaria.

Dopo aver esaminato in modo astratto i rischi connessi all'utilizzo illegale delle citate criptovalute che, come già rappresentato, per la loro natura si prestano facilmente al perseguimento di fini delittuosi, di seguito si riportano alcune operazioni di polizia giudiziaria condotte sul territorio nazionale dalla Guardia di Finanza nelle quali la moneta virtuale è stata protagonista in negativo:

- **Milano, novembre 2021**[70]: cento euro rigorosamente in cripto-valute con tanto di formula "soddisfatti o rimborsati". Si tratta di una truffa del falso che ha riguardato i *Green Pass* in epoca pandemica, scoperta dal Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche della Guardia di Finanza nell'ambito di una complessa e innovativa indagine della della Procura della Repubblica di Milano.
  L'operazione, ha consentito di identificare gli ideatori e materiali esecutori dell'illecita attività attraverso l'utilizzo innovativi strumenti di investigazione Bot e Avatar. Che hanno consentito di monitorare *"real time"* la rete individuando diversi cittadini italiani in Veneto, in Liguria, in Puglia e in Sicilia, amministratori degli *account* Telegram, che promettevano a numerosissimi "clienti" di fornire *Green Pass* autentici, muniti di codici *QR* perfettamente idonei a superare i controlli imposti dalle norme in vigore.
- **Trento, novembre 2021**[71]: la Guardia di Finanza di Trento ha denunciato 8 persone, componenti di un sodalizio criminoso operativo in Trentino Alto Adige che ha realizzato una truffa piramidale in criptovaluta, per i reati di associazione per delinquere, truffa aggravata, abusivismo finanziario, illecita raccolta del risparmio, falso in bilancio e bancarotta fraudolenta. Le indagini sono scaturite dall'analisi ed approfondimento di numerose segnalazioni di operazioni sospette e sono state sviluppate anche attraverso intercettazioni telefoniche ed ambientali. Ideatore dell'organizzazione dedita alla truffa piramidale in criptovaluta, un imprenditore trentino, amministratore di fatto di un consorzio mondiale di società operanti nel settore finanziario, con sedi in vari Paesi fra i quali l'Italia, la Slovacchia, il Lussemburgo, il Regno Unito e le Isole Vergini Britanniche. Nel corso delle indagini, è stato in particolare accertato che una S.r.l. con sede legale a Milano, ma operativa a Trento, a partire dal 2016 aveva raccolto da oltre mille investitori italiani ed esteri (tra Svizzera, Austria e Germania), oltre 2 milioni e 200mila euro, proponendo loro un finto progetto finanziario consistente nel "minare" una criptovaluta attraverso l'acquisto di *server* utili alla coniazione della criptomoneta.

---

70 Fonte sito web: Falsi *green pass* su *Telegram* «soddisfatti o rimborsati»: la Gdf stronca la truffa - Il Sole 24 ORE, https://www.ilsole24ore.com/art/falsi-green-pass-telegram-soddisaftti-o-rimborsati-gdf-stronca-truffa-AE4nYfz?refresh_ce=1

71 Fonte sito web: Truffe a piramide di *Bitcoin* e criptovalute, scoperte 2 bande, 8 denunce (ilgazzettino.it), https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/truffe_bitcoin_criptovalute_bande_denunce_trento_6323741.html

- **Napoli, giugno 2021**[72]: il Nucleo di Polizia Economico Finanziaria della Guardia di Finanza di Napoli, nell'ambito di un'attività di indagine coordinata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni del capoluogo partenopeo, ha denunciato un gruppo criminale costituito da nove soggetti, tutti giovanissimi, resisi responsabili di aver organizzato un commercio di hashish e marijuana tramite internet e in criptovaluta.
  Gli invesigatori tramite l'analisi del contenuto delle conversazioni trovate sullo *smartphone* di uno di essi, hanno ricostruito diversi episodi di acquisto di stupefacente. In particolare, gli indagati, all'epoca dei fatti minorenni, si sarebbero avvalsi del *dark web* per acquistare la droga, usando criptovalute (*Bitcoin*), per dissimulare la tracciabilità dei pagamenti. Il narcotico giungeva poi a destinazione tramite una società di spedizione - del tutto estranea all'illecito traffico - che consegnava le confezioni presso appositi *"hub"* all'interno di esercizi commerciali abilitati al ritiro della merce.
- **Castrovillari (CS), agosto 2020**[73]: la Compagnia della Guardia di Finanza di Castrovillari ha dato esecuzione ad un decreto di sequestro preventivo per equivalente di beni mobili, immobili e di criptovaluta (*Bitcoin*) emesso dal G.I.P. del Tribunale di Castrovillari, su richiesta della Procura della Repubblica, nei confronti di un soggetto accusato dei reati di malversazione a danno dello Stato ed autoriciclaggio.
  In particolare, le investigazioni svolte dai Finanzieri hanno consentito di raccogliere un grave quadro indiziario nei confronti dell'indagato, dal quale emergeva la distrazione - per fini personali - di gran parte dei fondi europei (POR Calabria FSE 2007 - 2013) concessi dalla Regione Calabria alla società cooperativa da lui rappresentata e gestita, impegnata nell'offerta di attività didattiche/formative a persone disoccupate e/o inoccupate della Provincia di Cosenza.
  Di fatto, tali finanziamenti pubblici - quantificati in circa 370.000 euro - una volta accreditati sul principale conto corrente bancario della cooperativa, venivano trasferiti su altri conti correnti societari, per poi essere utilizzati successivamente dal reo, a suo beneficio, per l'acquisto di *Bitcoin* per il tramite di società aventi sedi all'estero (Malta, Panama, Repubblica Ceca ed Estonia), operanti in tali tipologie di transazioni finanziarie. Dalle indagini è emerso che l'indagato acquistava

---

72 Fonte sito web: Guardia di Finanza Napoli: narcotraffico sul web, pagamenti in bitcoin. Nove denunciati (ilgazzettinovesuviano.com), https://www.ilgazzettinovesuviano.com/2021/06/03/guardia-di-finanza-napoli-narcotraffico-sul-web-pagamenti-in-bitcoin-nove-denunciati/.

73 Fonte sito web: Castrovillari: sequestro della Guardia di finanza di criptovaluta e beni per 370.000 euro per malversazione a danno dello Stato ed autoriciclaggio, 18 agosto 2020 (policorotv.it), https://www.policorotv.it/index.php/notizie/5810-castrovillari-sequestro-della-guardia-di-finanza-di-criptovaluta-e-beni-per-370-000-euro-per-malversazione-a-danno-dello-stato-ed-autoriciclaggio.

con il danaro sottratto criptovaluta per un totale di 425,07 *Bitcoins*. I sequestri svolti dalla Compagnia della Guardia di Finanza di Castrovillari hanno riguardato denaro presente sui conti correnti bancari dell'indagato, nonché cinque immobili di sua proprietà.

- **Frosinone, settembre 2017**[74]: il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza ha eseguito, in provincia di Frosinone, una misura cautelare personale e reale nei confronti di sette soggetti tutti indagati per i reati di associazione per delinquere finalizzata all'estorsione, alla frode informatica e all'autoriciclaggio. Il provvedimento, emesso dal GIP di Frosinone su richiesta del Procuratore della Repubblica, ha disposto la custodia cautelare in carcere per due soggetti e la misura dell'obbligo di firma per altri cinque membri dell'organizzazione nonché il sequestro del capitale sociale e del complesso aziendale di una società e di tutte le disponibilità finanziarie giacenti sui conti correnti riconducibili all'organizzazione.
  Le articolate indagini hanno tratto origine dall'analisi di numerose segnalazioni per operazioni sospette con le quali gli intermediari finanziari evidenziavano un anomalo utilizzo di carte ricaricabili sulle quali era transitato, in circa un anno, oltre un milione di euro. L'operazione ha permesso di smantellare l'organizzazione criminale che aveva una particolare metodologia delinquenziale: in sostanza, alcuni sodali inoculavano nei personal computer di ignari utenti, il virus denominato *criptolocker* con il quale bloccavano l'utilizzo dello strumento informatico.
  Per riottenerne la disponibilità gli utenti erano costretti a pagare un riscatto, rigorosamente in *Bitcoin*, da acquistarsi su siti riconducibili agli indagati. Il controvalore, di circa 400 euro per ogni estorsione, veniva accreditato su carte di credito ricaricabili intestate a soggetti prestanome e comunque nella disponibilità del vertice dell'organizzazione. Sono stati inoltre ricostruiti i successivi movimenti di denaro che, dalle carte ricaricabili, confluiva su conti correnti nazionali e, da quest'ultimi, all'estero per l'acquisto di ulteriori *Bitcoin*.
  Anche a livello internazionale sono state effettuate operazioni di polizia giudiziaria che hanno avuto ad oggetto l'utilizzo per fini illeciti delle criptovalute:
- **Germania, anno 2022**: indagine dell'Ufficio federale della Polizia criminale teutonica (BKA) che ha bloccato i server del *dark web* russo Hydra – uno dei mercati più importanti al mondo per trafficare in droghe, armi, carte di credito rubate, banconote contraffatte, documenti falsi e altri servizi illegali – e sequestrato 23 milioni di euro in *Bitcoin*. Grazie alla criptovaluta era possibile acquistare droghe o armi nascoste

74 Fonte sito web: Frosinone – Disarticolata organizzazione criminale dedita all'estorsione con pagamento in *bitcoin*, NotiziApp, 28 settembre 2017, https://www.notiziapp.it/frosinone-disarticolata-organizzazione-criminale-dedita-allestorsione-pagamento-bitcoin/.

in luoghi di ritiro le cui coordinate rimanevano segrete fino al momento dell'invio del denaro crittografato. Secondo quanto reso noto, in tale mercato operavano circa 17 milioni di utenti e19 mila venditori, in grado di generare 1,23 miliardi di euro di "fatturato" solo nel 2020.

- **Francia, settembre 2020**[75]: la polizia francese ha arrestato ventinove persone accusate di aver trasferito fondi a jihadisti in Siria, grazie a un sofisticato circuito in cui venivano utilizzate le criptovalute. L'operazione ha portato al fermo di 29 persone, la maggior parte delle quali sospettate di aver iniettato fondi nella rete a beneficio dei parenti presenti in Siria.
  Attiva dal 2019, la rete operava principalmente attraverso l'acquisto di coupon di criptovaluta i cui riferimenti erano stati dati a contatti jihadisti in Siria. Secondo le stime, con l'operazione sono state trasferite centinaia di migliaia di euro a beneficio in particolare di membri di Al Qaeda e dell'Isis.
- **USA-Canada-Thailandia, anno 2017**: indagine condotta in collaborazione tra le autorità statunitensi, canadesi e thailandesi che ha portato a smantellare un nuovo mercato presente nel *dark web*, denominato *AlphaBay*, che oltre alle sostanze stupefacenti realizzava una parte significativa delle sue entrate grazie alla vendita di numeri di carte di credito rubate e di armi da fuoco, nonché frodi perpetrate rubando milioni di dollari di criptovalute.
- **USA, ottobre 2013:** l'operazione condotta dall'FBI, una delle prime in tale ambito, che ha portato alla chiusura del mercato della droga online "Silk Road" e al sequestro di 3,6 milioni di dollari in *Bitcoin* Attraverso operazioni di acquisto simulato, gli investigatori statunitensi sono riusciti a ricostruire la struttura di un mercato clandestino, accessibile solo attraverso la rete anonima Tor, in cui gli utenti potevano acquistare cocaina, eroina, metanfetamine e altri stupefacenti utilizzando la moneta virtuale quale mezzo di pagamento. Secondo l'FBI, Silk Road aveva 957.079 utenti registrati che hanno effettuato, tra febbraio 2011 e luglio 2013, 1,2 milioni di transazioni per un giro d'affari complessivo pari a 1,2 miliardi di dollari.

Conclusioni

Dalla diffusione sempre più ampia delle criptovalute negli ambiti dell'economia sana, tra gli investitori, ma anche nel contrasto al prosperare di contesti criminali, vi è la necessità di intervenire sul piano legislativo e sulle procedure investigative. Dall'analisi effettuata, emergono diverse criticità.

In primo luogo, il sistema di emissione e trasferimento, pur effettuato su un registro pubblico, è gestito ed alimentato attraverso chiavi crittografiche ca-

---

75 Fonte sito web: *Bitcoin* per finanziare il terrorismo islamico. In Francia 29 arresti-Cronaca-quotidiano.net, 30 settembre 2020, https://www.quotidiano.net/cronaca/bitcoin-per-finanziare-il-terrorismo-islamico-in-francia-29-arresti-1.5558061.

paci di garantire di fatto l'anonimato, è ciò rende gli *asset* digitali appetibili per un loro utilizzo illecito. La prevenzione e il contrasto degli illeciti in materia è condizionata da un quadro normativo internazionale, europeo e domestico ancora in fase di strutturazione, oltreché dagli strumenti di indagine che non ne garantiscono la piena efficacia dell'azione. Non va poi trascurata l'attività di formazione per dotare gli investigatori di specifiche competenze tecnico-informatiche per comprendere il confine tra il funzionamento fisiologico delle *cryptocurrencies* e il loro impiego illecito e di conseguenza governare i processi investigativi ed eseguire le misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria[76].

Più in generale sussistono preoccupazioni legate alla tenuta del sistema finanziario a seguito dell'impiego degli *asset* digitali perché in grado di ridimensionare la capacità di controllo delle autorità finanziarie e potenzialmente di ingenerare l'integrale sostituzione degli intermediari canonici a favore di nuove figure, alcune non ancora sottoposte alla stringente disciplina antiriciclaggio e, di conseguenza, godono di vantaggi concorrenziali legati alla mancanza dei costi gestionali che la normativa di settore impone. Da questo assunto e dai rischi evidenziati a livello nazionale dalla Banca d'Italia circa gli investimenti in criptovalute[77], emerge la forte spinta europeista al progetto di adozione dell'Euro digitale, incentivato anche dal cambiamento di abitudini delle persone e delle imprese che, a fronte delle soluzioni offerte dall'innovazione tecnologica, effettuano sempre più spesso pagamenti "in digitale" anziché in contanti, contribuendo ad una trasformazione potenzialmente dirompente.

Pertanto, il contante come àncora monetaria rischia di ridursi comportando effetti indesiderati sulla stabilità finanziaria e sulla trasmissione della

---

76 Le indagini per l'acquisizione delle fonti di prova necessitano dell'adozione di specifiche procedure di accertamento che debbono tenere conto della difficoltà di identificazione dei criminali che si celano dietro le transazioni e delle complesse modalità di sequestro delle criptovalute.

77 I rischi posti in luce dalla Banca d'Italia sono sintetizzabili come segue:
- carenza di informazioni affidabili sul funzionamento, i costi, il valore e i rischi del loro impiego;
- assenza di tutele legali e contrattuali non essendo tendenzialmente coperte da un contratto, con l'aggravante che le operazioni sono poste in essere tra soggetti anonimi. Così come mancano forme di tutela o garanzia delle somme depositate in caso di frodi, fallimento o di improvvisa cessazione dell'attività degli intermediari o delle piattaforme di scambio;
- possibilità di vedere smarrito il valore dei propri depositi a causa di attacchi *hacker*, smarrimento e malfunzionamenti;
- elevata volatilità del valore con rischi di perdite consistenti;
- assenza di forme di vigilanza centralizzate;
- accettazione su base volontaria da parte di fornitori di beni e servizi i quali possono rivedere la loro adesione al sistema in parola senza alcun limite;
- incertezze e lacune legate all'aspetto fiscale, anche se nel nostro ordinamento sono state, come accennato, emanate specifiche e aggiornate disposizioni con la legge di bilancio 2023.

politica monetaria e, quindi, sul valore stesso della moneta. La BCE, in qualità di emittente dell'unico strumento di pagamento privo di rischio, ha esigenza di adeguare il suo ruolo fornendo ai cittadini uno strumento di pagamento che trasli nel modo digitale la funzione che riveste il contante nel mondo fisico[78].

Un elemento centrale che conduce alla valutazione positiva dell'introduzione della moneta digitale dell'Unione è costituito, per l'appunto, dalla necessità di fronteggiare la diffusione di strumenti di pagamento innovativi quali le crypto-attività. Infatti, qualora una parte consistente dei depositi dell'Eurozona fosse denominata in monete digitali emesse e controllate da multinazionali private, connotate da deboli (o nulli) legami con l'euro, verrebbe minata la sovranità monetaria, finanziaria e normativa europea. Inoltre, un mercato dei pagamenti che si basasse su tecnologie controllate altrove potrebbe essere vulnerabile a minacce esterne, incluse quelle informatiche, riducendo la resilienza del sistema dei pagamenti e indebolendo la capacità delle autorità europee di esercitare controlli e di adempiere alle proprie funzioni.

Posto quanto detto circa il progetto dell'Euro digitale, emerge comunque la considerazione che le misure antiriciclaggio internazionali, europee e domestiche fino ad ora adottate appaiono non completamente in grado di tutelare il sistema finanziario sottoposto a strumentalizzazioni per fini criminosi dal mercato valutario virtuale. Per la tenuta del sistema delle valute virtuali è fondamentale la fiducia tra gli utenti e quella verso l'infrastruttura digitale che ne assicura l'efficiente funzionamento; è su questo valore che, attraverso una normativa di "trasparenza" si può migliorare l'utilizzo della *blockchain*, indirizzandolo esclusivamente a fini non criminosi.

Prevedendo l'identificazione degli utenti della rete da parte delle FIU, anche attraverso l'incentivo all'attività di *disclosure*, il legislatore risponderebbe all'esigenza non solo delle autorità pubbliche (prevenzione e contrasto del cyber-riciclaggio e autoriciclaggio), ma anche ai soggetti che offrono servizi nell'ambiente virtuale e ai loro utenti. In tale contesto, dal punto di vista investigativo per contrastare l'utilizzo illecito delle valute virtuali, soprattutto da parte dei sodalizi criminali, è auspicabile, oltre ad una sempre più pregnante legislazione condivisa a livello internazionale, un impulso sempre maggiore nella circolazione delle informazioni e nella cooperazione sinergica tra gli organi investigativi e giudiziari dei singoli Paesi[79]. In sintesi, ad un modo globale

---

78 Tale passività sarebbe disponibile per il pubblico per fini transattivi, consoliderebbe la fiducia dei cittadini nella struttura finanziaria, garantirebbe l'utilizzo nelle transazioni quotidiane riducendo l'impiego di altri mezzi di pagamento in altre valute pubbliche o private, preserverebbe la sovranità monetaria e, gli strumenti in mano alla Banca Centrale per tutelare i risparmi dei cittadini.

79 Sul tema si segnala l'iniziativa internazionale che stimola l'utilizzo degli strumenti normativi di carattere transnazionale in parte già adottati. Il 16.10.2020 i rappresentanti di 190 Paesi presenti a Vienna alla riunione plenaria della Convenzione sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale hanno approvato all'unanimità il documento presentato dall'Italia noto come *"Risoluzione Falcone"* al fine di attualizzare e rendere più efficace la "Convenzione di Palermo" del 2000. Il documento punta a contrastare la di-

di operare da parte della criminalità organizzata deve necessariamente corrispondere un approccio altrettanto *worldwide* da parte degli investigatori e il solo adeguamento normativo non appare sufficiente: è necessario un lavoro di cooperazione internazionale e di dialogo tra i vari Paesi, con la creazione di presidi internazionali per creare una disciplina e delle procedure di contrasto condivise e uniformi. Al di là, quindi, delle importanti iniziative che provengono dagli organi istituzionali deputati al contrasto dell'illegalità e dei sistemi criminali, va anche sottolineato che tra le forme di prevenzione più efficaci figura la formazione culturale per la diffusione, a tutti i livelli, dei princìpi di legalità partecipata.

Da ultimo, prendendo ad esame le criticità "operative" legate all'esecuzione delle misure di sequestro di criptovalute, ferma restando la complessità degli accertamenti investigativi finalizzati all'identificazione dell'effettivo detentore di valuta virtuale, gran parte dei problemi sono superabili solo attraverso specifici interventi normativi. Preliminarmente è bene ricordare che il buon esito di una misura cautelare reale della specie è subordinato – fatti salvi i casi in cui la p.g. riesca ad individuare durante le operazioni di sequestro le credenziali per accedere ai *wallet* – alla collaborazione dell'indagato. E' evidente che nei reati di criminalità organizzata, ove è difficile ipotizzare una collaborazione già nella fase delle indagini preliminari, appare come affermato in precedenza imprescindibile il potenziamento dei canali di cooperazione internazionale, attraverso lo scambio di informazioni tra autorità competenti anche in materia di moneta virtuale, nonché attraverso nuovi strumenti che consentano il *freezing* presso *Exchange* e *wallet provider* nelle more dell'esecuzione del sequestro. Per restare in ambito nazionale, si ritiene che le criticità evidenziate richiedano un intervento normativo finalizzato a:

regolamentare a livello procedurale il sequestro e la confisca, definendo uno specifico iter operativo. La tipologia di *wallet* da utilizzare, la tempistica e le modalità di creazione di indirizzi e chiavi private "istituzionali" sarebbero determinate ex ante, e non dipendenti dalla discrezionalità e dalle competenze dell'operatore di polizia giudiziaria; ciò consentirebbe di adottare prassi "sicure" e di eliminare potenziali rischi a carico della p.g.;

definire - nell'ottica di preservare il valore di quanto in sequestro - le questioni concernenti la convertibilità della moneta virtuale in valuta "fiat", stabilendo criteri e presupposti al ricorrere dei quali l'A.G. procedente è legittimata alla conversione;

implementare le disposizioni in materia di Fondo Unico di Giustizia, in modo da poter far confluire anche le somme derivanti da conversioni di criptovalute.

---

mensione economica della criminalità organizzata e la consolidata esperienza italiana in materia di misure di prevenzione, in particolare patrimoniali, rappresenta senz'altro per gli altri Paesi un modello a cui ispirarsi.

Bibliografia

1. Banca Centrale Europea – BCE, *"Virtual currency scheme"*, 2012.
2. Croce M., "*Cyberlaundering e valute virtuali. La lotta al riciclaggio nell'era della distributed economy"*, Sistema Penale, 4/2021.
3. D'Agostino L., "*La criminalità economica nell'era della blockchain - Modelli di responsabilità penale e nuove esigenze di tutela"*, XXXIII ciclo del Dottorato di ricerca in diritto e impresa della LUISS, A.A. 2019/2020.
4. Flor R.., Luparia L., *Criminalità organizzata e criminalità informatica* ("*cyber-organized-crime*"), in Stati Generali della lotta alle mafie, Tavolo XV – "*Mafie ed Europa*", in Diritto Penale Contemporaneo, 2018.
5. Hutchings V.A., *Crime from the keyboard: organized cybecrime, co-offending, initiation and knowledge transmission*, in *Crime, Law and Social Change*, 2014.
6. Il Sole 24 ore, "*Bitcoin a briglia sciolta, quotazioni impazzite fino a 19 mila dollari*" – *"Dossier: N. 71 articoli - Criptovalute: bitcoin e le altre"*, 7 dicembre 2017.
7. Il Sole 24 ore, *Criptovalute, allarme Antimafia: "Paradiso finanziario virtuale"*, 11 agosto 2019.
8. Sturzo L., *Bitcoin e riciclaggio 2.0*, in Dir. pen. cont., 2018.
9. Sassi V., Sbisà F., *Il recente percorso dei reati di riciclaggio e autoriciclaggio dalla voluntary disclosure alle criptovalute*, in Ianus Diritto e Finanza, 2019.
10. Unità di Informazione Finanziaria Banca d'Italia, Rapporto Annuale 2021, maggio 2022 – numero 14.

Sitografia

1. *Business insider Italia*, "Estrarre *bitcoin* è sempre più costoso" https://it.businessinsider.com/estrarre-bitcoin-e-sempre-piu-costoso-un-esperto-spiega-fino-a-quando-sara-redditizio/.
2. *Chainalysis*, *Crypto Crime Report 2023* (riferito all'anno 2022), con1. sultabile in lingua inglese sul sito https://go.chainalysis.com/2023-crypto-crime-report.html.
3. EMCDDA 2020, *"European Drug Report, Trends and Developments 2020"*, consultabile all'indirizzo https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2020.
4. Gambula E. – Ricci T., *"Pignoramento di criptovalute e NFT: ecco come è possibile"*, 6 maggio 2022, consultabile all'indirizzo www.agendadigitale.eu.
5. Il Gazzettino, *"Truffe a piramide di Bitcoin e criptovalute, scoperte 2 bande, 8 denunce"*, consultabile all'indirizzo https://www.ilgazzettino.it/nordest/primopiano/truffe_bitcoin_criptovalute_bande_denunce_trento_6323741.html.

La nozione di femminicidio e l'analisi dei fattori di rischio o di vulnerabilità nelle situazioni riconducibili a casi di violenza di genere.

di Marta Sabino*

Abstract

Il presente elaborato si pone in continuità con l'attenzione da sempre riservata dalla Scuola verso la tematica della violenza di genere. A tale riguardo un importante momento di riflessione ed approfondimento si è avuto in occasione della Tavola rotonda su "La vittima al centro delle innovazioni legislative del Codice Rosso" svoltasi il 20 maggio presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca" di questo Istituto con illustri relatori tra i quali l'Onorevole Martina Semenzato, Presidente della Commissione bicamerale di inchiesta sul femminicidio.

Lo studio, dopo aver dato una definizione di femminicidio, si propone un'analisi delle modalità di approccio al fenomeno, in una prospettiva comparata con altri paesi europei tenendo conto delle recenti conclusioni cui è pervenuta la Commissione Statistica delle Nazioni Unite sui criteri per l'identificazione dei casi di femminicidio, nonché di fornire qualche spunto di riflessione sulla possibilità di introdurre nel nostro ordinamento giuridico di una aggravante di genere, partendo dall'esempio virtuoso della Spagna.

Il lavoro passa poi ad illustrare i fattori di rischio e di vulnerabilità, evidenziando l'utilità operativa di tali indicatori per le forze di polizia nella valutazione del rischio di escalation della violenza e nella valutazione degli strumenti di prevenzione e/o contrasto più adeguati al caso concreto.

***

This dissertation deals with a topic which has been focused by the Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia (SFP) for a long time, that is to say the gender-based violence. In this regard, the Panel discussion on "The victim at the center of the new legislative provisions of the Red Code" represented an important opportunity to discuss and analyze in detail this issue. This meeting, which was held on 20 May 2024 at the "Prefetto Carlo Mosca" Conference Hall of the SFP, was attended by outstanding lecturers, such the Member of Parliament Martina Semenziato, President of the Bicameral Commission of Inquiry into Femicide.

This thesis, after providing a definition of femicide, analyzes the different approaches to this phenomenon and makes a comparison with other

* Vice Questore della Polizia di Stato frequentatore del XXXIX Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

European countries, taking into account the recent conclusions reached by the United Nations Statistical Commission on the criteria for the identification of cases of femicide. Moreover, this dissertation is aimed at providing some food for thought on the possibility of introducing a more stringent penalty in our legal system in relation to gender-based violence, thus making reference to the good example represented by Spain.

Then, the risk and vulnerability factors are illustrated together with the importance of these indicators for police forces in carrying out their operational activity, in assessing the risk of escalation of violence as well as in evaluating the most appropriate prevention and/or law enforcement tools for the specific case.

Introduzione

L'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani ha selezionato *femminicidio*[1] come parola dell'anno 2023, evidenziando, di fatto, l'impatto che i gravissimi episodi avvenuti nell'ultimo anno hanno avuto in tutti i settori della società, accendendo il dibattito, forse come mai prima d'ora, sia in sede mediatica che politica e stimolando la riflessione su un problema che è prima di tutto culturale. L'omicidio della giovane Giulia Tramontano, incinta al settimo mese, uccisa lo scorso maggio con 37 coltellate dal fidanzato, che, secondo l'ipotesi accusatoria, le avrebbe somministrato, giorno dopo giorno, un potente topicida, ha sconvolto l'opinione pubblica per le modalità con cui è stato commesso e per i dettagli che hanno contornato la vicenda. A tale tragedia se ne sono aggiunte nei mesi diverse altre, ma la tematica si è riproposta con un impatto deflagrante lo scorso novembre con l'omicidio di Giulia Cecchettin, uccisa, a pochi giorni dalla sua laurea, con 20 coltellate dall'ex fidanzato. Da quel momento, con cadenza pressocchè quotidiana, il dibattito privato e pubblico è animato da un susseguirsi di dati, trend e classifiche spesso discordanti, che riflettono una serie di problematiche originate da vari fattori: tra questi la difficoltà nella raccolta dei dati legata *in primis* alla mancata definizione normativa del femminicidio, sia nel nostro paese che all'estero.

La mancanza di criteri univoci e la conseguente disomogeneità dei dati tra vari paesi europei rendono poco agevole l'individuazione della reale dimensione del fenomeno e il raffronto tra diverse realtà, che consentirebbe di pesare meglio l'efficacia degli strumenti di prevenzione e contrasto disponibili e di valutare l'adozione di eventuali ulteriori misure. Recependo il monito delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea sul tema, e in attuazione alla l. 53/2022, che obbliga l'Italia a *misurare* la violenza di genere, il Ministero

---

1 *Femminicìdio* s.m. [comp. del s.f. *femmina* e *-cidio*]. - Uccisione diretta o provocata, eliminazione fisica di una donna in quanto tale, espressione di una cultura plurisecolare maschilista e patriarcale che, penetrata nel senso comune anche attraverso la lingua, ha impresso sulla concezione della donna il marchio di una presunta, e sempre infondata, inferiorità e subordinazione rispetto all'uomo. [Dal *Vocabolario Treccani on line*].

dell'Interno ha rafforzato il rapporto di collaborazione inter-istituzionale con l'Istat e, nel contempo, sta implementando il sistema raccolta dati interforze.

Questo lavoro si propone, dopo aver dato una definizione di femminicidio, un'analisi delle modalità di approccio al fenomeno, in una prospettiva comparata con altri paesi europei e tenendo conto delle recenti conclusioni cui è pervenuta la Commissione Statistica delle Nazioni Unite sui criteri per l'identificazione dei casi di femminicidio, nonchè di fornire qualche spunto di riflessione *de iure condendo* sulla possibilità di introduzione nel nostro ordinamento di una aggravante di genere, partendo dall'esempio virtuoso della Spagna. Il lavoro passerà poi ad illustrare i fattori di rischio e di vulnerabilità, evidenziando l'utilita operativa di tali indicatori per le forze di polizia nella valutazione del rischio di escalation della violenza e nella valutazione degli strumenti di prevenzione e/o contrasto più adeguati al caso concreto, con un focus sul metodo S.A.R.A e sull'utilità dello stesso anche per la magistratura. Si passerà poi ad illustrate alcune recenti innovazioni introdotte dalle forze di polizia per favorire l'individuazione di fattori di rischio e dei *reati spia* in contesti operativi (Scudo). Saranno, poi, proposti ulteriori spunti di riflessione sulla formazione del personale a livello territoriale, in una prospettiva che miri ad un *upgrade* nelle competenze degli uffici di primo contatto col pubblico, attraverso uno scambio virtuoso con uffici di alta specializzazione sul tema della violenza di genere che, per la Polizia di Stato, sono costituiti dalle Sezioni Specializzate delle Squadre Mobili, una vera eccellenza in materia. Il lavoro si concluderà, infine, con una analisi su come il nostro sistema penale abbia risposto alla complessità della materia della violenza di genere.

1. Femminicidio: dalla nascita della categoria criminologica all'assenza di una previsione normativa.

1.1 Dal massacro di Ciudad Juarez alla nascita del *concetto* di femminicidio.

L'esplosione della problematica a livello mondiale, e il successivo conio del termine femminicidio, risale ai primi anni del XXI secolo, a seguito della divulgazione della notizia del cd. *massacro di Ciudad Juarez*, cittadina messicana al confine con gli Stati Uniti che, nel 1993, fu teatro di un impressionante numero di omicidi di donne, molte delle quali appartenenti alla locale classe operaia malpagata e sfruttata. In questo territorio di confine, dominato da trafficanti di droga e di esseri umani, dove primo e terzo mondo sono separati da una manciata di chilometri, furono ritrovati, abbandonati in terreni o nel deserto, centinaia di cadaveri di donne, stuprate e torturate prima di essere uccise. A ciò si aggiungano le innumerevoli denunce di scomparsa che amplificarono immediatamente a dismisura la vastità del fenomeno[2]. Amnesty International ha parlato di circa 4000 cadaveri di donne rinvenuti dal 1993 al 2018[3]. Corruzione e indagini inefficienti fecero si che di tale gravissimo evento

[2] V. RONQUILLO, *L'inferno di Ciudad Juarez. La strage di centinaia di donne al confine tra Messico e USA*, Dalai editore, 2006.

non si scoprissero mai autori e cause; ciò che era assolutamente lampante era l'odio e la violenza inflitta alla donna.

Interessante la lettura dell'evento che rimanda ad un conflitto sociale e di genere[4], in un contesto di povertà e criminalità: in quella zona di frontiera si affollavano centinaia di migliaia di immigrati provenienti dall'america latina e dall'entroterra messicano in attesa di arrivare alla 'terra promessa'. Chi non riusciva a varcare il confine si fermava nelle periferie per cercare lavoro nelle *maquilas,* industrie di montaggio prevalentemente di proprietà statunitense, che tendevano a sfruttare manodopera a basso costo, costituita da ragazze tra i 15 e i 25 anni, poco coscienti dei propri diritti. In questo scenario di crescente povertà e dipendenza degli uomoni e di maggiori conquiste economiche delle donne iniziò questa serie di atroci atti di violenza contro le donne. La sostanziale impunità di tutti questi omicidi di donne diede luogo ad una massiccia protesta guidata da movimenti femministi di matrice latino americana per combattere le logiche patriarcali che si erano riflesse anche nell'inefficienza delle indagini che nel tentativo di mettere a tacere i fatti. Con riguardo a questo caso l'antropologa Julia Monarrez Fragoso ha recentemente proposto la definizione di *femminicidio sessuale sistemico,* per sottolineare la logica patriarcale alla base della condizione della donna quale soggetto *matable* (uccidibile), che legittima l'impunità storica costante (le indagini furono condotte dal 1993 al 2018) di questi femminicidi[5].

Grazie alla criminologa Diana H. Russell e all'antropologa latinoamericana Marcele Lagarde, seppur con sfumature diverse, si diede un nome a tutto l'odio e alla violenza inflitta alle donne di Juarez perché donne: *femminicidio*. Fu l'antropologa Messicana Marcela Lagarde a utilizzare il termine *feminicidio* con specifico riferimento ai fatti di Ciudad Jarez, allo scopo di attirare l'attenzione politica sulla drammatica situazione vissuta dalle donne in Messico: da quel momento il femminicidio è diventato oggetto di studio nell'America latina acquisendo ben presto una diffusione globale [6] .

Marcela Lagarde delineò il femminicidio non solo quale espressione di condotte misogene quali *maltrattamenti, la violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria,* ma sottolineò anche la forte responsabilità istituzionale dello Stato che consente la violazione dei diritti umani[7]. Lasciare impunite le condotte poste in

---

3 N. BRIGHELLA *Ciudad Juarez, la città che odia le donne.*, in *Istorica.it* Femminicidio, 2020.

4 N. ANGELUCCI, *Il 'femminicidio'in Ciudad Juarez,* in *noidonne.org*, 2013.

5 J. MONARREZ FRAGOSO*, Femiicidio sexual sistemico: impunidad historica constante in Ciudad Juarez, victimas y perpedratores,* in Estado y Comunes vol. 1 n. 8, 2019. Della stessa autrice, *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Ciudad de México, Porrùa, 2009.

6 E. CORN, "*Il femmicidio come reato. Spunti per un dibattito italiano alla luce dell'esperienza cilena",* in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, 2013.

7 M. LAGARDE, *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, 2006. 1° rist., *Horas y Horas la Editorial*, Città del Messico, 2011.

essere, infatti, pone le donne in una condizione indifesa e le espone a un rischio che può culminare *con l'uccisione o il tentativo di uccisione, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle istituzioni e all'esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia*". Non è un caso se nel 1994, a distanza di un anno dal massacro di ciudad Jarez, fu adottata dall'Osa (Organizzazione degli Stati Americani) la Convenzione di Belem do Parà, Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne che indicò, quale forma di violenza contro le donne, anche quella commessa o *tollerata* dallo Stato[8]. Rashida Manjoo, Relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, nel primo Rapporto mondiale sul tema, redatto nel 2012, sottolineò come fosse allarmante la generale accettazione sociale degli omicidi basati sul genere, che raggiungono proporzioni allarmanti a livello mondiale proprio perchè continuano a essere tollerati e giustificati.

1.2 Femmicidio e Femminicidio

I due concetti, pur apparentemente identici, definiscono il fenomeno evidenziando sfumature diverse. La matrice comune ai due termini è la definizione dell'omicidio delle donne per motivi di genere in maniera *non neutra*, nella considerazione che questi tipi di omicidi costituiscono l'ultimo e più estremo atto di violenza di carattere fisico, psicologico, economico o sessuale contro la donna.

La criminologa Diana Russell fu la prima[9] ad utilizzare il termine *femicide* (femmicidio) in epoca moderna: nel 1976, in un discorso pubblico al Tribunale internazionale per i crimini contro le donne a Bruxelles, affermava: '*Dobbiamo renderci conto che molti omicidi sono in realtà femmicidi. Dobbiamo riconoscere la politica sessuale dell'omicidio. Dal rogo delle streghe nel passato alla più recente consuetudine diffusa dell'infanticidio femminile in molte società, all'uccisione delle donne 'per onore', ci rendiamo conto che il femmicidio è in atto da molto tempo. Ma poiché coinvolge semplici donne non esisteva un nome per definirlo prima che il termine femmicidio fosse coniato*'[10].

Si dovrà però attendere il 1992 per una prima compiuta definizione terminologica; quando il termine era ancora sostanzialmente sconosciuto, Diana H. Russell definì *femicide* '*l'uccisione misogena di donne da parte di uomini';*[11] il femmicidio è, dunque, un atto estremo di violenza misogina «*moti-*

---

8 L'Italia è stato il primo paese europeo e primo paese non Americano a firmare la Convenzione di Belem proprio nel giorno del 20°anniversario della convenzione stessa.

9 Il termine viene utilizzato da Diana Russel per la prima volta durante le sue conferenze nel 1976 e solo nel 1992 la criminologa fornisce un'ulteriore precisazione del concetto in un articolo contenuto nel libro *"Femicide: the politics of women killings"* scritto insieme a Jill Radford.

10 Diana Russell, dal discorso al Simposio delle Nazioni unite sul femminicidio, Vienna, novembre 2012.

11 D. RUSSELL, J. REDFORD. *"Femicide: the politics of women killings"*, edito da J.

vata dall'odio, dal disprezzo, dal piacere o dal senso di proprietà delle donne». Nove anni dopo, nel 2001, Diana Russel ridefinì *femicide* [12]come *'l'uccisione delle donne da parte di uomini, perché sono donne',* definizione tutt'oggi diffusamente utilizzata per descrivere il fenomeno. Il concetto di femmicidio non può limitarsi, secondo Diana Russell, a ciò che gli ordinamenti giuridici puniscono come omicidio ma definisce quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogene, secondo le quali la donna viene uccisa *per il fatto di essere donna*. Tale definizione getta le radici di quella che, in anni successivi, sarà definita *violenza di genere*[13]. Nel 2011 la Convenzione di Istanbul definirà violenza contro le donne basata sul genere qualsiasi "*violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato*" (art. 3). Il concetto di *femmicidio* come delineato da Diana Russel, viene utilizzato, in Italia, a livello teorico dalla ricerca *sociologica e criminologica* per sottolineare proprio il legame con la nozione di genere[14].

Il termine fu ridefinito femminicidio, dallo spagnolo *feminicidio*, nel 2006 da Marcela Lagarde che aggiunse, alla definizione della Russel, il concetto di *impunità* con cui questi crimini sono tipicamente trattati nell'America

---

Redford e D. Russel, Boston, 1992. J. CAPUTI, D. RUSSELL, *Femicide: Speaking the Unspeakable, Ms. Vol. 1, No. 2, September/October 1990*. In tal senso ed in epoca più recente, si veda C. KARADOLE, *Femicidio: la forma più estrema di violenza contro le donne*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, – Vol. VI – N. 1 – Gennaio-Aprile 2012

12 D.RUSSEL, R.HARMES, *Femicide in global perspective,* Teachers College pr, New York, 2001.

13 Con il termine "genere" ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini (art 3. Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, Istanbul 2011).

14 In Italia il primo lavoro monografico di taglio socio-giuridicosul tema fu opera di Barbara Spinelli (B. SPINELLI, *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internezionale*, Franco Angelici, Milano, 2008), che sottolinea come vi sia violenza di genere ogni qualvolta una donna subisca violenza fisica, psicologica, economica, normativa, sociale e religiosa, in famiglia e fuori, '*quando non può esercitare i diritti fondamentali 'dell'uomo' perché donna, ovvero in ragione del suo genere'*. Si considerino, tra gli altri, M.L. BONURA, *Che genere di violenza. Conoscere e affrontare la violenza contro le donne*, ed. *Erickson*, Trento, 2016; P. COCO, *Il c.d. «femminicidio». Tra delitto passionale e ricerca di una identità perduta*, Jovene, Napoli, 2016; C. KARADOLE-A. PRAMSTRAHLER et al., *Femicidio, corredo culturale. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*, Ed. *Casa delle donne per non subire violenza*, Bologna, 2012; M. MONZANI-M. PAIAR, *Femminicidio*. *Abuso e violenza, riconoscere e intervenire,* ed. *Reverdito*, Trento, 2017; A. CARLINE-P. EASTEL, *Shades of grey- domestic and sexual violence against woman. Law reform and society*, Routledge, Abingdon (Oxon), New York, 2014.

Latina[15], di fatto tollerati dalla società e dalle istituzioni, come anticipato nel paragrafo precedente. Nasce, quindi, un'accezione più ampia di quella di femmicidio, fondata sia su un piano individuale che sugli aspetti sociologici della violenza e sulle implicazioni politico-sociali del fenomeno[16]. Il femminicidio diventa, da un lato, espressione estrema del potere e del controllo dell'uomo sulla donna, e di condotte misogene e discriminatorie, dall'altro indice di una responsabilità sociale che si fonda su modelli socio-culturali patriarcali, in cui la donna occupa una posizione di subordinazione, divenendo soggetto discriminabile, violabile, '*matable'*(uccidibile), per dirla alla Lagarde. Le battaglie dei movimenti femministi hanno poi consolidato la connotazione politica del termine femminicidio, che si è tradotta nell'introduzione della categoria del femminicidio all'interno delle legislazioni penali di alcuni Paesi dell'America Latina, sancendo, in tal modo, l'effettivo riconoscimento che le donne sono colpite in modo sproporzionato dalla violenza di genere.

La valorizzazione normativa della donna quale vittima di violenza maschile sproporzionata ha il vantaggio di rendere il femminicidio più *visibile* quale crimine di violenza di genere, facilitando l'identificazione dei casi di femminicidio, e facendo emergere nitidamente il fenomeno nelle sue effettive dimensioni, in modo da poter orientare in maniera efficace le conseguenti attività di prevenzione e contrasto.

1.3 La mancanza di una espressa previsione normativa del femminicidio a livello nazionale e i suoi effetti.

Pur facendo riferimento, come sopra descritto, a una categoria criminologica nota e consolidatasi negli anni, il concetto di femminicidio non trova corrispondenza in una fattispecie codificata nel nostro ordinamento giuridico. Emblematico il dato che la legge n. 119/2013, '*conversione in legge del decreto 93/2013 recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere*' universalmente nota come "Legge sul femminicidio", in realtà non faccia mai riferimento a questo termine nell'intero testo normativo, disvelando l'intento del nostro legislatore di optare a favore di una nozione *gender neutral* di violenza di genere, che comprendesse tutte le forme di abuso fondate sulle asimmetrie di potere, indipendentemente dal genere di appartenenza. La violenza di genere viene, di fatto, ricollegata a tutte le manifestazioni di violenza ritenute incompatibili con la dignità e il valore della persona umana.

La mancanza di disposizioni normative specifiche e della conseguente

---

15 Diana Russell, dal discorso tenuto al Simposio delle Nazioni unite sul femminicidio, Vienna, novembre 2012. La Russell ricorda come, ad un seminario su quello che allora era chiamato *femicide*, che si tenne a Juarez nel 2004, l'antropologa deputata Lagard chiese il permesso di tradurre il femmicidio in spagnolo come *feminicidio,* per sottolineare la tipicità del fenomeno nell'America Latina, sotto il profilo dell'impunità sistemica.

16 M. ANZANI, *I concetti di Femmicidio e Femminicidio*, Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Dossier del Centro Diritti Umani, Università degli Studi di Padova, 2015.

definizione di caratteristiche univoche del fenomeno, pone il problema di definire *quando l'omicidio di una donna sia femminicidio*, problema particolarmente sentito anche alla luce di un quadro normativo internazionale che richiede agli Stati di *misurare* il fenomeno, identificando i casi e raccogliendo dati al fine di calibrare su questi misure preventive, repressive e di protezione. Pertanto, in assenza di definizioni a livello nazionale, occorre rifarsi a fonti sovranazionali per cercare di delineare i contorni del femminicidio secondo parametri univoci.

Particolarmente efficace, in via preliminare, appare la definizione richiamata nella Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019, secondo cui il femminicidio è «*la morte violenta di una donna per motivi di genere, che avvenga nell'ambito della famiglia, di un'unione domestica o di qualsiasi altra relazione interpersonale, nella comunità, a opera di qualsiasi individuo, o quando è perpetrata o tollerata dallo Stato o da suoi agenti, per azione o omissione*». Questa espressione pone l'accento su tre aspetti fondamentali per la comprensione del fenomeno: i *motivi di genere,* intesi quali il rifiuto della vittima del modello o del ruolo sociale impostole da un uomo per il solo fatto di essere una donna o la condizione di totale soggezione a cui era stata sempre costretta[17]; dall'altro che il femminicidio può consumarsi all'interno di *differenti tipologie di relazione e in diversi contesti*; infine si delinea una sorta di *responsabilità di Stato,* per condotte attive od omissive che causino il fenomeno o ne siano espressione di una sostanziale tolleranza. Tale definizione rende evidente la totale estraneità alla categoria degli omicidi di donne in cui l'appartenenza al genere femminile della vittima non assume rilievo nella determinazione criminale.

Il femminicidio, dalle statistiche condotte sia a livello nazionale che sovranazionale, come appresso dettaglieremo, rappresenta un reato che si consuma principalmente nelle relazioni intime; ciononostante *non* si può circoscrivere il fenomeno *esclusivamente* a questo ambito: studi e classificazioni internazionali, provenienti da fonti autorevoli (tra cui quella appena citata) che di seguito illustreremo, qualificano come femminicidi non solo quelli che avvengono nel contesto affettivo/relazionale, ma anche quelli che si consumano in altri ambiti, come quello sociale o prostitutivo.

Tale quadro ci pone immediatamente di fronte ad un problema di raccolta dati: considerato che nel nostro codice penale il femminicidio non è espressamente contemplato quale autonoma fattispecie di reato ma è punito ai sensi dell'aggravante prevista per l'omicidio dall'art. 577 cp, ovvero quando il fatto è commesso in ambito familiare/affettivo[18], i nostri dati ufficiali, rac-

---

17 '*Il genere sarebbe la proiezione socioculturale del sesso, e in tale contesto le discriminazioni e le violenze sono di genere proprio in quanto le donne ne sono vittime in quanto la società – rectius, una parte di essa – vorrebbe che le stesse rivestissero un ben determinato ruolo, e agissero in conformità a taluni schemi comportamentali acquisiti'*. F. MACRI', *Femminicidio e tutela penale di genere*, Giappichelli, 2018. Online https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892113053.pdf

18 segnatamente, contro l'ascendente o il discendente, contro il coniuge, anche legalmente

colti a livello istituzionale dagli organismi che li detengono, prendono in considerazione solo questa specifica casistica. Tale condizione è comune agli stati dell'Unione Europea (con una eccezione che di seguito vedremo) e in molti nel mondo (con eccezioni nell'America Latina), il che ha indotto le Nazioni Unite a cercare di individuare dei criteri che gli Stati possano prendere in considerazione per elaborare statistiche che rispettino parametri uniformi.

1.4 L'approccio delle Nazioni Unite e la necessità di definire a fini statistici le caratteristiche del femminicidio

Le Nazioni Unite, infatti, hanno espresso preoccupazione[19] per la mancanza di un approccio statistico standardizzato a livello globale o regionale su un argomento, quale l'eliminazione della violenza contro le donne, inserito quale obbiettivo fondamentale dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile[20].

Già nel 2013, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 68/191 aveva invitato gli Stati Membri ad intraprendere azioni contro l'uccisione di donne e ragazze legate al genere, ma nel 2016, con la risoluzione 70/176[21], ha sottolineato la necessità che gli Stati membri realizzino una raccolta dati accurata e tempestiva, disaggregando, analizzando e riferendo dati sulle uccisioni di donne e ragazze legate al genere. Il relatore

---

separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona legata al colpevole da relazione affettiva e con esso stabilmente convivente, contri il coniuge divorziato o il partner di un'unione civile cessata.

19 Statistical Framework Femicide – Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine e dall'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne. Approvato dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nella53a sessione del 28 febbraio-2 marzo e 4 marzo 2022. 2022CEGS/UNODC-INEGI CENTER OF EXCELLENCE in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice.

20 Nazioni Unite, «Trasformare il nostro mondo: L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», punto 8 (A/RES/70/1).L'organismo internazionale ha richiesto agli Stati membri di impegnarsi a rendere il mondo un luogo *«in cui ogni donna e ragazza gode della piena parità di genere e tutte le barriere giuridiche, sociali ed economiche alla loro emancipazione sono state rimosse»,*poiché *«il raggiungimento del pieno potenziale umano e dello sviluppo sostenibile non è possibile se a metà dell'umanità continua a essere negata la totalità dei diritti umani e delle opportunità»*. Nazioni Unite, «Trasformare il nostro mondo: L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile», punto 8 (A/RES/70/1).

21 Nazioni Unite, Azione contro l'uccisione di donne e ragazze legate al genere (A/RES/70/176).

speciale sulla violenza contro le donne[22], partendo proprio da quest'ultima risoluzione, ha evidenziato come l'elaborazione di strategie di prevenzione non possa prescindere da una raccolta dati comparabili e disaggregati che diano una misura della natura e della portata di tale violenza. Il relatore speciale ha, per la prima volta, fornito indicazioni concrete agli Stati, raccomandando di raccogliere sistematicamente questi dati «in due grandi categorie, che potrebbero includere sottocategorie in linea con le loro realtà nazionali, vale a dire il femminicidio del partner intimo o il femminicidio familiare, basato su una relazione tra la vittima e l'autore del reato, e altri femminicidi»[23].

Nell'analisi del problema del femminicidio, le Nazioni Unite sono giunte, dunque, alla conclusione che, per comprenderne la reale entità e l'andamento, è di fondamentale importanza stabilire dei criteri comuni che consentano di riconoscere il femminicidio indipendentemente dall'esistenza di legislazioni nazionali specifiche in relazione a tale reato. Pertanto, la Commissione statistica delle Nazioni Unite[24]ha chiesto all'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) di identificare i dati necessari a sviluppare un 'quadro statistico' sul femminicidio[25], evidenziando una serie di *caratteristiche* degli omicidi intenzionali di donne che possono essere globalmente ritenute *espressione* di *motivazioni legate al genere.*

1.5 I risultati recepiti dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite: la definizione di un quadro concettuale e di un quadro statistico per definire il femminicidio.

Nel marzo del 2022, a conclusione del lavoro, la Commissione Statistica delle Nazioni Unite[26], ha definito omicidi di genere, comunemente detti femminicidi, quelli che riguardano l'uccisione di una donna in quanto donna[27].

Le variabili necessarie per identificare un femminicidio sono molte e riguardano sia la vittima, sia l'autore, sia il contesto della violenza che il modus operandi e sono in linea con la struttura e il quadro della *classificazione internazionale della criminalità a fini statistici (ICCS)*, che può quindi essere ap-

---

22 Nazioni Unite, «Relazione del relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze», punto 5 (A/HRC/32/42).

23 Nazioni Unite, «Relazione del relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze», punto 83, lettera b) (A/71/398).

24 Nazioni Unite, relazione dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine contro la criminalità e le statistiche sulla giustizia penale (E/CN.3/2019/19).

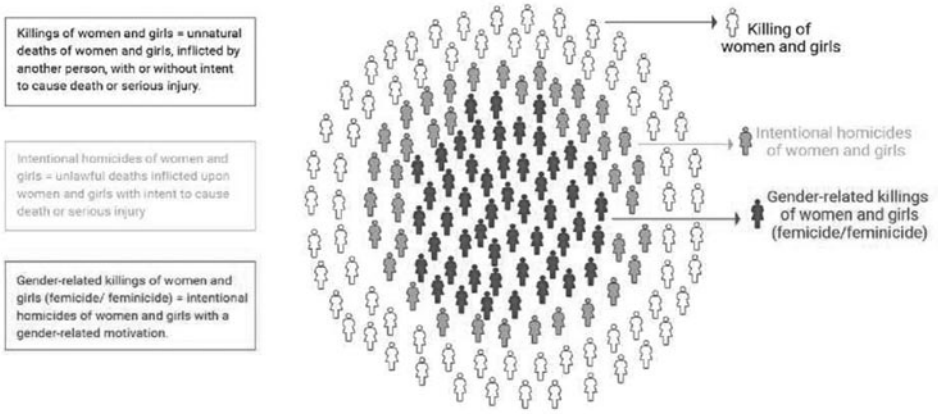
25 Il quadro è stato prodotto dall'UNODC in collaborazione con l'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne (UN Women)[25] in pieno allineamento con la *classificazione internazionale del crimine per scopi statistici (ICCS)[25]* .

26 Statistical framework for measuring the gender-related killing of women and girls (also referred to as "femicide/ feminicide")- 2022.

27 https://www.unodc.org/documents/data-andanalysis/statistics-2022.

plicata indipendentemente dalla legislazione nazionale specifica su tali reati[28].

In primo luogo la Commissione Statistica definisce un quadro concettuale per identificare gli omicidi di donne e ragazze legati al genere (femminicidio), partendo dalla definizione data dal Segretario generale delle Nazioni Unite nel rapporto 2015 ovvero «l'omicidio intenzionale - di donne e ragazze - a causa del loro genere[29]»; i tre concetti chiave sono dunque che l'omicidio sia volontario, che la vittima sia una donna e ricorrano i motivi di genere. Lo studio prende in considerazione come *motivazione legata al genere* quella delineata dalle Nazioni Unite nella raccomandazione generale n. 35, ovvero quel tipo di violenza fondata su '*l'ideologia del diritto e del privilegio degli uomini sulle donne, le norme sociali riguardanti la mascolinità e la*



necessità di affermare il controllo o il potere maschile, imporre ruoli di genere o prevenire, scoraggiare o punire ciò che è considerato un comportamento femminile inaccettabile»[30].

Chiarito il concetto di violenza di genere, la Commissione Statistica passa ad individuare i tipi di situazioni in cui può manifestarsi la violenza di genere, ovvero all'interno della sfera privata e pubblica, in diversi tipi di

---

28 UNODC-INEGI CENTER OF EXCELLENCE in Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice Statistical_framework_femicide_2022.pdf.

29 Nazioni Unite, Azione contro l'uccisione di donne e ragazze legate al genere, relazione del Segretario generale, paragrafo. 2 (A/70/93).

30 Raccomandazione generale n. 35 statuita dalla CEDAW (Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna), adottata nel luglio 2027.

relazione tra colpevole e vittima. In linea di principio, *ciò che definisce un'uccisione legata al genere non è una relazione specifica o un tipo di colpevole, ma il fatto che una o più delle motivazioni di genere abbiano innescato l'omicidio di una donna o di una ragazza*.

La Commissione ha elaborato il seguente schema illustrativo, in cui si evidenzia come gli omicidi legati al genere siano da individuare all'interno della categoria degli omicidi di donne, nel sottoinsieme degli omicidi intenzionali di donne:

Le uccisioni legate al genere possono verificarsi all'interno di diverse relazioni tra autori e vittime

Dal punto di vista statistico nella definizione afferiscono tre tipologie di *gender-related killing,* a seconda del tipo di relazione tra vittima e autore e/o del modus operandi o del contesto:

- gli omicidi di donne da parte del *intimate partner*; si fa riferimento agli omicidi intenzionali di donne commessi da un attuale o ex marito, partner intimo, partner convivente o partner *di incontri*.
- gli omicidi di donne da parte di un altro parente. Tali uccisioni riguardano gli omicidi intenzionali di donne e ragazze perpetrate da parenti di sangue (genitori, figli, fratelli, zii, cugini, ecc.), da parte di altri parenti per matrimonio o adozione (figli adottivi, suocero, cognato, ecc.), indipendentemente dal fatto che convivano o meno con la vittima al momento dell'uccisione, o da altri membri della famiglia. Tali omicidi maturano in contesti in cui norme sociali e culturali possono includere pratiche tradizionali dannose per le donne, si pensi alla diffusione in India[31], Pakista, Banghladesh, Iran degli omicidi in dote.
- gli omicidi di donne da parte di un'altra persona, sia conosciuta che sconosciuta, che avvenga con un *modus operandi* o *in un contesto* indicativo di motivazione di genere. Il femminicidio può avvenire anche al di fuori della sfera affettivo-familiare, all'interno di relazioni in cui esiste un rapporto di potere ineguale tra la vittima e l'autore, come nei

[31] https://genderbytes.wordpress.com/petition/50-milllion missing- lotta al genocidio-femminile-in-India/: in India sono in aumento gli omicidi per dote di giovani donne sposate, uccise perché la famiglia di origine non può soddisfare, nel corso del matrimonio, le esigenze economiche dei suoceri. Questi omicidi, definiti «morti per dote», sono generalmente omicidi di gruppo a cui partecipare il marito, i suoi genitori ed a volte i suoi fratelli. In molti casi la vittima viene cosparsa di cherosene e le viene dato fuoco in cucina, in modo da far apparire la morte un incidente. In altri casi le viene fatta ingerire dose massiccia di sonniferi o viene impiccata, per poi simulare suicidio. Spesso le torture sono tali da indurre le donne a commettere il suicidio. Stando ai dati, almeno 25000 donne sono uccise in questo modo ogni anno senza contare le migliaia che non muoiono, ma sopravvivono con ustioni e mutilazioni. Un vero e proprio genocidio che coinvolge donne di tutte le classi sociali, dunque non il risultato di povertà o ignoranza, ma di una cronica mancanza di leggi, dovuta all'inerzia del sistema legale e di giustizia del Paese.

casi in cui l'autore occupa una posizione di autorità o di cura sulla vittima (ad esempio, quando l'autore è il medico, l'infermiere, l'insegnante della vittima o quando è un agente di polizia, un funzionario pubblico o un appartenente al clero con una relazione diretta con la vittima). O ancora, i casi in cui l'autore sia sconosciuto alla vittima o che rimanga non identificato dalle autorità preposte alle indagini. In questi casi le motivazioni legate al genere che innescano le uccisioni vanno identificate attraverso alcuni criteri specificamente individuati.

Con riferimento all'ultima tipologia, risultando più difficile, nei casi che si consumano fuori dall'ambito affettivo-familiare, indentificare i motivi di genere, la Commissione Statistica ha invitato a focalizzare l'attenzione su informazioni riferite a specifiche condizioni, indicative di motivazioni di genere:

- se la vittima ha subito altre violenze in precedenza da parte dell'autore dell'omicidio
- se ha subito forme di sfruttamento illecito (ad esempio tratta di persone, lavoro forzato o schiavitù),
- se si trovava in una situazione in cui è stata rapita o privata illegalmente della sua libertà;
- se lavorava nell'industria del sesso;
- se vi è stata una violenza sessuale contro la vittima prima e/o dopo l'uccisione;
- se il corpo della vittima ha subìto mutilazioni;
- se il corpo è stato abbandonato in uno spazio pubblico;
- se la motivazione dell'omicidio costituiva un crimine d'odio di genere (cioè se vi era un pregiudizio specifico nei confronti delle donne da parte degli autori).

Finchè i singoli stati non adotteranno questi parametri nei propri sistemi

statistici[32], i quadri statistici continueranno ad *approssimarsi* sui dati di donne uccise da *intimate partner* e familiari; per tali tipi di omicidio i dati forniti dai diversi paesi[33]dimostrano che, nella maggior parte dei casi, sono legati a motivazioni di genere[34].

Omicidi di donne ad opera di *altro* autore (non partner o familiare) conosciuto/sconosciuto: caratteristiche indicative delle motivazioni di genere

Pertanto, al fine di raccogliere adeguatamente tutti i dati necessari a dare attuazione al quadro statistico, la Commissione Statistica suggerisce di mettere a fattor comune e integrare i dati provenienti da varie istituzioni nazionali, conferendo un importante ruolo di coordinamento alle *singole agenzie statistiche nazionali*.

1.6 Il quadro statistico in Italia

1.6.1 Il punto di vista dell'ISTAT

Come spiega l'Istat in un rapporto uscito lo scorso aprile, « *In Italia, non sono disponibili tutte queste informazioni* (richieste dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite), *che solo in futuro si potranno rilevare grazie alla collaborazione inter-istituzionale con il Ministero dell'Interno, rinforzata dalle richieste della Legge 53/2022 che obbliga l'Italia a misurare la violenza di genere. Tuttavia, è possibile delineare un primo quadro già a partire dalle informazioni disponibili*»[35]. Come riporta l'Istat con riferimento all'anno 2021[36], su 119 omicidi con una vittima donna, 104 sono i femminicidi presunti; il numero include esclusivamente omicidi volontari di donne commessi in ambito familiare: 70 donne uccise nell'ambito della coppia, dal partner o ex par-

---

32 E' bene precisare che l'adozione dei criteri proposti non ha alcun impatto sulle legislazioni penali dei singoli Stati ma rappresenta esclusivamente uno standard per la raccolta e l'armonizzazione dei dati volta a misurare l'effettiva entità del fenomeno e la risposta generale dello stato.

33 UNODC, *Global Study on Homicide* 2019, opuscolo 5, *Genere-related Killing of Women and Girls* (pubblicazione delle Nazioni Unite, 2019).

34 Tali dati, come evidenzia la Commissione, sono anche più facilmente disponibili perché le informazioni sul rapporto tra l'autore dell'omicidio e la vittima vengono già raccolte nei sistemi statistici dei singoli stati. E' evidente, tuttavia, come in tal modo rimanga fuori dalle statistiche una fetta di dati relativa agli omicidi avvenuti in altri contesti o con un determinato modus operandi da un autore noto o meno alla vittima.

35 Istat: *Bes 2022, il benessere equo e sostenibile in Italia*

36 Si precisa che i dati sopra riportati, avendo carattere operativo, hanno subito lievi modifiche sulla base di elementi comunicati nel tempo dal territorio; gli schemi riportati nei paragrafi successivi, riporteranno dati più aggiornati in quanto acquisiti nel gennaio di quast'anno.

tner; 30 uccise da un altro parente; 4 quelle uccise da conoscenti in ambito affettivo o relazionale. Per quanto concerne le rimanenti 15 vittime donne, due con più di 65 anni hanno subito una rapina da parte di sconosciuti, altre due sono state uccise da conoscenti per problemi di vicinato o altri motivi, mentre altre 11 sono state uccise da sconosciuti con diversi moventi. '*Per questi 15 casi solo un maggiore dettaglio di informazioni permetterebbe di definire se sono uccisioni legate alla motivazione di genere*[37]'. A tal fine, l'adozione del quadro di informazioni delineato dalla Commissione Statistica delle NU potrebbe aiutare a definire se la quota di omicidi di donne fuori dall'ambito familiare/affettivo sia identificabile come femminicidio.

1.6.2 Il sistema informativo sulla violenza contro le donne in Italia: le novità introdotte dalla legge n. 53/2022

Con la ratifica dell'Italia, nel 2013, della Convenzione di Istanbul del 2011[38] l'importanza di poter disporre di dati e informazioni di qualità sulla violenza di genere diventa tema di primo piano, considerata l'importanza che i dati statistici rivestono nella definizione delle politiche per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, come ribadito anche dalla citata Convenzione.

In linea con tali istanze e con le criticità generali evidenziate dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite, che, come sopra approfondito, ha dettato criteri univoci per definire statisticamente i femminicidi, la legge n. 53/2022 ha richiesto un ulteriori sforzo nel rafforzamento del sistema informativo italiano. La legge prevede l'obbligo per l'Istat di condurre ogni tre anni una «indagine sulla violenza contro le donne» per identificare la parte sommersa della violenza e monitorarla nel tempo e, per il Ministero dell'Interno[39], il Ministero della Salute e il Ministero della Giustizia di registrare, a fini statistici, il rapporto tra vittime e autori di violenza - insieme al genere della pre-

---

37 Istat: *Bes 2022, il benessere equo e sostenibile in Italia*.

38 La Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (meglio nota come Convenzione di Istanbul) è stata adottata dal Consiglio d'Europa nel 2011. In Italia è stata ratificata con la Legge n. 77 del 27 giugno 2013 cui sono succeduti provvedimenti che hanno cercato di adeguare la normativa italiana alle richieste della Convenzione. Si veda: https://www.istat.it/it/files/2017/11/ISTANBUL-Convenzione-Consiglio-Europa.pdf. Occorre ricordare che, già nel 1989, la Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women - CEDAW) aveva enfatizzato l'importanza dei dati statistici per la predisposizione e il monitoraggio delle politiche.

39 Come evidenziato nell'ultimo report della Direzione Centrale Polizia Criminale sull'Analisi Criminologica della Violenza di Genere, redatto nel gennaio 2024, è già in corso da tempo un rapporto di collaborazione interistituzionale tra DCPC e Istat e che l'Istituto Statistico è impegnato in ambito internazionale proprio sul tema dei criteri univoci per l'identificazione dei femminicidi a fini statistici.

sunta vittima e dell'autore. Vanno anche raccolte informazioni sulla violenza assistita, sulla presenza di armi, sul luogo della violenza, sullo stalking, ecc. In particolare, in ottemperanza all'articolo 5 della predetta legge, il Ministero dell'Interno sta implementando una serie di funzionalità del Centro Elaborazione Dati, istituito presso la Direzione centrale della polizia criminale, con l'obbiettivo di registare, in relazione a diverse fattispecie di reato, ogni ele-

Omicidi commessi	**320**	**287**	**308**	**325**	**330**
...di cui con vittime di sesse femminile	*113*	*119*	*122*	*128*	*120*
...di cui in ambitofamiliare/affettivo	**154**	**147**	**154**	**144**	**146**
...di cui con vittime di sesse femminile	*95*	*101*	*106*	*104*	*97*
…di cui da partner/ex partner	**82**	**73**	**81**	**69**	**68**
...di cui con vittime di sesse femminile	*69*	*68*	*71*	*61*	*63*

mento utile a definire la relazione autore-vittima, attraverso un *set minimo* di *modalità relazionali*[40] ed ulteriori informazioni di rilievo[41].

1.6.3 I dati sugli omicidi e l'identificazione dei femminicidi

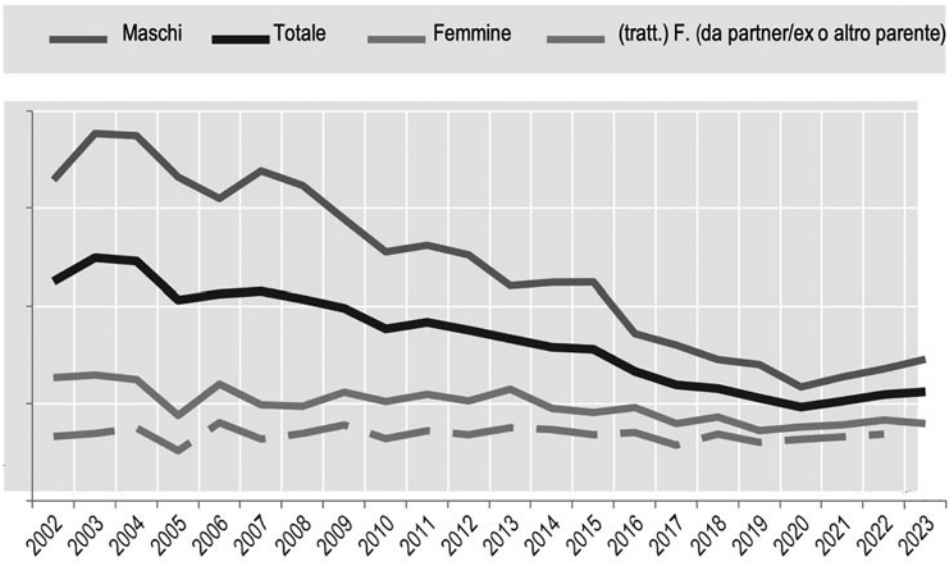
I dati relativi agli omicidi volontari commessi negli ultimi cinque anni[42], diffusi dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale (Ministero dell'Interno), mostrano un andamento sostanzialmente costante nel valore complessivo, mentre si rileva un lieve ma costante incremento delle vittime di genere femminile che raggiunge un picco nel 2022, per poi registrare una lieve flessione nel 2023. Inoltre, nel 2020, anno della pandemia covid 19 e delle limitazioni correlate alle conseguenti misure di contenimento, a fronte di un significativo decremento del totale degli eventi, che passano da 320 a 287 (-10%), si evidenzia un aumento delle vittime donne che, invece, salgono da 113 a 119 (+5%). Si osservi come negli ultimi 5 anni in media circa l'80% delle donne è stato ucciso in ambito familiare/affettivo;

---

40 Tipologia di relazione: 1coniuge/convivente; 2. fidanzato; 3. ex coniuge/ ex convivente; 4. ex fidanzato; 5. altro parente; 6. collega/datore di lavor o; 7. conoscente/amico; 8. cl iente; 9. vicino di casa; 10. compagno di scuola; 11. insegnante o persona cheesercita un'attività di cura e/o custodia;12. medico o operatore sanitario; 13. persona sconosciuta alla vittima; 14. altro; 15. autore non identificato.

41 L'età e i1 genere degli autori e delle vittime; le informazioni sul luogo dove il fatto è avvenuto; la tipologia di arma eventualmente utilizzata;se la violenza è commessa in presenza sul luogo del fatto dei figli degli autori o delle vittime; se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori.

42 Direzione Centrale Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale, Analisi Criminologica della Violenza di Genere, Roma, gennaio 2024.



e che, tra gli omicidi di donne in ambito familiare, più del 60%sono attribuiti al partner o all'ex partner e circa il 20% ad altri parenti; 4 omicidi di donne su 5 avvengono dunque in ambito familiare/affettivo:

Nel 2022, anno per cui si dispone di informazioni più dettagliate[43], nei casi di omicidio in cui si è scoperto l'autore, il 92,7% delle donne è vittima di un uomo e, nello stesso anno, tutti gli omicidi di donne commessi dai partner sono stati perpetrati da uomini. Il numero di eventi per i quali le Forze di polizia non individuano un possibile responsabile è contenuto (11,5% dei casi nel 2022) e molto più esiguo per gli omicidi con vittime donne (2,4%); in alcuni anni è stato addirittura nullo. Il dato trova spiegazione nella diversità dei contesti in cui avvengono gli omicidi degli uomini e la conseguente maggiore difficoltà nella conduzione delle indagini. Gli uomini, infatti, sono più spesso uccisi da persone non conosciute prima dell'evento e sono le sole vittime – con rare eccezioni – della criminalità organizzata. L'età media delle vittime donne di omicidio è 55,1.

Le vittime straniere, che costituiscono il 22,4% del totale, sono mediamente più giovani: la loro età media risulta di 46,8 anni per le donne. Il rischio, per le donne italiane, aumenta all'aumentare dell'età (contrariamente a quanto avviene per gli uomini); quest'ultimo aspetto può essere parzialmente spiegato, con la presenza di un elevato numero di donne in età avanzata uccise da persone loro legate – in genere i partner – con lo scopo *dichiarato* di porre fine a diverse tipologie di situazioni critiche[44]; si noti, al contempo, che nessun uomo

---

43 Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere: dati Istat allegati all'audizione direttore Istituto Nazionale di Statistica dott. Gazzelloni del 23.1.2024.

44 Ibidem nota 42. Si tratta nel complesso di 14 omicidi di donne su 126 nel 2022, l'11,1% del totale; tale percentuale sale al 27,3% se si considerano le donne ultrasessantacin-

è stato ucciso dalla propria compagna adducendo questi stessi motivi. Sotto il profilo della nazionalità, invece, il 92,7% degli italiani è ucciso da italiani (tra le donne il 93,9%) e il 71,6% degli stranieri è ucciso da stranieri (l'informazione disponibile non fornisce indicazioni sulle singole cittadinanze).

1.6.4 Il trend dei femminicidi negli anni.

Volendo allargare la panoramica andando indietro nel tempo, possiamo osservare, nel seguente grafico elaborato dall'Istat, che, in generale, mentre il *trend* delle vittime maschili segue abbastanza fedelmente quello del totale degli omicidi, registrando una significativa riduzione negli anni, gli eventi con vittime femminili procedono con una linea autonoma e tendenzialmente costante, mostrando un aumento anche in anni in cui il dato generale degli omicidi volontari consumati ha fatto registrare un decremento.

Osservando il seguente grafico è evidente che, a fronte di un significativo calo del numero degli omicidi degli uomini negli ultimi 20 anni, il numero degli omicidi delle donne rimane costante:

Vittime di omicidio volontario per genere. Anni 2002-2023 Fonte: Ministero dell'interno - Direzione centrale polizia criminale (DCPC); Istat (valori per 100.000 abitanti)

La dinamica nel tempo degli omicidi mostra notevoli differenze di genere: la costante riduzione del numero di omicidi registrata negli ultimi decenni ha avvantaggiato principalmente gli uomini, riducendo il divario *numerico* tra i sessi, considerata la stabilità del numero degli omicidi di donne negli anni[45].

2. Femminicidio: lo scenario europeo

2.1 La Convenzione di Istanbul: prima ratifica dell'Unione Europea e i possibili scenari.

In ambito europeo, la prima definizione di violenza contro le donne ba-

---

quenni, con 12 omicidi per questo motivo su 44.

45 I dati Istat 2022 (fonte cit. sopra) indicano che le donne che hanno in atto un percorso di uscita dalla violenza presso i CAV hanno in prevalenza tra i 40 e i 49 anni (27,5%); seguono le 30-39enni (24,6%). Le donne con meno di 29 anni costituiscono il 18,6% e tra queste le giovanissime sono lo 0,3%. Il 16,3% delle donne è nella fascia tra i 50 e i 59 anni, il 5,6% in quella tra i 60 e i 69 anni, mentre le ultrasettantenni sono il 2,3%. Il dato, incriciato con quello relativo alla maggiore incidenza degli omicidi tra le donne all'aumentare dell'età lascerebbe intendere una minore consapevolezza delle donne più adulte e un maggior radicamento del fenomeno in quella fascia di età. Inoltre, la decisione di intraprendere un percorso per uscire dalla violenza presso i CAV sembra arrivare a distanza di anni dall'inizio della violenza stessa: per il 41,3% delle donne sono passati più di cinque anni dai primi episodi di violenza subita, per il 33,5% da uno a cinque anni, per il 13,5% da sei mesi a un anno e solo per il 7,1% delle donne il tempo intercorso tra violenza subita e inizio del percorso presso il CAV è inferiore ai sei mesi.

sata sul genere è fornita dalla Convenzione di Istanbul del 2011**,** per la prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata dall'Italia nel 2013 con la legge n. 77. L'art. 3 della Convenzione chiarisce che per violenza contro le donne si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata", precisando che con il termine 'genere' ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini. La Convenzione definisce violenza contro le donne basata sul genere qualsiasi "violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato" (art. 3). Nello stesso articolo viene dettata anche la definizione di violenza domestica che "designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima".

La Convenzione, all'art. 5, obbliga gli Stati a prevenire, indagare e punire tutti gli atti di violenza contro le donne e a proteggere le vittime, salvaguardando il diritto umano fondamentale delle donne a vivere una vita libera dalla violenza, imponendo alle autorità statali, oltre che di astenersi da atti di violenza contro le donne, anche obblighi positivi riconducibile alle cdd. ***'quattro P'*****:** la prevenzione della violenza, la protezione delle vittime, perseguimento penale nei confronti dei responsabili e le politiche integrate (e raccolta dati)[46]. Di conseguenza, la Convenzione di Istanbul include e integra la norma della dovuta diligenza ("due diligence"), richiesta dal diritto internazionale agli Stati nella lotta alla violenza contro le donne.

Ne1 giugno 2023, con una decisione del Consiglio dell'Ue, la Convenzione di Istanbul è stata ratificata dall'Unione europea come entità transnazionale. L'adesione dell'UE alla Convenzione, oltre a confermare il ruolo fondamentale della stessa nella lotta alla violenza contro le donne, comporta l'obbligo di darvi attuazione sia in capo all'UE che ai suoi Stati membri; in tale contesto si auspica anche l'adozione di una direttiva che, da un lato guiderebbe l'azione legislativa dell'unione europea, dall'altro potrebbe legittimare l'apertura di una procedura di infrazione per gli Stati che non dovessero rispettarne i principi. In realtà già nel marzo 2022 la Commissione Europea, nell'ambito della strategia dell'UE per la parità di genere 2020-2025, aveva avanzato una proposta di direttiva per combattere la violenza contro le donne

---

[46] "La Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne: risultati e sfide", Rapporto dell'APCE, 8 giugno 2019, Doc. 14908, §12). *'La Convenzione di Istanbul... è un manifesto, che definisce una visione della società in cui le donne non siano subordinate agli uomini e la parità di genere sia pienamente raggiunta'.*

e la violenza domestica, che mirava a introdurre norme minime volte a criminalizzare le forme più gravi di violenza contro le donne e di violenza informatica. Il 6 febbraio 2024 il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno raggiunto *un accordo* in merito alla citata direttiva che, *qualora adottata*, costituirebbe il primo atto legislativo dell'UE in materia; l'accordo è relativo alla configurazione nell'UE di una serie di reati: mutilazione genitale femminile, matrimonio forzato, condivisione non consensuale di materiale intimo, stalking on line, molestie on line, istigazione all'odio o alla violenza on line, dei quali saranno stabilite definizioni e sanzioni comuni[47]. La direttiva, inoltre, dovrebbe introdurre circostanze aggravanti quali la reiterazione della violenza contro le donne, la commissione di atti di violenza contro persone vulnerabili o minori e il ricorso a livelli di violenza di estrema gravità[48].

Quest'ultimo scenario lascerebbe ipotizzare una possibile inversione di rotta nel senso di un più marcato *approccio di genere* del diritto europeo[49], approccio, di fatto, al momento assente nella quasi totalità degli stati membri; si dovrà comunque attendere l'adozione della direttiva per comprenderne l'effettività e la reale portata innovativa .

Al riguardo, nell'ambito dei progetti di finanziamento e ricerca[50]dell'Unione Europea, l'UE ha commissionato studi in materia di *configurazione come reato della violenza di genere nei confronti delle donne* nei paesi dell'UE.

2.2 Uno studio sul femminicidio nei paesi europei: l'esempio virtuoso della Spagna

L'Eige (European Institute for Gender Equality), il principale Istituto di ricerca e riferimento statistico sull'uguaglianza di genere in Europa, si è speso molto negli ultimi anni in indagini sul fenomeno del femminicidio nei vari Stati europei, al fine di analizzare le dimensioni dello stesso e fare un confronto omogeneo tra Paesi europei. Una recente ricerca dell'Eige[51] indaga sulla definizione del Femminicidio e sull'analisi delle risposte giuridiche al fenomeno in cinque Stati membri - Germania, Spagna, Francia, Portogallo e Romania -

---

47 Rispetto alla Bozza presentata dalla Commissione, non è stato inserito il reato di stupro poiché non è stato raggiunto un consenso sulla sua definizione giuridica(tra i paesi che hanno votato contro figurano Francia, Germania e Ungheria).

48 Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione Europea del 6 febbraio 2024, in *Consilium.europa.eu*, Sito Web Ufficiale del Consiglio dell'U.E. e del Consiglio Europeo (aggiornamento all'8 febbraio 2024)

49 Osservatorio sulla violenza contro le donne n. 3/2023 – L'adesione dell'Unione Europea alla convenzione di Istambul del Consiglio d'Europa. Sara De Vido, in sistemapenale.it, Progetto Giustizia Penale.

50 Misure dell'UE per porre fine alla violenza contro le donne, *Consilium.europa.eu*, Sito Web Ufficiale del Consiglio dell'U.E. e del Consiglio Europeo (aggiornamento all'8 febbraio 2024)

51 EIGE, *Femicide: shedding light on the 'invisible' victims,* 2022.

evidenziando come la lotta al femminicidio sia generalmente guidata da due approcci distinti: la considerazione del femminicidio quale omicidio *neutro* dal punto di vista del genere o quale forma di violenza di genere[52].

Dall'indagine condotta è in realtà emerso che un solo Stato membro, tra i cinque considerati, riconosce nel proprio ordinamento che il femminicidio è una forma estrema di violenza di genere contro le donne: la Spagna. La normativa spagnola, difatti, riconosce espressamente nella propria legislazione penale che la donna è colpita in modo sproporzionato da condotte espressione di violenza di genere, e, pertanto, meritevole di tutela *speciale*[53]. La Ley Orgánica del Poder Judicial – LOPJ (legge organica sul potere giudiziario[54]), introduce sia delle *autonome fattispecie* di reato che vedono come vittima la donna, sia delle *aggravanti* per alcuni reati se commessi da uomini nei confronti di donne a cui sono o sono stati legati da relazione affettiva[55], *stabilendo altresì la competenza di un tribunale speciale*.

I Tribunali Speciali in materia di violenza contro le donne, istituiti nel 2004 con la citata legge, pur rientrando nel sistema giurisdizionale *penale*, hanno competenze anche su aspetti civilistici per tutto ciò che attiene alla protezione della donna, al sostegno economico e psicologico per la vittima e per i suoi figli, per le questioni inerenti all'eventuale affidamento, adozione dei minori orfani di femminicidio, separazione e divorzio dal coniuge violento, pagamento degli alimenti, insomma dei più rilevanti aspetti di natura civile e assistenziale che riguardano le vittime di violenza. *«Operiamo con lo stesso diritto di procedura penale, con l'unica differenza che il giudice specializzato, (..) e il procuratore specializzato sono dotati di competenze civili e penali...*

---

52 lo studio indica risultati allarmanti: la mancanza di una risposta-istituzionale completa al femminicidio non solo ostacola l'efficacia della prevenzione e dell'azione penale, ma priva anche le vittime del necessario sostegno ed espone le vittime a ripetuti casi di vittimizzazione secondaria durante i procedimenti giudiziari.

53 La battaglia spagnola contro la violenza di genere iniziò nel 1997, quando Ana Orantes denunciò le violenze del marito in diretta televisiva. Poco dopo venne uccisa. Erano gli anni in cui la violenza sessuale in Italia passava dall'essere reato contro la morale pubblica a reato contro la persona. Il femminicidio di Orantes scatenò un dibattito pubblico culminato prima nel *Plan de acción contra la violencia doméstica del 1998*, che ha introdotto il delitto di "violenza psicologica esercitata con carattere abituale" e il distanziamento fisico tra l'aggressore e la vittima, e poi nella *ley orgánica* contro la violenza di genere del 2004.

54 La legge, nata nel 2004, ha subito nel tempo intergrazioni e modifiche, sino al 2022, anno in cui è stato introdotto il cdd. Feminicidio Sexual.

55 allorquando, una serie di reati, siano commessi contro '*la moglie, l'ex moglie o una donna* che ha o ha avuto una relazione sentimentale analoga con l'autore del reato, a prescindere da un'eventuale convivenza, nonché i reati commessi nei confronti di *discendenti* dell'autore del reato, *della moglie o della convivente* oppure contro minori o persone legalmente incapaci che vivono con l'autore del reato o soggette all'autorità, tutela, curatela, affidamento o custodia de facto della *moglie o convivente,*

Ciò consentirà la protezione della vittima, nei casi in cui è sopravvissuta, in entrambe le aree. (...) È una cosa grandiosa. Fin dal primo minuto, non solo proteggi la vittima con un alloggio o ordine di nessun contatto, ma le stai anche garantendo un sostegno finanziario, un assegno di mantenimento, puoi darle la casa, puoi darle molto. Quindi, questa è una vera protezione.[56]*»*

La Spagna, dunque, sembra avere l'approccio più integrato nei confronti del femminicidio, tra i cinque stati membri presi in considerazione dall'indagine dell'Eige, che viene espressamente normato nel concetto di violenza di genere ed è indagato, perseguito e condannato da unità di contrasto e tribunali separati e specializzati, in grado di assicurare, nella stessa sede, una tutela rapida, efficace e completa alla donna vittima di violenza.

La Spagna, inoltre, dal 2022 ha iniziato a contare i femminicidi attraverso un Osservatorio interistituzionale[57], dividendoli per categorie: femminicidio del partner o ex; femminicidio familiare; femminicidio sessuale (legato alla violenza sessuale fuori da relazione affettivo familiare. Si applica anche ai casi di tratta, prostituzione, mutilazione genitali femminili o matrimonio forzato); femminicidio sociale (omicidio di donna per aggressione non sessuale da parte di persona non legata da relazione affettiva/familiare: conoscente, amico, collega di lavoro o sconosciuto etc.); femminicidio vicario (omicidio di una donna o dei figli minori da parte di un uomo che intende recare lesioni ad un'altra donna). La Spagna è il paese che raccoglie il maggior numero di informazioni sul femminicidio, fornendo dunque la panoramica più esaustiva sul fenomeno.

2.3 Il superamento del vaglio di costituzionalità della normativa spagnola come possibile apripista di una inversione di tendenza europea.

La Corte Costituzionale Spagnola ha affrontato più volte la questione di legittimità costituzionale di tale disciplina, foriera, secondo i ricorrenti, di violazione del principio di uguaglianza poiché prevede una sanzione differente dello stesso comportamento sulla base del sesso dell'autore e della vittima del reato.

Le conclusioni a cui è pervenuta la Corte, tuttavia, sono, ad avviso della scrivente, di generale e primario interesse: non si tratta di una discriminazione in ragione del sesso, come emerge dal termine "género". Si tratta di sanzionare più gravemente fatti più gravi, e il legislatore considera razionalmente che lo siano in quanto costituiscono *"una manifestación específicamente lesiva de violencia y de desigualdad"*[58]; si tratta della "constatazione razionale di tale lesività a partire delle caratteristiche della condotta descritta e, tra l'altro, del

---

56 Testimonianza raccolta dall'EIGE da un magistrato speciale spagnolo, in Eige, *Femicide: shedding light on the 'invisible' victims,* 2022

57 Feminicidio.Net – Informacion sobre Violencia de Genero en Espana, alimentato da dati forniti dal Ministerio de Egualidad y Ministerio de derechos sociales y Agenda 2023.

58 "SSTC 59/2008, de 14 de mayo, FJ 7; 41/2010, de 22 de julio, FJ 5 b); en idéntico sentido, SSTC 45/2009, de 19 de febrero, FJ 3; y 127/2009, de 26 de mayo, FJ 3; STC n. 45/2010, FJ 4".

suo significato oggettivo come riproduzione di un modello radicato di comportamenti aggressivi nei confronti delle donne da parte degli uomini nell'ambito del rapporto di coppia".

La finalità della norma è quella di assicurare tutela alla donna in un ambito in cui si ritiene che i beni fondamentali della vita, della salute, dell'integrità fisica nonché della stessa libertà e dignità non siano adeguatamente protetti. Il suo obiettivo è combattere all'origine un tipo di violenza strutturale, che si genera in un contesto di disuguaglianza e si manifesta nella gravissima frequenza e negli effetti della violenza in questione sulla donna, colpendola in modo *sproporzionato*: quello penale diventa, dunque, strumento di ripristino dell'uguaglianza sostanziale. La ratio della norma risiede quindi nella necessità di affermare il principio di uguaglianza inteso quale divieto di discriminazione; pertanto le aggravanti vanno applicate laddove la condotta di violenza rappresenti una manifestazione di discriminazione, in una situazione di diseguaglianza e di dominio dell'uomo sulla donna o volto ad instaurare tale dominio, che sia o sia stata moglie o a lui legata da simile relazione affettiva.

Le decisioni della Corte Costituzionale Spagnola devono costituire uno spunto di riflessione sulla concreta possibilità di introdurre, anche nel nostro ordinamento, una normativa che prenda specificamente in considerazione la protezione della donna, i cui beni fondamentali della vita, della salute e dell'integrità fisica, libertà e dignità non appaiono ancora sufficientemente protetti[59]. I dati statistici, pur nelle loro criticità, mettono in luce come il fenomeno della violenza di genere colpisca le donne in modo *sproporzionato*, legittimando l'intervento del legislatore a ripristino di una uguaglianza sostanziale, come auspicato dalla convenzione di Istanbul. E se è vero che il nostro ordinamento ha cercato negli anni soluzioni al problema attraverso l'introduzione di fattispecie di reato, di aggravanti, di misure di prevenzione che, ancorchè gender neutral, si sono rivelati ottimi strumenti di contrasto al fenomeno della violenza di genere in ambito relazionale e affettivo/familiare, è pur vero che, al di fuori di questo contesto è difficile riscontrare analoga sensibilità. Mi riferisco ai casi di femminicidio, generalmente sconosciuti alle statistiche poiché si consumano in ambiti diversi dalla sfera affettivo familiare, eppure degni di considerazione secondo le Nazioni Unite (vds Criteri definizione femminicidio della Commissione Statistica delle Nazioni Unite), e che potrebbero essere ricondotti a ciò che in Spagna viene definito come feminicidio social, feminicidio sexual (di vittime prostituzione e tratta ad es) o feminicidio vicario (omicidio dei figli per recare lesioni ad una donna).

---

59 A.M. MAUGERI, *Le "aggravanti" nei confronti degli uomini autori di "violenza di genere" nella disciplina spagnola: possibile strategia politico criminale o strumento di una politica della "sicurezza" discriminatoria?* in *Jura Gentium*, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, ISSN 1826-8269, Quaderni JG-Feltrinelli, 2016.

2.4 Considerazioni *de iure condendo* sulla possibile introduzione di una aggravante di genere nel nostro ordinamento.

La necessità di prendere in considerazione tali fenomeni nella loro riconducibilità alla violenza di genere, prima ancora che per esigenze di ordine statistico, nasce, da motivazioni di carattere egalitario oltre che etico: in una società che si definisce democratica non si può prescindere dall'obbiettivo di garantire una effettiva eguaglianza tra uomini e donne, sanzionando specificamente quelle condotte che sono espressione di discriminazione da parte del genere maschile nei confronti del genere femminile. Una apertura, al riguardo, viene fornita dalla stessa UE allorquando, nell'ambito di specifici progetti di finanziamento e ricerca[60], ha commissionato studi in materia di *configurazione come reato della violenza di genere nei confronti delle donne* nei paesi dell'UE. L'argomento non è certo di facile approfondimento e, sullo stesso, non sembra sia sviluppato un dibattito dottrinale attuale nel nostro paese[61](che tenga conto anche dei sopra citati criteri di definizione del femminicidio dettati in ambito internazionale) tale da agevolare il processo decisionale del legislatore. Tuttavia, se da un lato apparirebbe, almeno *prima facie*, maggiormente difficoltosa l'introduzione di una serie di autonome fattispecie di reato che vedano vittime le donne (data anche la già complessa struttura della nostra legislazione penale), dall'altro sembrerebbe maggiormente percorribile l'introduzione, per una serie di delitti contro la persona, di una aggravante di genere (che sanzioni *l'aver commesso il fatto per motivi di genere*, i cui contenuti potrebbero essere definiti sulla base sia di quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul[62] che dalla dottrina più autorevole sul tema[63]), che tenga

---

60 Misure dell'UE per porre fine alla violenza contro le donne, *Consilium.europa.eu*, Sito Web Ufficiale del Consiglio dell'U.E. e del Consiglio Europeo (aggiornamento all'8 febbraio 2024)

61 Ottimi contributi sono forniti da: E. CORN, *Il Femminicidio come fattispecie penale, Storia, comparazione, prospettive*, Collana della Facoltà di Giurisprudenza n. 15, 2017, Università degli Studi di Trento. Anche in Editoriale Scientifica - Napoli, ISBN 978-88-9391-219-8. G. VIGGIANI *Il femminicidio come reato. Prassi applicative e prospettive de iure condendo,* in GenIUS 2019-2. A. MERLI, Violenza di genere e femminicidio, in Diritto penale contemporaneo, 1/2015, sul web in dpc.rivistatrimestrale.criminaljustice-network.eu.

62 precisando che con il termine genere '*ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini'*, e che, per, violenza contro le donne basata sul genere si intende qualsiasi "*violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato*" (art. 3 Convenzione Istanbul); tali definizioni potrebbero costituire un punto di partenza per una più strutturata elaborazione dottrinale.

63 si potrebbe mutuare l'espressione utilizzata dalle ricercatrici Diana Russel e Jane Caputi per definire la violenza misogena alla base del femminicidio, ovvero»*motivata dall'odio, dal disprezzo, dal piacere o dal senso di proprietà delle donne*» (op. sopra citata); sul punto, si ribadisce, sarebbe auspicabile un contributo della dottrina, che potrebbe volgere

in considerazione il disvalore aggiunto del fatto, determinato dall'inserimento della condotta dell'autore in un modello culturale generatore di gravi danni alla vittima e che connota la sua azione di un ulteriore profilo di offensività rispetto a quello espresso dall'atto in sè. Una tale formulazione metterebbe anche al riparo dalla 'preoccupazione' di mettere formalmente la 'donna' al centro di questa tutela[64], perdendo così la neutralità di strumenti normativi che, a ben riflettere, potrebbero non essere neutrali, poiché volti a combattere un fenomeno che colpisce le donne in modo sproporzionato, proprio in ragione della loro appartenenza al genere[65] [66].

Una specifica e più grave risposta sanzionatoria risponderebbe, dunque, all'esigenza di riequilibrare, attraverso la pena, rapporti strutturalmente asimmetrici. Tale circostanza non sembra possa evocare lo spettro di un diritto penale *d'autore* poiché l'inasprimento della pena non sarebbe legato alle caratteristiche, nella fattispecie il sesso, di chi lo commette, ma del disvalore aggiuntivo dell'atto commesso, quale espressione di violenza di genere[67]. L'aggravante non scatterebbe, dunque, in tutte le ipotesi di aggressione di un uomo nei confronti della donna, ma sarebbe configurabile laddove si ravvisasse in quell'atto di violenza di genere, idonea a provocare nella vittima quei danni (o il rischio di quei danni) come previsti dalla convenzione di Istanbul[68]. Tale

---

uno sguardo anche alla legislazione di altri paesi come la Spagna o dell'America Latina (es.il Guatemala ha dato una definizione di omicidio *di genere*, ma ha anche individuato i diversi contesti in cui matura, adottando una 'soluzione mista'. G. VIGGIANI, op. cit.).

64 Si pensi a quanto sia spinta all'eccesso la neutralità rispetto al genere nel nostro ordinamento penale che addirittura ricorre alla formula "persona in stato di gravidanza" nella L. n. 119/2013 nell'art. 61, n. 11 quinquies, nel parossistico slancio verso quell'uguaglianza formale che ci impedisce di chiamare le cose con il loro nome.

65 Il ricorso *all'aggravante di genere* sarebbe *astrattamente* applicabile ad entrambi i sessi ma si risolverebbe di fatto in una applicazione alla violenza contro le donne, quale manifestazione di rapporti asimmetrici fra i sessi, ancorati a ruoli di genere stereotipati, che vedono la donna in una posizione subordinata rispetto all'uomo.

66 Né sembra possano manifestarsi preoccupazioni in merito alla possibile equivocità del concetto di *genere* in una società sempre più aperta alle istanze LGBTQI+, poiché, in tal caso, saremmo nell'ambito del concetto di *identità di genere*, meritevole di tutela ma sotto profili differenti rispetto alla specificità della tematica in argomento De iure condendo, all'indomani della mancata approvazione al senato del DDL Zan, si potrebbe ipotizzare una nuova proposta che prenda in considerazione le aggravanti di identità di genere, separatamente da quelle di genere (che andrebbero ad aggravare la pena sulla base del ragionamento sopra esposto), in considerazione del differente disvalore giuridico sotteso ai comportamenti lesivi di tali interessi.

67 Sul tema, A. PERIN, *Giustizia egualitaria e cultura della colpevolezza: la sanzione del «motivo di genere» nel diritto penale cileno*, in *Diritto penale contemporaneo*, Rivista trimestrale, Ed. Progetto Giustizia Penale n.3/2022, Milano 2022.

68 Art. 3 Convenzione Istanbul: nella definizione di violenza contro le donne si fa riferimento a *tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, com-*

strumento si rivelerebbe idoneo a ripristinare quell'uguaglianza sostanziare, che lo Stato, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, è tenuto a garantire, rimuovendo le situazioni di diseguaglianza di fatto.

2.4.1 L'impatto di una aggravante di genere su *altri tipi* di femminicidio

Disuguaglianza che, a ben vedere, non è tenuta debitamente in considerazione nel nostro ordinamento, non solo tra uomini e donne ma addirittura tra donne e donne: non si vede infatti perché l'omicidio di una prostituta, analogamente ad femminicidi in contesti diversi da quello familiare/affettivo, debba rimanere fuori dalla sfera di reazione aggiuntiva del nostro ordinamento penale quando legato a motivi di genere. Questi omicidi rientrano a pieno titolo, anche secondo le citate classificazioni internazionali, nella categoria dei femminicidi, nella misura in cui la violenza che queste donne subiscono è espressione di una pretesa di dominio sul corpo femminile da parte dell'uomo e di una disparità di potere tra i sessi. Si osservi, al riguardo, come *il mondo maschile dei clienti fruitori di sesso a pagamento è lo stesso mondo dei fidanzati, mariti e amici che esercitano violenza tra le mura domestiche*[69]. Le donne che svolgono attività di prostituzione vengono uccise in quanto donne proprio come le donne che muoiono per mano dei fidanzati, mariti ed ex: questi ambiti ripropongono similmente modelli asimmetrici di relazione uomo-donna. Si consideri, inoltre, che tra le donne che esercitano la prostituzione in Italia molte sono le vittime di tratta e vivono in una condizione di forte marginalità sociale, dovuta alla loro condizione di migrazione[70], di sfruttamento e di privazione della loro stessa identità che si realizza anche attraverso la sottrazione dei loro documenti. Queste donne vivono, nel loro quotidiano, in diverse forme e con differente intensità la violenza di genere di cui il femminicidio non è altro che l'ultima e più estrema espressione.

Tali femminicidi non trovano adeguato spazio né nel nostro sistema

---

prese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata.

69 'L. FARINA, *Femminicidio, prostituzione e tratta*, in '*Femicidio corredo culturale Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*', Regione Emilia Romagna, Assessorato alle Politiche Sociali, anno 2011, a cura di Cristina Karadole e Anna Pramstrahler.

70 Assemblea Generale NU, Special Rapporteur on violence against women and girls, Reem Alsalem, A/77/136: '*le probabilità di subire violenza si moltiplicano quando le donne sono dislocate o si trovano in rifugi di emergenza quando migrano verso paesi, città ed aree periurbane come conseguenza di uno spostamento forzato o di una ricollocazione pianificata, incontrando difficoltà nell'accesso ad una abitazione adeguata, al lavoro e a meccanismi di protezione sociale'.* Sul tema delle donne a rischio di tratta a scopo di sfruttamento sessuale o lavoro domestico a seguito di migrazioni dovute a cambiamenti climatici e disastri: S. DE VIDO, *Violenza climatica e migrazioni di genere nel diritto internazionale*, *in Donne Migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, a cura di Angela Di Stasi Raffaele Cadin Anna Iermano Valentina Zambrano, *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2023.

penale né sugli organi di stampa e nell'opinione pubblica (e sarebbe interessante una riflessione su quanta influenza abbiano questi ultimi ambiti sul primo!) né sul piano statistico, col rischio che in tale contesto venga annullata la portata sociale e culturale della violenza esercitata. L'introduzione di una aggravante dei motivi *di genere nell'accezione data dalla convenzione di Istanbul,* consentirebbe di punire più gravemente, in ragione del maggiore disvalore sociale dell'atto quale espressione di discriminazione e dominio dell'uomo sulla donna, non solo femminicidi commessi in ambito affettivo e familiare, ma anche quelli che maturano in altri ambiti quali quello sociale e prostitutivo.

Il citato strumento ben si attaglierebbe, inoltre, ad un altro fenomeno particolarmente intollerabile e diffuso: l'omicidio di un figlio al solo scopo di recare danno alla madre; ferma restando l'aggravante di cui all'art. 577 del contesto familiare, tale fattispecie non trova sanzione aggiuntiva nel nostro ordinamento, a meno che l'evento non maturi nell'ambito del reato di maltrattamenti in famiglia. Tuttavia laddove non sia inquadrabile in tale contesto, come avvenuto in diversi casi di cronaca, l'applicazione dell'aggravante dei motivi di genere renderebbe giustizia ad una fattispecie particolarmente intollerabile che condanna una madre ad una condizione di *morta in vita* e, dunque, espressione estrema di violenza di genere.

2.4.2 Spunti di riflessione offerti dalla Corte Costituzionale sull'aggravante dei rapporti affettivo/familiari. La *gelosia* nella nostra giurisprudenza, a cavallo tra aggravante ed attenuante.

Il tema diventa, poi, particolarmente interessante alla luce della Sentenza della Corte Costituzionale n. 127 del 30 ottobre 2023 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del co. 3 dell'art. 577 c.p. introdotto dalla l. n. 69/2019 (cd. codice rosso) che vieta al giudice di dichiarare prevalenti le attenuanti di cui agli artt. 62 co.1 n.2 e 62 bis c.p. rispetto all'aggravante dei rapporti familiari tra autore e vittima dell'omicidio[71]. Il caso ha ad oggetto un giovane che aveva ucciso il padre in occasione di un ennesimo episodio di aggressione nei proprio confronti e nei confronti della madre e del fratello.

La Corte d'Assise d'Appello di Torino non aveva riconosciuto che avesse agito in legittima difesa (come sostenuto dal tribunale di primo grado) ma gli aveva riconosciuto varie attenuanti tra cui la provocazione e le attenuanti generiche. La Corte ha evidenziato che il divieto di prevalenza delle attenuanti di cui al co. 3 dell'art.577 finisce per determinare pene manifestamente eccessive in situazioni caratterizzate da elementi che diminuiscono la colpevolezza degli imputati, dovendosi valutare caso per caso la pena da infliggere adeguandola alla gravità della condotta e al grado della sua colpevolezza. Tale decisione, ad avviso di chi scrive, sembra rendere evidente l'insufficienza dell'attuale aggravante dell'omicidio familiare a tutela di omi-

cidi espressione di violenza di genere poiché mette sullo stesso piano situazioni portatrici di interessi non omogenei, aggravando la risposta sanzionatoria anche nei casi in cui l'omicidio sia commesso proprio da quei soggetti più vulnerabili all'interno di relazioni familiari o affettive, che con quell'aggravante si voleva tutelare. In tali casi risulta svuotata la portata degli interventi che negli anni, in vista di una maggior tutela, hanno allargato le maglie dell'art. 577 c.p. ai rapporti familiari e affettivi in senso ampio, facendovi ricomprendere anche casi di separazione, convivenze anche cessate e relazioni affettive. Insomma, la ratio degli interventi che hanno ampliato la portata dell'art. 577 è legata all'intento di assicurare un trattamento sanzionatorio particolarmente severo per tutti i casi di omicidio commesso nell'ambito di relazioni familiari o affettive, specie a danno delle donne e comunque dei soggetti più vulnerabili all'interno di tali contesti. Di conseguenza, la limitazione del bilanciamento di cui alla legge n. 69 del 2019 diventa evidentemente irragionevole proprio in quanto applicabile anche in casi in cui gli interessi in gioco sono diametralmente confliggenti con la ratio della norma, ovvero in danno di persone che si intendeva più efficacemente proteggere. Il problema, ad avviso di chi scrive, non risiede nell'incostituzionalità del divieto di cui al citato co. 3, ma nell'inadeguatezza dell'aggravante di cui all'art. 577 quale risposta al femminicidio. Essa, oltre a non ricomprende femminicidi maturati in contesti diversi da quello affettivo/familiare, non tiene in adeguata considerazione lo specifico disvalore sociale della violenza di genere, le cui manifestazioni estreme non solo non trovano specifica risposta ma possono essere finanche attenuate dall'applicazione di attenuanti generiche.

Si pensi, inoltre, a come anche l'applicazione dell'aggravante dei motivi abbietti e futili, cui si fa tradizionalmente ricorso in presenza di omicidi per *motivi di gelosia*, si riveli insufficiente allorquando, anche in diversi gradi di giudizio dello stesso processo (o addirittura nella stessa sentenza), quegli stessi motivi di gelosia siano addirittura valutati quali attenuanti generiche e considerati *'tempesta emotiva e passionale*[72]*'*, in grado di attenuare la responsabilità

---

[72] Corte d'Assise d'Appello di Bologna, Sez. I penale, sentenza 14 novembre 2018. Caso Michele Castaldo, condannato in primo grado a 30 anni per l'omicidio della compagna Olga Mattei; la Corte D'Asside D'appello ridusse la pena a 16 anni considerando che avesse agito in preda ad una *soverchiante tempesta emotiva e passionale* (come la descrisse il perito nominato dal giudice di primo grado) determinata dalla gelosia. La gelosia venne considerata, dalla Corte, Contestualmente sotto un doppio profilo: da un lato quale *espressione di un intento meramente punitivo nei confronti di una donna che si mostrava poco sensibile per le sue fragilità e che – con tale atteggiamento – gli lasciava immaginare di potersi stancare della relazione e di decidere di lasciarlo. Per tali ragioni va condivisa la decisione del primo giudice e confermata la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 61 numero I C.p.* Nella medesima sentenza, però, si legge, che dalla gelosia si è scatenata la *soverchiante tempesta emotiva e passionale* quale condizione che ha influito sull'elemento soggettivo, senza tuttavia «*...inficiarne la capacità di autodeterminazione...»,* legittimando l'applicazione delle aggravanti generiche, con giudizio di equivalenza con l'aggravante di cui all'art. 61 n. 1 c.p.. In tal senso anche La sentenza

penale. Occorre, dunque, operare una riflessione sugli effetti dell'assenza di una aggravante di genere sul consolidarsi di orientamenti giurisprudenziali che tendono a ricostruire l'omicidio di una donna da parte del compagno in termini di ordinaria impulsività, determinata dalla gelosia, tale da meritare, in virtù di questa, l'applicazione delle circostanze attenuanti generiche[73]; tali orientamenti evidenziando che «*gli stati emotivi o passionali, pur non escludendo né diminuendo l'imputabilità, possono comunque essere considerati dal giudice ai fini della concessione delle circostanze attenuanti generiche, in quanto essi influiscono sulla misura della responsabilità penale*»[74]. Non si intende sottrarre, in tali casi, al giudice il potere di applicare le attenuanti generiche, ma semplicemente di tenere in considerazione, a tal fine, la presenza di ulteriori circostanze.[75]

Consapevole che per le sue radici socio-culturali il fenomeno della violenza di genere va affrontato prioritariamente sul piano della prevenzione e senza la pretesa che l'introduzione di una aggravante di genere possa costituire di per sé una soluzione al problema, non può tuttavia non riconoscersi che i comportamenti espressione di violenza di genere sono comportamenti penalmente rilevanti e, in quanto tali, vanno riconosciuti e stigmatizzati in ragione del loro disvalore sociale, come sancito dalla convenzione di Istanbul che annovera la *prosecution* (perseguimento penale) tra i 4 pilasti della lotta alla violenza di genere. Disvalore che spesso è sconosciuto a chi li agisce, in un contesto sociale e culturale che giustifica o legittima quei comportamenti, consentendone il perpetrarsi[76]. Ricordiamo, peraltro, che nel nostro ordinameno non sono nuovi casi di riconoscimento di gravi e inaccettabili violazioni di diritti fondamentali delle donne, quali quello alla salute e all'integrità fisica: il

---

del Tribunale di Genova (sezione Gip/Gup), 5 dicembre 2018 in cui si legge che '*l'imputato, marito della vittima, non ha agito sotto la spinta di un moto di gelosia fine a sé stesso, per l'incapacità di accettare che la moglie potesse preferirgli un altro uomo, ma come reazione al comportamento della donna, del tutto incoerente e contraddittorio, che l'ha illuso e disilluso nello stesso tempo, l'ha indotto a uscire dal volontario isolamento in cui si era ritirato proprio per lasciare spazio alle sue scelte, con la promessa di un futuro insieme, ma tutto questo invano*'. La sentenza, peraltro ha tralasciato tutti i precedenti espidodi di vioenza di cui la donna era stata vittima, per mano del marito. E, ancora, la Corte d'Assise di Brescia sul caso di Antonio Gozzoni, assolto dall'omicidio della moglie Cristina Maioli, perché si è trovato in *un vero e proprio delirio di gelosia*.

73 P. DI NICOLA TRAVAGLINI*: violenza-di-genere-sentenza-del-tribunale-di-roma-del-4-ottobre-2021 in lamagistratura.it/diritto-e-società, 4 luglio 2022.*

74 Cass. Pen., Sez. I, 5 aprile 2013, n. 7272; Cass. Pen., Sez. I, 29 gennaio 2018, n. 4149; Cass. Pen., Sez. I, 5 febbraio 2018, n. 5299; o ancora,Cass. Pen., Sez. VI, 7 luglio 2016, n. 27932.

75 G. STAMPANONI BASSI, *Sulla attitudine degli stati emotivi o passionali ad influire sulla misura della responsabilità penale. Brevi note ad una recente sentenza di merito*, in *Giurisprudenza Penale* Web, 2019.3.

76 C. PECORELLA, *Violenza di genere e sistema penale* , Università degli studi di Milano Bicocca, editoriale *Diritto penale e processo* n. 9/2019.

riferimento è alla pratica delle mutilazioni degli organi genitali femminili, punita, prima che venisse maturata questa consapevolezza, nel novero delle lesioni gravi o gravissime di cui agli artt. 582 e 583 c.p.; dal 2006 ne è stato riconosciuto lo specifico disvalore attraverso l'introduzine della fattispecie di cui all'art.583 bis c.p.

3. Fattori di rischio e di vulnerabilità

3.1 La valutazione del rischio nei *reati spia*: considerazioni introduttive

Tra gli strumenti a disposizione delle istituzioni in un'ottica preventiva del femminicidio, particolarmente efficace è la valutazione dei fattori di rischio di recidiva e di vulnerabilità della vittima, cui la convenzione di Istanbul [77]conferisce fondamentale importanza. La necessità di procedere alla valutazione del rischio di pericolosità dell'autore quando la vittima entra in contatto con le autorità preposte alla sua tutela, è sottolineata anche in sede di accordo sulla direttiva europea raggiunto il 6 febbraio 2024 dal Consiglio e il Parlamento Europeo e di cui si attende l'adozione. Sulla base di tale valutazione le autorità dovranno prevedere misure di protezione adeguate.

In un recente report del GREVIO[78] riferito all'Italia, le Autorità italiane sono state esortate affinchè «sviluppino ulteriormente le procedure di valutazione e gestione del rischio e ne garantiscano la diffusione nell'ambito di *tutti* gli enti istituzionali che si occupano di casi di violenza basata sul genere», dando così piena attuazione all'art. 51 della Convenzione di Istanbul.

In diversi casi il femminicidio è preceduto da alcuni campanelli d'allarme che, se correttamente individuati, possono portare a configurare comportamenti penalmente rilevanti che gli addetti ai lavori chiamano 'reati spia' ovvero reati indicatori di violenza di genere, in quanto espressione di violenza fisica, sessuale, psicologica, economica diretta contro *una donna in quanto tale* o *che colpisce la donna in modo sproporzionato* (art.3 Conv. Istanbul, come sopra illustrato); vi sono ricompresi: *Atti persecutori* (art. 612 *bis* c.p.); *Maltrattamenti contro familiari e conviventi* (art. 572 c.p.); V*iolenze sessuali* (art. 609 *bis*, 609 *ter*, e 609 *octies* c.p.).

Una corretta e tempestiva valutazione dei fattori di rischio nelle condotte che contraddistinguono questi reati e una adeguata analisi delle condizioni che rappresentano fattori di vulnerabilità della vittima, consentono di effettuare una prognosi sul rischio di recidiva di un comportamento violento e misurare l'entità dell'esposizione a pericolo della vittima. Tali valutazioni incidono sensibilmente sulla scelta della strategia di contrasto più efficace nel caso di specie nonché delle modalità di tutela della vittima nelle more dell'adozione di un

---

77 «Gli organi competenti devono adottare le necessarie misure legislative o di altro tipo per garantire che la valutazione del rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di violenza ripetuta siano condotti da tutte le autorità competenti al fine di gestire il rischio e, se necessario, fornire una sicurezza coordinata e di supporto» (art. 51 Convenzione di Istanbul)

78 GREVIO, Rapporto di valutazione (di base) sull'Italia, 13 gennaio 2020

provvedimento. E' un terreno questo, a ben vedere, in cui prevenzione (dell'escalation di violenza che può portare al femminicidio) e repressione (del reato spia) si intrecciano e si influenzano reciprocamente: più rapida ed efficace sarà la risposta al reato spia attraverso una adeguata valutazione del rischio, maggiori saranno le possibilità di scongiurare un femminicidio. Presupposto imprescindibile per avviare questo processo di valutazione del rischio è l'acquisizione di una serie dettagliata di elementi che contraddistinguono la relazione tra vittima e autore, che misurano la frequenza e l'intensità dei comportamenti violenti, che delineano l'indole dell'autore, che evidenziano il contesto economico ed altri fattori che di seguito approfondiremo.

3.2 La presa in carico della vittima di violenza e l'intervento *'in rete'*: una prospettiva *personale*.

L'acquisizione dei citati elementi richiede una partecipazione attiva della vittima al processo di '*emersione*' del reato spia, che spesso è difficile ottenere: si pensi al particolare senso di vergogna che provano le vittime di violenza sessuale nel dover raccontare i dettagli di quanto subito, talvolta sopraffatte da un contesto malsano e omertoso in cui si è nate e vissute, o scoraggiate da esperienze di vittimizzazione secondaria, qualora non incontrino la sensibilità e la professionalità di persone adeguatamente formate a supportarle. Gli atti persecutori e i maltrattamenti, caratterizzati dal protrarsi nel tempo di una serie di comportamenti perpetrati nelle relazioni affettive o nell'intimità del nucleo familiare, incontrano, poi, una diffusa resistenza della vittime alla denuncia, legata ad una sorta di assuefazione alla situazione, al sentirsi responsabile per le condotte agite dal partner o ex partner, alla paura e, più in generale, ad una serie di dinamiche innescate dal ciclo della violenza in cui la donna è travolta[79].

Il primo problema da affrontare è, dunque, avvicinare la vittima a chi è in grado di rassicurarla, proteggerla e di guidarla nel percorso più efficace per la realizzazione di una sua piena tutela e nella riconquista dei suoi diritti e della sua libertà. In tale percorso un ruolo fondamentale assumono, per la Polizia di Stato, le Sezioni delle Squadre Mobili Specializzate in tali tipi di reati, le Divisioni Anticrimine delle Questure e, fuori da tale ambito ma in stretta correlazione, i Centri Antiviolenza e i Pronto Soccorso , i cui operatori sono sempre più pronti ad individuare, nell'origine delle lesioni, forme di violenza di genere e di attivare un percorso a tutela della vittima che coinvolge altre istituzioni preposte alla loro protezione[80].

---

79 Gli strumenti normativi attualmente a disposizione ci consentono, in taluni casi che di seguito vedremo, un intervento anche a prescindere dall'iniziativa della vittima. Ma certo un suo coinvolgimento diventa poi sempre fondamentale quantomeno nelle fasi successive in vista di una definitiva uscita dalla spirale di violenza.

80 Le"*Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza*" prevedono, nei casi di violenza alla donna che venga riconosciuta almeno una codifica di urgenza (codice giallo o equivalente) così da garantire una visita medica tempestiva (solitamente entro un tempo

Nel descrivere la presa in carico della vittima di violenza di genere non posso prescindere dalle mie personali esperienze, maturate nel corso della direzione della sezione specializzata della Squadra Mobile di Genova e presso la Squadra Mobile di Caserta. L'uso dell'aggettivo personali non è casuale: ascoltare la vittima e percepirne il dolore, guardarla negli occhi e leggere a tratti paura e sconforto, trasmetterle comprensione attraverso un ascolto aperto e privo di pregiudizi, illustrarle il percorso da intraprendere infondendo un seppur flebile senso di fiducia, scorgere, gradualmente, nello sguardo, una speranza che da quella violenza si può uscire e riceverne, infine, la gratitudine una volta riconquistata la propria dignità sono esperienze che necessariamente coinvolgono la dimensione *umana* oltre che quella professionale e che rappresentano il valore più alto e il senso più profondo del nostro lavoro.

Questo percorso graduale, a tratti tortuoso, iniziava spesso con una frase che esemplifica, a mio avviso, il senso della *presa in carico*: 'da questo momento il *tuo* problema diventa un *mio* problema', un invito alla vittima a fidarsi ed *affidarsi*. A distanza di qualche anno da quelle esperienze ho riconosciuto il senso di queste parole in un discorso pronunciato nel gennaio di quest'anno dal Capo della Polizia Vittorio Pisani davanti alla Commissione Bicamerale d'inchiesta sul Femminicidio: 'la violenza di genere è un problema *per* le donne ma non deve essere un problema *delle* donne', evidenziando in tal modo la necessità che le istituzioni e la società si facciano carico a vario titolo e in diverse modalità del problema.

Forze dell'ordine, centri antiviolenza, procure, servizi territoriali, case rifugio, presidi ospedalieri, rete familiare e amicale vanno coinvolti ciascuno per la propria parte (e ciascuno al meglio delle proprie capacità!) nel processo di presa in carico e gestione dello specifico caso, in un lavoro di squadra, capace di creare una rete di protezione e di supporto attorno alla vittima e di prevenire le conseguenze del reiterarsi delle violenze e della loro escalation.

In un'ottica preventiva più generale, però, coloro che rappresentano le istituzioni, gli organi di stampa, la scuola, hanno la responsabilità di avviare iniziative volte a scardinare il fenomeno della violenza di genere attraverso diverse modalità a seconda della specificità della singola istituzione o fetta di società, nella consapevolezza che la violenza di genere ha radici culturali profonde e richede di essere affrontata in modalità multidisciplinare, che non trascuri agli aspetti psicologici. Particolare attenzione va posta non solo alle iniziative da intraprendersi nel mondo della scuola, ma anche a interventi nel *mondo del lavoro* volti sia alla diffusione della cultura del rispetto che a sostegno del *benessere mentale.* Interessante, al riguardo, l'iniziativa intrapresa dall'Inail che, dal 2021, ha rilasciato corsi di formazione sulla 'Cultura del rispetto', a circa 11.000 dipendenti, corso che verrà messo a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni[81]. Fondamentale, ancora,

---

di attesa massimo di 20 minuti) e ridurre al minimo il rischio di ripensamenti o allontanamenti volontari che pregiudicherebbero l'attivazione del percorso di tutela'in rete'.

81 Iniziativa annunciata dall'Avvocato Generale Inail, d.ssa Ninci, nel corso di un convegno tenutosi presso la Corte dei Conti lo scorso 17 gennaio. Da una indagine dell'Organiz-

il rinforzo dei CAV, dei servizi territoriali e delle case rifugio, struttute nevralgiche per il sostegno materiale e psicologico della vittima oltre che per la realizzazione della sua protezone, così come progetti di intervento multidisciplinare sui maltrattanti.

Molte sono le iniziative adottate dal Ministero dell'Interno in vista di un sempre maggiore affinamento delle competenze in materia e della ricerca di strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno. Si pensi ai numerosi progetti intrapresi sul tema dalla Polizia di Stato quali il progetto europeo Enable[82], il protocollo Zeus[83] per il maltrattante (con un''efficacia sull'abbattimento dei casi di recidiva, in percentuali di circa il 90%), la creazione di stanze per le audizioni protette delle vittime[84], il progetto sicurezza-VERA con le associazioni di commercianti e diverse altre. Tali iniziative sono compendiate, a scopo divulgativo, dalla campagna della Polizia di Stato *'... questo NON è AMORE'* che, oltre a diffondere dati statistici annuali, illustra i progetti intrapresi e i nuovi strumenti a disposizione, quali i sistemi applicativi Scudo e Youpol[85], espone metodi di intervento, informa su numeri utili, forni-

---

zazione Internazionale sul Lavoro del 2021 su 75 paesi, è emerso che le situazioni dichiarate di violenza o molestia di natura psicologica o sessuale nel mondo del lavoro sono circa 1 su 5 (dall'indagine sono state escluse le violenze fisiche). La convenzione OIL, ratificata dall'Italia nel Gennaio 2021, considera Molestie e Violenze sul lavoro in senso molto ampio ovvero sia quelle che nascono in occasione del lavoro, ma anche quelle in connessione col lavoro o che scaturiscono dal lavoro. Tale definizione potrebbe aprire ad inserire il tema in quello generale della salute e sicurezza sul mondo del lavoro, che tenga conto delle situazioni di disagio.

82 Enable (Early Network-based Action Against violent Behaviours to Leverage victim Empowerment REC-RDAP-GBV-AG-2020) attivato in collaborazione con il Ministero dell'Interno nel gennaio 2021 con l'obiettivo di prevenire la violenza domestica e di genere, proteggere le vittime, avviare e formalizzare interventi integrati sul territorio anche attraverso percorsi formativi (organizzati dalla Polizia di Stato, grazie a tale progetto).

83 La Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, in linea con le direttive europee (Raccomandazione Comitato Ministri UE n.5/2002, articoli 18 e 38 Direttiva UE n.29/2012, articolo 16 Convenzione di Istanbul) ha promosso uno strumento innovativo ed efficace, ribattezzato protocollo "Zeus", che prevede un accordo con i servizi territoriali che si occupano di interventi trattamentali clinico-criminologici integrati, in base il quali i soggetti ammoniti vengono invitati a presentarsi presso il servizio per essere presi in carico e seguire un trattamento clinico/criminologico con un'équipe di lavoro multidisciplinare, volto a far comprendere il disvalore del proprio comportamento e a prevenire un'escalation della violenza. Tale intervento ha consentito l'abbattimento di oltre il 90%dei casi di recidiva (fonte *'...questo non è amore 2023'*).

84 Si segnala a tal proposito la collaborazione con l'associazione Soroptimist International d'Italia che ha finanziato con il progetto denominato "Una stanza tutta per sé" l'allestimento di locali idonei all'ascolto protetto di donne vittime di violenza

85 l'app della Polizia di Stato denominata YouPol nasce, nell'ottica di un coinvolgimento del cittadino quale è parte attiva nella vita democratica del Paese, per contrastare il bullismo e lo spaccio di sostanze stupefacenti; a marzo del 2020 è stata estesa anche ai casi

sce consigli e racconta storie di donne che, con l'aiuto della Polizia di Stato, in collaborazione con le diverse istituzioni ed associazioni, ce l'hanno fatta!

Particolare menzione merita l'attenzione rivolta dalla Polizia di Stato al proprio interno, attenzione che si estende oltre l'adozione di specifici programmi di formazione, che dopo illustreremo. Mi riferisco alla promozione del benessere psicologico per il personale della Polizia di Stato, che si esprime attraverso la messa a disposizione di una rete di psicologi, appartenenti al ruolo sanitario della Polizia di Stato, al fine di assicurare sostegno al personale che, per motivi lavorativi, sia particolarmente esposto ad eventi critici ed alle conseguenti sollecitazioni della sfera psichica; ma anche a dipendenti che, per motivi personali, si trovino in situazioni tali da richiedere un sostegno o semplicemete un confronto con un esperto del settore.

3.3 Il ciclo della violenza e la sistematicità della recidiva.

Nell'approccio alla vittima di violenza di genere occorre tener conto che spesso si trova intrappolata in un vortice da cui è difficile uscire: quella che in campo psicologico viene chiamata 'spirale (o ciclo) della violenza[86]'. La violenza si esprime in varie modalità, che possono manifestarsi singolarmente o combinate tra loro: fisica, sessuale, psichica ed economica, secondo la definizione di violenza domestica data dalla Convenzione di Istanbul e ripresa nell'art. 3 del Decreto Legge n. 93/2013. L'esercizio di queste forme di violenza produce un danno tanto più grave e difficile da riparare quanto più la violenza è intensa e duratura nel tempo; spesso, tuttavia, come appurato in campo psicologico dalle esperienze di osservazione delle vittime di violenza, non vi è una continuità assoluta nell'esercizio della violenza, che può alternarsi a momenti di apparente calma e riconciliazione[87].

---

di violenza di genere. YouPol consente di trasmettere, anche in forma anonima e in tempo reale, messaggi ed immagini alla sala operativa della Questura competente per territorio. Le segnalazioni sono automaticamente georeferenziate, ma è possibile per l'utente modificare il luogo in cui sono avvenuti i fatti. Si precisa che lo stesso non è uno strumento di gestione delle emergenze, per le quali occorre sempre chiamare il NUE-112, con cui l'app si interfaccia; lo stesso si può scaricare gratuitamente ed è disponibile per dispositivi Ios e Android.

86 La definizione è stata ideata da Leonore Walker, psicologa americana alla quale si devono i primi studi sul fenomeno della violenza domestica. Nel 1979 ha pubblicato, "*The Battered Woman*" (la donna picchiata) saggio che illustra l'andamento ciclico della della violenza domestica. Alla base del comportamento violento da parte del partner abusante secondo la Walker, vi è la spinta a controllare l'altro.

87 '*La violenza non si manifesta quasi mai fin dall'inizio del rapporto, periodo in cui il partner si mostra affettuoso, gentile, premuroso, legando a sé la donna in quel che ella crede essere un rapporto piacevole, sicuro e gratificante. Con il tempo, però, si manifestano i primi episodi di violenza, talvolta un po' "in sordina", e via via la situazione va a peggiorare. All'inizio quasi impercettibile, si crea, poi, un clima di tensione, paura e minaccia costante. Gli episodi di violenza spesso si scatenano per delle banalità, per*

In una prima fase del cd. ciclo della violenza, di *accumulo della tensione*, si assiste ad atteggiamenti violenti, litigi frequenti e ad un graduale innalzamento della tensione; tale fase può protrarsi per un tempo indefinito, che può essere anche molto lungo, nel corso del quale si registra una sorta di adattamento della vittima che cerca di evitare comportamenti sgraditi al partner, nella speranza di tenere a bada la situazione e che il conflitto possa risolversi. Questa fase è caratterizzata anche da una sorta di colpevolizzazione della donna che tende a giustificare agli atti dell'aggressore. Dall'accumulo di tensione si passa poi alla fase *dell'esplosione della violenza* (fisica o sessuale che sia), fase di solito breve ma pericolosa, in cui la vittima si sente smarrita e aumenta il suo isolamento. Spesso trascorre del tempo prima che riesca a chiedere aiuto. Infine si passa alla fase del pentimento, detta anche della *luna di miele*, in cui l'aggressore appare pentito e tenta una riconciliazione attraverso strategie manipolatorie, Quest'ultima fase di sollievo in realtà amplifica il senso di smarrimento nella vittima creandole l'illusione di un possibile cambiamento del partner .

In ambito psicologico, riguardo alla condizione di impotenza della vittima all'interno del ciclo della violenza, si parla di sindome della donna maltrattata (Battered woman syndrome)[88], comune tra le donne gravemente abusate: tra gli elementi che rendono difficoltosa l'uscita dalla spirale della violenza vi sono, oltre alla speranza che il partner cambi, la dipendenza economica dal partner, la convinzione di riuscire a gestire la situzione tra un un'esplosione di violenza e la successiva, la paura di rimanere sola, la perdita di autostima, la perdita dell'energia psicologica necessaria a iniziare una nuova vita. La ciclicità della violenza domestica rende la recidiva una caratteristica sistematica[89].

E' fondamentale, allora, individuare i fattori di rischio di recidiva specifica e di escalation della violenza che possono, se non presi in carico con tempestività ed efficacia, sfociare in femminicidio.

3.3.1 Dalla valutazione del rischio alla gestione del rischio: il metodo Sara.

La reiterazione, la frequenza e l'escalation della violenza che connotano i reati spia del femminicidio richiedono, in un'ottica di prevenzione dell'esito

---

dei litigi ove l'uomo vuole garantirsi, con la violenza, il controllo della situazione', L. WALKER, *'The Battered Woman'*, 1979; 3rd etition, Springer, New York, 2007.

88 L.WALKER, *The Battered woman syndrome*, 3rd etition, Springer, New York, 2007. D.DANNA *Ginocidio, la violenza contro le donne nell'era globale*, Rleuthera, 2007.

89 *La violenza che si consuma fra le pareti domestiche, solo in casi eccezionali rappresenta un fenomeno improvviso, estemporaneo ed occasionale, di solito assume le caratteristiche della ripetitività e della continuità, quasi quotidiana La recidiva è insita nei casi di maltrattamento, li caratterizza la ciclicità della violenza sia in termini di reiterazione della condotta, sia in alternanza di azioni negative esercitate*. A.C. BALDRY, *Dai Maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*. Milano-Franco Angeli Editore2006.

letale, l'individuazione e la corretta analisi dei 'fattori di rischio' e di 'vulnerabilità' presenti all'interno delle relazioni violente. Il principio su cui si basa la valutazione del rischio è che la violenza all'interno della coppia non è un fatto casuale da affrontare in termini fatalistici. La violenza è una scelta, influenzata da fattori individuali, sociali, culturali, biologici di chi la agisce. Occorre dunque comprendere cosa muove il maltrattante a decidere di comportarsi in modo violento verso la vittima: per la letteratura psicologica si tratta del desiderio di imporre potere e controllo all'interno della coppia.

In tale contesto la forma più estrema di violenza, il femminicidio, costituisce l'affermazione finale di potere e controllo in una relazione violenta e, *paradossalmente*, un riconoscimento della perdita di controllo dell'aggressore[90]. E' dunque fondamentale intercettare ed analizzare a fondo le *caratteristiche* del comportamento del maltrattante che, in una determinata modalità relazionale, costituiscono *fattori di rischio* di recidiva e di escalation del comportamento violento. Individuare e valutare i fattori di rischio (risk assessment) aiuta a leggere i campanelli d'allarme e ad effettuare un giudizio prognostico sulla possibile ripetizione del comportamento e sulla sua intensità, sulla base di parametri noti, e di misurare, di conseguenza, il grado di esposizione della vittima a pericolo[91].

Dalla fase di valutazione del rischio scaturiscono le scelte in merito alla gestione del rischio (risk management), attraverso l'attivazione della rete di protezione della vittima sopra citata e l'individuazione degli strumenti più idonei a neutralizzare la pericolosità del maltrattante, limitandone la libertà con misure cautelari (divieto di avvicinamento, ordine di allontanamento dalla casa familiare, divieto di dimora o la custodia cautelare in carcere) o precautelari o intervenendo con misure di prevenzione (ammonimento per stalking o per violenza domestica, sorveglianza speciale), e/o attraverso risposte trattamentali adeguate.

In Italia, nel 2006, è stato importato il metodo SARA, Spousal Assault Risk Assessment - Valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza e nelle relazioni intime, elaborato in Canada nel 1996 da due psicologi clinici forensi, specializzati nella valutazione e gestione degli autori di reati violenti, P. Randall Kropp e Stephen D. Hart. Tale metodo, impiegato diffusamente negli Stati Uniti e in Europa, è stato attuato in Italia attraverso specifici protocolli tra le forze dell'ordine e la psicologa Anna Costanza Baldry, coordinatrice in Italia del progetto SARA, realizzato all'interno dei programmi Daphne e Marie Curie Fellowship Reintegration Grants della Commissione Europea.

---

90 N. WEBSDALE, *Domestic Violence Fatality Reviews: from a culture of blame to a culture of safety*., in *Juvenile and familyCourt Journal*/Volume 50, 2009.

91 Il risk assessment è dunque *quel complesso di azioni e valutazioni che tendono a fornire un quadro prognostico – quindi di previsione – circa la probabilità (rischio) di verificarsi di eventi o circostanze, in base a parametri che sono noti, e che possono mettere a repentaglio l'incolumità o la sicurezza di una persona* . BALDRY, A.C. (2016). *Dai Maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*. Milano-6° Edizione Aggiornata- Franco Angeli Editore

3.3.2 Valutazione e gestione del rischio nella prospettiva di forze dell'ordine e magistratura.

Nell'ambito di questo progetto sono stati realizzati numerosi percorsi di formazione delle forze dell'ordine sul metodo SARA, che hanno costituito, unitamente alla progressiva introduzione di novità legislative, un punto di svolta nell'approccio alla materia.

Nel 2013 ho avuto modo di frequentare uno specifico corso di formazione sul metodo Spousal Assault Risk Assessment, tenuto da A.C. Baldry, sperimentandone poi sul campo l'efficacia: affrontare i casi di violenza domestica partendo dall'analisi di precisi elementi, codificati nel citato metodo, aiuta a *pesare* la gravità del caso, pronosticando il rischio di un'escalation della violenza e misurando l'entità dell'esposizione a pericolo della vittima. Tali valutazioni consentono, nel prendere in carico la vittima di violenza, di scegliere, sulla base dei fattori di rischio che presenta quello specifico caso, la migliore strategia di intervento per scongiurare il reiterarsi dei comportamenti violenti e per mettere salvaguardare l'incolumità della vittima. Occorre, poi, precisare che l'assenza di fattori di rischio in un determinato momento non significa che possa escludersi in modo assoluto il verificarsi di atti violenti, essendo comunque presente nel comportamento umano una componente di imprevedibilità.

Non che prima dell'introduzione di tale metodo non venisse effettuata una valutazione di rischio che, di fatto, costituisce un po'il *core business* si chi lavora a tutela di vittime di violenza; ma il metodo consente di migliorare la predizione, tenendo conto di indicatori di rischio scientificamente validati, in grado di ridurre il margine di errore. Dal punto di vista degli operatori di polizia, come sperimentato nel corso della mia esperienza professionale, il metodo contribuisce ad orientarsi meglio, ad esempio, sulla scelta se indirizzare la vittima sulla strada amministrativa, della richiesta di ammonimento al Questore, o se intraprendere la strada penale: nei casi che non presentino alti profili di rischio, infatti, allorquando sia prevedibile che l'AG non ravvisi esigenze cautelari e che dunque non adotti alcuna misura, anche meno afflittiva quale il divieto di avvicinamento, sarebbe preferibile intraprendere la strada amministrativa, per fare in modo che la condotta pregiudizievole sia quantomeno *interdetta* da un provvedimento di natura preventiva quale l'ammonimento del Questore. In tali casi la vittima viene comunque indirizzata verso un centro antiviolenza e potrà essere coinvolta la rete familiare/amicale, ove presente, a supporto del percorso. Nei casi in cui invece, dopo l'ascolto della vittima, l'acquisizione di seppur preliminari riscontri e gli accertamenti sull'indagato, emerga un elevato profilo di rischio, si procederà all'attivazione immediata di ogni misura a tutela della vittima, coordinando un intervento in rete maggiormente strutturato (eventuale intervento sanitario, collocamento in struttura protetta, attivazione centro antiviolenza, supporto psicologico della vittima etc.,), e fornendo immediatamente all'autorità giudiziaria ogni riscontro utile a consentire l'adozione di una misura cautelare.

Interessante notare come il metodo di valutazione del rischio si adatti ad esigenze operative di vario genere: delle forze dell'ordine, degli operatori

dei centri antiviolenza, ma anche dell'autorità giudiziaria. Si pensi a come, nella valutazione sull'applicazione di una misura cautelare personale (ma anche ad es. nella valutazione dell'applicazione del beneficio della sospensione condizionale della pena), l'a.g. è chiamata a compiere proprio un giudizio prognostico circa la reiterazione dell'attività criminosa, basandosi su elementi specifici dai quali sia possibile dedurre, secondo massime di comune esperienza, il pericolo di reiterazione del reato. In particolare, il magistrato deve tener conto di fattori sia oggettivi che soggettivi, quali modalità e circostanze del fatto, personalità dell'indagato, e di tutti i parametri indicati nell'art. 133 c.p.. Orbene, nei reati di violenza domestica, caratterizzati da dinamiche comportamentali peculiari come quelle che connotano il ciclo della violenza, oltre che da una componente di imprevedibilità del comportamento, è fondamentale che le scienze complementari concorrano con quelle giuridiche nell'individuazione di quei fattori oggettivi e soggettivi di cui tener conto nell'applicazione delle massime di comune esperienza [92]. Al riguardo, il rapporto del GREVIO[93] sull'Italia del 2020 ha sottolineato l'importanza di incrementare lo strumento della valutazione del rischio anche per la magistratura, poiché i dati del rapporto ne hanno messo in luce ancora uno scarso impiego (solo il 20% delle Procure)[94].

Una recente sentenza della Corte Europea, 10 novembre 2022, L.M. e altri c. Italia, ric. 25426/20 ha, infine, messo in luce come la valutazione del rischio sia tema di interesse anche nei procedimenti civili che coinvolgono vittime di violenza domestica: nel caso di specie, viene contestata la decisione di un tribunale per i minorenni che aveva stabilito la prosecusione di incontri tra i minori con il padre violento, tossicodipendente e alcolista, (già denunciato dalla madre per il reato di maltrattamenti in famiglia), in ambiente non protetto, con relativa sospensione della responsabilità genitoriale della madre, ritenuta ostile agli incontri. Nel caso, la Corte ha condannato la mancata valutazione del rischio cui i minori erano esposti e il mancato bilanciamento degli interessi in causa, non essendo stato considerato l'interesse *superiore* dei minori al benessere psicofisico. La Corte ha altresì censurato la prassi, valutata come diffusa da parte dei tribunali Italiani, di qualificare come genitori «non collaborativi» le donne che si oppongono agli incontri tra i loro figli e l'ex coniuge invocando fatti di violenza domestica.

---

92 A.C. BALDRY (psicologa)-F. ROIA (magistrato), *Strategie efficaci di contrasto ai maltrattamenti e allo stalking. Aspetti giuridici e criminologici.* 2011 Franco Angelici, Milano.

93 Gruppo di esperti contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, istituito dalla Convenzione di Istanbul con l'obbiettivo di vigilare e valutare, attraverso report forniti dai singoli Stati, le misure adottate dalle parti contraenti ai fini dell'applicazione della Convenzione.

94 Il Grevio, al riguardo, sottolinea come una grave sottovalutazione del rischio sia stata alla base della Sentenza della CEDU del 2.3.2017 nel noto caso Talpis v/s Italia.

3.4 I fattori di rischio e di vulnerabilità secondo il metodo SARA

Il S.A.R.A., nato nell'ambito della psicologia clinica forense[95], è stato rimodulato nella versione SARA-S (screening) per l'impiego operativo[96], con l'individuazione di 15 fattori, 10 fattori di rischio legati al comportamento dell'autore e al suo rischio di recidiva e 5 fattori legati a condizioni di vulnerabilità della vittima, che la rendono più esposta alla violenza del partner. Lo screening consente una valutazione professionale che si fonda su elementi oggettivi, permettendo di ponderare quelli ritenuti rilevanti: la valutazione finale sulla presenza di un rischio basso, medio o elevato, infatti, non è data dal numero di fattori presenti ma sul tipo di fattori, sulla loro intensità, sulla loro interazione. Occorre anche tener conto che il livello di rischio, poi, può variare nel tempo, pertanto è opportuno ripetere periodicamente la valutazione, soprattutto quando si è in presenza di circostanze critiche quali, la comunicazione da parte della vittima di voler interrompere la relazione, o quando la vittima ha intrapreso una nuova relazione, quando vi sono contrasti per l'affidamento dei figli o, ancora, quando il matrattante viene scarcerato dopo un periodo di custodia cautelare.

Secondo il metodo Sara, i fattori di rischio si suddividono in due categorie: una che ricomprende fattori di rischio legati alla violenza del partner o ex partner e l'altra che comprende fattori legati all'adattamento psico-sociale dell'autore:

I Fattori di rischio legati a violenza da parte dell'autore sono:

- *Gravi violenze fisiche/sessuali:* dall'ascolto della vittima occorre comprendere prioritariamente se si sono già verificati episodi di violenza nella relazione in atto o anche in quelle passate; gli uomini che hanno posto gia'in essere atti di violenza nei confronti della partner o della ex partner, anche passata, sono a maggior rischio di replicare il comportamento violento; il tasso di recidiva è molto alto in questi casi (dal 30 al 70%)[97]. Vanno tenute in considerazione anche le modalità in cui

---

95 Ibidem. Nella versione originaria erano previsti 20 fattori ma fu considerata troppo onerosa per le forze di polizia che avevano esigenza di comprendere la gravità del caso in tempi brevi e con informazioni facilmente accessibili. Il metodo, nato nell'ambito della psicologia clinica forense, infatti, fu sperimentato per la prima volta su un campione di 2681 detenuti nelle carceti della Brithish Columbia in Canada, acquisendo le informazioni utili alla valutazione del rischio dai fascicoli di ciasun detenuto e attraverso diversi colloqui tra detenuti e operatori o ricercatori di varie istituzioni che disponevano di tutto il tempo e il materiale necessario per l'analisi di tutti e 20 i fattori. Tale versione, dunque, mal si conciliava con le esigenze operative, pertanto venne rimodulata secondo uno schema di facile comprensione che non richiedesse informazioni complesse o informazioni di difficile reperimento.

96 da parte di forze dell'ordine, magistratura, operatori dei servizi sociali e della giustizia, dai sanitari, da chhi opera in centri antiviolenza o in un servizio di assistenza per le vittime di violenza

97 A.C. BALDRY-F. ROIA, *op.cit*.

la condotta si è espressa, per misurare il livello di gravità della stessa: se commessa con uno schiaffo, un pugno, un calcio, un tentativo di strangolamento o con l'uso di armi improprie.

- *Gravi minacce di violenza, ideazione o intenzione di agire violenza:* si fa riferimento a espressioni che creano paura nella vittima e dunque ritenute credibili dalla partner, quali minacce di morte fatte con armi bianche, oggetti o gesti o fatte indirettamente, ad esempio con espressioni quali 'visto che non posso vederti in questa vita ci vedremo nella prossima'. Per ideazione si intendono quelle ripetute manifestazioni dell'intenzione di fare del male alla persona.
- *Escalation (sia della violenza fisica/sessuale vera e propria sia delle minacce/ideazioni o intenzioni di agire tali violenze)***:** se le forme di violenza esercitate sono sempre piu frequenti e gravi, il rischio che questa condizione perduri fino additirrura spingersi ad un esito letale è elevato. Nella spirale della violenza sopra citata dunque, occorrerà porre attenzione alla particolare rapidità con cui le fasi si alternano, ovvero se i periodi di accumulo di tenzione e di luna di miele si accorciano progressivamente, lasciando uno spazio sempre maggiore alla fase dell'esposione della violenza. Spesso l'escalation viene utilizzata dal maltrattante per intimorire o ottenere qualcosa dalla vittima; più tale modalità avrà successo più verrà utilizza,ta nuovamente, incrementando la violenza.
- *Violazione delle misure cautelari o interdittive:* il mancato rispetto di prescrizioni imposte dall'autorità giudiziaria in relazione al comportamento violenza viene ritenuto un altro fattore ad alto rischio di recidiva, denotando un mancato riconoscimento dell'autorità e del significatodi quanto da essa disposto. Non ritenendo giusto quanto disposto il maltrattante ritiene di poter fare ciò che vuole, avvicinandosi alla vittima, minacciandola o aggredendola.
- *Atteggiamenti negativi nei confronti delle violenze interpersonali e intrafamiliari:* minimizzare la gravità della violenza, negarla, non assumersene le responsabilità e rifiutare programmi terapeutici denota una particolare esposizione a rischio di recidiva. Tale tipo di atteggiamento è spesso legato all'ambiente in cui il soggetto è cresciuto, permeato di misoginia, credenze personali che minimizzano la violenza o la convinzione che la violenza sia solo un modo per farsi rispettare.

Dopo l'analisi di fattori strettamente legati alla violenza, si passano ad analizzare i fattori legati all'adattamento psico-sociale dell'autore:

- *Precedenti penali/condotte antisociali:* la presenza di precedenti per episodi di violenza è indicativa di quanto la violenza sia una modalità relazionale della persona, il modo normale per esprimere potere e controllo; la presenza di questo fattore è indicativa di un alto rischio di recidiva. Tuttavia, l'assenza di precedenti non mette al riparo dal rischio di recidiva.
- *Problemi relazionali all'interno della coppia: alcune* situazioni legate a problemi relazionali aumentano il rischio di recidiva ovvero una separazione recente e improvvisa, la mancata accettazione della fine

della relazione da parte dell'uomo e, in taluni casi, addirittura lo stato di gravidanza. Molte donne riferisono di aver iniziato a subire violenze proprio durante la prima gravidanza. Gli specialisti in ambito psicosanitario[98] spiegano, infatti, che per gli uomini che maltrattano la gravidanza può innescare una sensazione di perdita di controllo sulla partner, gelosia e paura di essere abbandonati.

- *Problemi di lavoro o problemi finanziari:* status cronico di disoccupazione, lavoro instabile, problemi finanziari, sono fattori spesso riscontrati in contesti di violenza domestica; può esservi un legame indiretto , ad es. quando i problemi occupazionali sono legati a disturbi di personalità o abuso di sostanze, o un legame diretto, ovvero quando lo stato di dispoccupazione porta a scaricare rabbia e stress sulle persone più vicine. Spesso tale fattore viene considerato un alibi per il maltrattante per giustificar ele violenze esercitate.
- *Abuso di sostanze:*la correlazione con i casi di maltrattamento è stata trovata in relazione all'uso di sostanze psicoattive come la cocaina, allucinogeni, uppers (stimolanti) che portano ad alterazioni dello stato di coscienza. Non è stata invece trovata correlazione con sostanze che hanno effetti inibenti. Anche l'abuso di alcool è considerato fattore criminogenetico in generale e in particolare correlato alla violenza di coppia (Ponti & Betsos, 2014): bere porta a sovrastimare l'ostilità e le minacce altrui, e questo a sua volta favorisce condotte aggressive. L'attribuzione di episodi violenti a stati di ebbrezza appare una tecnica di neutralizzazione, e anche il consumo di alcol non è che un sintomo, come la violenza**,** non un fattore casuale.
- *Disturbi mentali:* la valutazione di questo fattore costituisce una valutazione indiretta della personalità poiché il valutatore, che spesso non ha competenze specifiche, può solo comprendere se esiste un 'sospetto' disturbo mentale o di personalità attraverso o un colloquio col sospettato o attraverso il riferito della vittima. Tale accertamento potrà essere agevolato dall'acquisizione di eventuali certificazioni mediche. La presenza delle principali forme di disturbi mentali (psicosi o schizofrenia) è fortemente associata con il comportamento violento in generale e in modo particolare con la violenza domestica, anche se, in generale, è più frequente trovare tra i maltrattanti persone affette da disturbi di personalità[99] piuttosto che da disturbi mentali veri e propri. I disturbi di personalità si manifestano con rabbia, instabiliità comportamentale, impulsività e sono associate ad un alto rischio di compor-

---

98 CAMPBELL J.C., *Helping women understand their risk in situation of intimate partner violence*, in *journal of interpersonal violence,* 19 (12), 2004.

99 Il DSM-5 fornisce la seguente definizione dei disturbi di personalità "La caratteristica essenziale di un Disturbo di Personalità è un modello costante di esperienza interiore e di comportamento che devia marcatamente rispetto alle aspettative della cultura dell'individuo […]. La valutazione del funzionamento della personalità deve prendere in considerazione l'ambiente etnico, culturale e sociale dell'individuo" (DSM-5, 2014).

tamenti violenti[100]. Occorre prendere in considerazione anche i fenomeni psicopatologici legati all'etilismo cronico, i tipici i deliri di gelosia, cioè convincimenti erronei sull'infedeltà del partner, facilitati anche dalla diminuita efficienza sessuale: tale delirio risulta anche favorito dall'atteggiamento di rifiuto che generalmente si manifesta in famiglia nei confronti dell'etilista sia da parte del coniuge e dagli altri membri della famiglia (Ponti & Betsos, 2014). La valutazione di questo fattore va dunque fatta in stretta correlazione col fattore relativo alle dipendenze, per distinguere tra allucinazioni e deliri dovuti a disturbi mentali da alterazioni dovite all'abuso di alcool o droghe. In questo ambito particolare attenzione va posta anche alle ideazioni o agli atteggiamenti suicidari, che slatentizzano uno stato di 'crisi' dell'autore che possono sfociare in omicidio.

3.5 Fattori di vulnerabilità della vittima

I fattori di vulnerabilità sono invece quelle caratteristiche delle vittime la cui presenza aumenta la difficoltà per la donna di sottrarsi alla violenza e quindi il rischio di recidiva.
Riguardo ai fattori di vulnerabilità della vittima il SARA – S annovera:

- *Condotta e atteggiamento incoerente nei confronti del reo:* sporgere querela ma poi volerla ritirarla; incontrare il reo nonostante il divieto di avvicinamento; giustificare e minimizzare i suoi comportamenti, costituiscono atteggiamenti ambivalenti da parte della vittima che occorre cogliere poiché ne condizionano la capacita di proteggersi e la espongono a pericolo. Bisogna anche tenere in considerazione le stesse credenze sociali, culturali religiose della vittima che la portano a non chiedere aiuto per uscire dalla spirale di violenza.
- *Estrema paura nei confronti del reo:* la violenza può traumatizzare e paralizzare la vittima, che non riesce ad intraprendere azioni di tutela. Questo tipo di problemi possono aumentare il senso di impotenza nella donna, che è portata a non credere più nelle proprie capacità di reagire. Quando la violenza del partner colpisce anche i figli della vittima, può costituire, invece, una spinta a denunciare.
- *Sostegno inadeguato alla vittima*: ci sono alcune condizioni che riducono le possibilità della vittima di chiedere aiuto; si pensi all'assenza di servizi di assistenza adeguati sul territorio, alla scarsa capacità di mobilità della vittima (se ad esempio è una persona anziana o disabile); se la vittima, poi, è un'immigrata che non conosce la lingua e che non ha permesso di soggiorno avrà anche una scarsa percezione dei propri diritti ed hanno paura di quello che portebbe accadere loro. Anche l'assenza di risorse economiche rientra tra le condizioni che impediscono

[100] HARRIS G.T., RICE M.E., QUINSEY V.L.,*Violent recidivism of mentally disordered offenders: the developement of a statistical prediction instrument*. 1993, in *Criminal justice and behavior*, 20.

alla vittima di lasciare il partner violento.

- *Scarsa sicurezza di vita*: vivere in abitazioni che non garantiscono sicurezza, non disporre di un'indipendenza (macchina, telefono); lavorare a stretto contatto con il reo; o se la vittima e il reo hanno figli in comune affidati a entrambi o che l'uomo ha diritto a vedere. Si pensi che in tali casi, quando la vittima decide di lasciare il partner, la sua esposizione a pericolo aumenta sensibilmente e, richiede, qualora sia impossibile mettere in sicurezza la vittima diversamente, la collocazione in una residenza protetta nelle more dell'adozione di un provvedimento cautelare da parte dell'A.G. Uno strumento utile in tali situazioni è stato introdotto dalla legge n. 168 del 2023 (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica) che ha previsto la possibilità per il Prefetto, di accordare, in taluni casi, misure di vigilanza dinamica alla vittima di violenza[101]. Nel mese di gennaio è stata adottata per la prima volta tale misura dal Prefetto di Roma.
- *Problemi di salute psicofisica*, *dipendenza*: la violenza domestica può portare le vittime a sviluppare patologie croniche e acute o problemi di salute mentale, strass, depressione o ancora tendenze suicidarie. In taluni casi le donne sono trascinate nella dipendenza da sostanze stupefacenti, che crea in loro una ulteriore rischio di vittimizzazione legato alla ricerca del partner per procurarsi lo stupefacente.

A tali fattori il SARA-S aggiunge anche la rilevazione della presenza di armi, bambini testimoni (violenza assistita) e child abuse.

3.6 La valutazione del rischio in contesti operativi: da *Eva* (Esame Violenze Agite) a *Scudo* e il ruolo centrale della formazione.

L'acquisizione di informazioni utili alla valutazione del rischio è fondamentale anche in contesti operativi ove si rivela, però, particolarmente difficile. Si consideri, infatti, che gli interventi delle Forze di Polizia per le cdd. liti in famiglia sono spesso attivati da terzi, vicini o persone legate alla vittima, che segnalano, anche in piena notte, urla o altre circostanze che richiedono un intervento urgente. In tali casi, la vittima potrebbe non aver ancora maturato l'intenzione di denunciare, perché si trova in una particolare condizione psicologica e/o in una fase del ciclo della violenza che non le permette una adeguata reazione (vedasi sopra); pertanto particolarmente importanti sono i dettagli che l'operatore può cogliere all'interno delle mura domestiche, segnali inequivocabili che qualcosa è appena accaduto. Il progetto Eva (Esame Violenze Agite),

---

[101] La L. 168 del 2023, ha inserito, dopo l'art. 3, D.L. 93/2012, l'art. 3.1. in base al quale l'organo di polizia, procedente per fatti riconducibili ai reati di cui all'art. 362, comma 1-ter, c.p.p. commessi in ambito di violenza domestica, qualora rilevi l'esistenza di concreti e rilevanti elementi che prefigurino il pericolo di reiterazione delle condotte, ne dà comunicazione al Prefetto affinché questi possa adottare, a tutela della persona offesa, misure di vigilanza dinamica. Tali misure, sono soggette a revisione trimestrale.

che nasce come rimodulazione del SARA in contesti operativi, codifica le *Best Practices* per la gestione dei primi interventi per violenza di genere, attraverso la elaborazione di una "Processing Card" che costituisce una sorta di guida per gli operatori nella gestione degli interventi. Al rientro in ufficio viene poi compilata una scheda (Eva) che riporterà una serie di informazioni su quanto riferito e constatato, da inserire negli archivi informatici di polizia.

Un ulteriore passo in avanti nella valorizzazione del patrimonio informativo acquisito nel corso degli interventi operativi è costituito dall'applicativo SCUDO[102], collegato al Sistema Informativo Interforze (SDI). Esso consente di condividere tra le forze di polizia diversi dati[103] che possono non ancora riferirsi ad un fatto-reato ma essere utili ai fini della ricostruzione di casi di violenza di genere. Scudo, dunque, consente il superamento di una criticità del Sistema informativo interforze (SDI) che è reato-centrico e, pertanto, non consentirebbe di inserire dati senza agganciarli ad un fatto-reato. In tal modo, l'operatore chiamato ad intervenire per una cd. lite in famiglia, potrà consultare, prima di arrivare sul posto, una serie di dati, raccolti in occasione di precedenti interventi, relativi all'autore (se psichiatrico o se dipendenza), alla vittima (se aveva subito lesioni nel corso dei precedenti interventi), all'eventuale presenza di minori o all'uso di armi. Tali informazioni consentiranno all'operatore di calibrare al meglio il proprio intervento, accelerando il processo decisionale in funzione di una tutela rapida ed efficace della vittima.

Il progetto Scudo sarà tanto più efficace quanto maggiore sarà la preparazione professionale degli operatori nella gestione dei casi di violenza domestica. Nella consapevolezza del ruolo centrale della formazione, e in linea con l'art. 5 della legge n. 69/2019 (c.d. Codice rosso), che le assegna un ruolo centrale nella diffusione di una "cultura antiviolenza", il Servizio Controllo del Territorio della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato ha diffuso linee guida ed istruzioni operative[104] per gli operatori impegnati nel primo intervento, allo scopo di diffondere buone prassi ed assicurare uniformità nell'utilizzo dello strumento.

---

102 Progetto elaborato dalla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri e sviluppato dal Servizio per i Sistemi Informativi Interforze della Direzione Centrale della Polizia Criminale, d'intesa con l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia.

103 *Scudo* (che non è un acronimo ma evoca l'idea di *difesa*) consente l'inserimento dei dati relativi, relativi alle persone presenti in qualità di presunto autore, di vittima o testimone, alla relazione vittima-autore, al tipo di violenza e al possesso di eventuali armi, raccolti nel corso di interventi per episodi di violenza o minaccia. Tutti elementi utili non soltanto per l'analisi del fenomeno, ma strategici per adeguare l'intervento operativo alla migliore tutela della vittima e degli stessi appartenenti alle Forze di Polizia.

104 Con la circolare n. 0019950 del 26.02.2021, , sono state diramate agli uffici territoriali le linee guida per un uso consapevole ed efficace dell'applicativo SCUDO.

3.6.1 Spunti di riflessione sulla formazione: dalla valorizzazione dell'eccellenza alla valutazione di possibili criticità.

Il tema della formazione sulla violenza di genere è da anni un obbiettivo prioritario per la Polizia di Stato che ha posto la materia al centro sia dei corsi di formazione propedeutici all'accesso ai vari ruoli della Polizia di Stato, sia di specifici percorsi formativi per operatori di diversi uffici che, a vario titolo, si trovano ad affrontare la materia, oltre che argomento di aggiornamento professionale costante sulla piattaforma Sisfor, in linea con gli obblighi formativi di cui all'art. 5 della l. n. 69/2019. Per gli uffici di primo intervento (personale degli Uffici Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico e omologo personale preposto al controllo del territorio presso i Commissariati), l'introduzione del metodo (EVA) Esame Violenze Agite e dell'applicativo Scudo, sono state ulteriori occasioni di crescita e aggiornamento professionale sul tema[105]. Con l'istituzione nel 2009 delle Sezioni Specializzate delle Squadre Mobili ci si è orientati verso una sempre maggiore specializzazione in materia, investendo, negli anni, in percorsi formativi che, unitamente all'esperienza via via maturata sul tema, hanno contribuito a creare dei veri e propri professionisti del settore, in grado di affrontare le peculiarità di ogni singolo caso, orientando al meglio le attività di indagine e l'attivazione di percorsi di protezione 'in rete', sempre più calibrati sulle effettive esigenze di tutela della vittima. L'introduzione dello strumento dell'ammonimento del Questore, (nei suoi diversi settori di impiego, dallo stalking alla violenza domenstica ed, infine al revenge porn come previsto dalle recenti novità legislative in materia), ha richiesto al personale delle Squadre Mobili un ventaglio di competenze sempre maggiore, che potesse supportare l'operatore nell'indirizzare la vittima verso un percorso penale o amministrativo in prospettiva della maggior efficacia del provvedimento finale sul singolo caso concreto, a seconda anche del rischio di esposizione ad un'escalation di violenza[106]. Il concreto ricorso allo strumento dell'ammonimento, poi, ha fatto avvertire l'esigenza di implementare ulteriormente i percorsi formativi, rafforzando le competenze anche degli operatori preposti alla trattazione dell'ammonimento presso le competenti Sezioni delle Divisioni Anticrimine delle Questure. Proprio in questi giorni è in atto, sul tema, un ciclo di formazione, organizzato dalla Direzione

---

105 Analogamente, con l'introduzione di applicativi quali youpol, anche il personale delle sale operative, ha ricevuto ulteriori aggiornamenti in materia. L'app, nata nell'ottica di un coinvolgimento del cittadino nelle segnalazioni di episodi il bullismo e lo spaccio di sostanze stupefacenti, a marzo del 2020, in epoca covid, in coincidenza con un'impennata di casi di violenza di genere è stata estesa anche a tale fenomeno. YouPol consente di trasmettere, anche in forma anonima e in tempo reale, messaggi ed immagini alla sala operativa della Questura competente per territorio.

106 Al riguardo, come esposto nei paragrafi che precedono, sono stati organizzati dalla Direzione Centrale anticrimine numerosi cicli di formazione sul metodo sul Spousal Assault Risk Assessment (SARA), sulla valutazione del rischio nei casi di vilenza di genere, tenuti da A.C. Baldry, psicologa, criminologa e ricercatrice che ha imporatto in Italia il metodo, già in uso negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei.

Centrale Anticrimine della Polizia di Stato, indirizzato a personale di Squadre Mobili, Divisioni Anticrimine e Uffici Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico, una formazione congiunta del personale nell'ottica di mettere a fattor comune le differenti prospettive (investigativa, preventiva e di primo intervento) da cui la materia della violenza di genere viene affrontata, creando, per tal via, una *visione* fondamentale per la reale comprensione del fenomeno e per la condivisione delle migliori strategie d'intervento.

Atteso che il lavoro svolto negli anni sulla formazione ha portato a livelli di specializzazione sempre pià elevati di determinati uffici sia della Polizia di Stato che dell'Arma dei Carabinieri, occorre chiederci se e dove si possa ancora intervenire, nell'ottica di una rivoluzione culturale e professionale in materia che investa anche le forze dell'ordine. In tale prospettiva ci si potrebbe orientare ad un ulteriore rafforzamento delle competenze anche del personale di uffici che costituiscono un primo contatto col pubblico, quali gli uffici denunce, a cui potrebbe talvolta sfuggire una *visione* d'insieme del fenomeno, rischiando, in certi casi, di *non riconoscerlo*. A fronte di situazioni evidenti di violenza di genere si tende, infatti, correttamente, a coinvolgere uffici/personale specializzati nella presa in carico della vittime di violenza di genere[107]. Ma nei casi in cui la violenza di genere non si manifesti in maniera evidente o grave, si rischia, appunto, che essa venga sottovalutata o, addirittura, non *riconosciuta*. Si pensi alle volte in cui la vittima sporga denuncia di singoli episodi di danneggiamento, molestie, percosse, presso diversi uffici delle forze dell'ordine: un *upgrade* nella preparazione anche del personale preposto agli uffici denunce aiuterebbe a minimizzare il rischio di non intercettare in questi singoli episodi situazioni più gravi che richiederebbero l'attivazione immediata di strumenti repressivi, preventivi o di tutela a disposizione[108]; e consentirebbe altresì di dare effettivo corso alle nuove funzionalità in corso di introduzione nelle nostre banche dati (in ottemperanza all'art. 5 l. 53/2022), tra cui l'indicazione della riconducibilità dell'evento denunciato a episodi di violenza di genere.

In un'ottica pragmatica, potrebbe risultare efficace, accanto a una formazione teorica, comunque fornita attraverso moduli di aggiornamento professionale, implementare la formazione sul territorio, creando momenti di condivisione tra quelle che sono le nostre eccellenze in materia, quali le Sezioni Specializzate delle Squadre Mobili,

---

107 Le vittime vengono ascoltate, in ambiente protetto, ovvero in appositi spazi dedicati e confortevoli. E sempre più frequente la creazione di sale d'ascolto protette presso Questure e commissariati.

108 Anche quanto accaduto lo scorso mese di novembre, quando, in occasione dell'omicidio di Giulia Cecchettin, la Polizia di Stato pubblicò su Instagram un verso della poetessa peruviana Cristina Torres Caceres, dedicata a tutte le vittime di femminicidio nell'America Latina, deve spingerci ad una riflessione: una fetta non trascurabile dei circa 10.000 commenti evidenziava delle difficoltà in sede di denuncia, in taluni casi, addirittura, nell'essere credute. Ora, se è vero che i social diventano facilmente canale di attrazione per haters e detrattori seriali, è pur vero che sarebbe un errore considerare totalmente fasulle o infondate tutte le esperienze narrate in quei commenti. In chiave costruttiva, allora, dobbiamo cercare di far tesoro anche di eventi che possono mettere in luce dei punti di vulnerabilità e chiederci come possiamo migliorarli.

ed uffici che costituiscono un primo contatto con la vittima, ma per i quali la violenza di genere non rappresenta il proprio *core business*, quali gli uffici denunce[109]. Una formazione, anche sul campo, che veda, gli operatori degli uffici denunce affiancare gli operatori specializzati nella trattazione di casi in cui si manifesta la violenza di genere, dall'ascolto della vittima alla valutazione del rischio, all'orientamento della stessa sul percorso penale o dell'ammonimento, all'attivazione della 'rete'di tutela della vittima.

I dati forniti dall'Istat rivelano che, nel 2023, a fronte di 14.455 donne vittime di violenza che hanno chiesto un aiuto al numero di pubblica utilità 1522, quelle che poi hanno denunciato sono 1.970, ovvero solo il 15%[110]. Il dato deve spingerci a riflettere, allora, sulla necessità di incrementare il numero, invogliando le vittime a denunciare[111]. E se da un lato le campagne divulgative hanno l'obbiettivo di *avvicinare* le vittime di violenza alle istituzioni, dall'altro occorre fare in modo che, quando poi la vittima vi si avvicina, anche gli uffici di primo contatto con il pubblico siano in grado di ascoltarla con livelli di professionalità sempre maggiori che consentano di riconoscere situazioni meritevoli di tutela anche nei casi in cui la violenza sia meno evidente o grave, e di orientare la vittima nel miglior percorso di tutela, coinvolgendo poi gli uffici specializzati; a maggior ragione considerato l'ampliamento dell'ambito di applicazione dello strumento dell'ammonimento, riconosciuto dai recenti interventi legislativi. Al riguardo si segnala, inoltre, che l'articolo 6 della l.128/2023 ha previsto la predisposizione, da parte dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità, di linee guida nazionali al fine di orientare un'adeguata ed omogenea formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza.

3.7 Una panoramica dell'evoluzione normativa dal DL 11/2009 alla l. l68 del 2023

La descritta complessità del fenomeno della violenza di genere ha inciso

---

109 Gli uffici denunce sono quotidianamente impegnati nella ricezione di numerose denunce di diverso genere, dal furto, allo smarrimento, ai danneggiamenti e diverse altre fattispecie di reato, i cui contenuti vengono poi riscontrati e sviluppati da altri uffici; il che ne rende più limitato il coinvolgimento.

110 Fonte: Dipartimento pari opportunità - PdCM, numero di pubblica utilità 1522. Dati allegati all'Audizione del Direttore dell'Istituto Nazionale di Statistica Dott. Saverio Gazzelloni del 23 gennaio 2024, davanti alla Commissione Bicamerale di inchiesta sul femminicidio.

111 Il cd. *sommerso*, ovvero la differenza tra il numero delle denunce presentate e la situazione reale, non consentono di far riferimento agli archivi delle Forze di polizia quale strumento conoscitivo esaustivo rispetto al fenomeno generale della violenza sulle donne. Si usa tuttavia monitorare l'andamento di alcuni reati, maggiormente collegati al fenomeno,"reati spia" (la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti o la costrizione o induzione al matrimonio) I dati relativi ai primi tre trimestri del 2023 rilasciati dal Ministero dell'Interno (recepiti dall'Istat, vedasi audizione sopra cit.), mostrano, rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, una diminuzione delle denunce per i reati di atti persecutori, maltrattamenti e violenze sessual intorno al 12-13%.

profondamente sul nostro sistema giuridico, richiedendo nel tempo specifici adattamenti di diversi rami del nostro ordinamento: l'abitualità della violenza, unita alle caratteristiche soggettive dell'autore e alla relazione di affettività, rendono, come abbiamo visto, molto elevato il rischio di escalation di violenza, il che ha imposto al legislatore l'adozione, al partire dal 2009, di una serie di misure di portata assolutamente peculiare.

3.7.1 L'ammonimento del Questore e le misure di prevenzione

Si pensi all'ammonimento del Questore[112] (introdotto per reato di stalking ed esteso dalla l. n. 69/2019, il cd. codice rosso, alle condotte di maltrattamenti in famiglia e dalla l. 168/2023 al cd. revenge porn) che, pur essendo misura di carattere preventivo, è in realtà attivabile, in alternativa alla querela, in una fase in cui la fattispecie penale ha già preso forma. Proprio l'alto rischio di recidiva specifica ha spinto il legislatore a inserire la citata misura preventiva, che assicura una risposta più rapida ed anticipata[113], nella fase in cui la vittima si rivolge alle istituzioni al fine di chiedere tutela per fatti persecutori o di violenza domestica che hanno alto rischio di essere replicati[114]; una fase che, di fatto, consentirebbe già una risposta repressiva[115].

Ma l'ammonimento assume connotazioni del tutto singolari anche nell'ambito dello stesso sistema amministrativo in cui è inquadrato, mettendo in discussione principi fondamentali della l. 241/90, quali la partecipazione al procedimento amministrativo, assicurata dall'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento. Recenti pronunce giurisprudenziali[116], ispirate di fatto al buon senso e alla considerazione della peculiarità del contesto, hanno

---

112 Introdotto dal D.L. n. 11/2009, riguardante misure in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale.

113 il provvedimento, pur non richiedendo l'accertamento della responsabilità del destinatario secondo i criteri del giudizio penale, deve però comunque fondarsi su un quadro indiziario attendibile. In ragione del fatto che si tratta di provvedimento finalizzato a una tutela anticipata della vittima e perché basato su una valutazione di tipo probabilistico, anche la motivazione deve essere stringente e puntuale.

114 La l. 168/2023 ha, inoltre, previsto un aumento della pena per i medesimi reati quando il fatto è commesso da soggetto già ammonito e la procedibilità d'ufficio per gli stessi reati quando il fatto è commesso da soggetto ammonito, anche se la persona offesa è diversa da quella per la cui tutela è stato già adottato l'ammonimento.

115 Ci si trova dinanzi ad una notizia criminis, per così dire 'potenziale'a cui fa seguito una serie di attività amministrative: queste possono avere una collocazione pre-procedimentale oppure essere del tutto alternative al percorso penalistico, atteso che l'ammonimento potrebbe raggiungere compiutaente l'obbiettivo di fermare le condotte stigmatizzate. V.A. PULVIRENTI, *Note problematiche su alcuni profili procedimentali del delitto di atti persecutori*, in *Dir. Fam.* A. 40 n. 2, 2011.

116 Tar Ancona, sez. I , 17/02/2020 n. 120; Consiglio di Stato, sez. III 24/04/2020 n. 2620; Tar Roma sez. I, 07/07/2020 n. 7840; Tar Catanzaro, sez.I, 28/09/2020 n. 1486; Tar Brescia, sez, I, 02/08/2021 n. 720 e molte altre in tal senso.

portato a consolidare l'orientamento secondo cui l'ammonimento, quale provvedimento di natura preventiva ed emergenziale, non obblighi alla comunicazione di cui all'art. 7 della legge sul procedimento amministrativo, essendo connaturate al contesto le particolari esigenze di celerità del procedimento. Tale impostazione mette la vittima al centro di una tutela che si estende oltre i suoi consueti confini[117]. Il tema, comunque, rimane ancora dibattuto, soprattutto alla luce di una recentissima sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo[118], di giugno del 2023, che ha condannato l'Italia per aver violato il rispetto alla vita privata e familiare (art. 8 CEDU) del ricorrente, destinatario di ammonimento del Questore per il reato di atti persecutori. La Corte ha evidenziato come, nel caso di specie, non fosse stato assicurato il diritto dell'interessato ad essere ascoltato prima dell'adozione del provvedimento sfavorevole, diritto che, secondo la Corte, può essere derogato solo a fronte di specifiche ragioni di urgenza, che caratterizzino il singolo caso concreto. Una posizione assolutamente garantista che smentisce la caratterizzazione di urgenza *in re ipsa* dell'ammonimento nei casi di violenza domestica, disvelando una scarsa considerazione della peculiarità e della complessità della materia della violenza di genere e dell'elevato rischio di escalation della violenza connessa alla comunicazione dell'avvio del procedimento al maltrattante. Le conclusioni della Corte rendono ancor più evidente che la valutazione giudiziaria di fenomeni di violenza domestica richieda un'elevata specializzazione nel settore.

Con riferimento all'ambito delle misure di prevenzione, vale la pena di ricordare che la l.168/23 ha esteso l'applicabilità da parte dell'autorità giudiziaria delle misure di prevenzione personali ai soggetti semplicemente indiziati dei delitti di violenza di genere; proprio al fine di interrompere tempestivamente il cosiddetto «ciclo della violenza» tali misure, tradizionalmente previste per i reati di criminalità organizzata, sono state estese ai soggetti indiziati dei reati, consumati o tentati, di omicidio, lesioni personali aggravate dal legame affettivo/familiare, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, violenza sessuale, che potranno essere sottoposti alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Con l'applicazione della misura della sorveglianza speciale potranno essere prescritte modalità di controllo elettronico ex art. 275-bis c.p.p., il c.d. "braccialetto elettronico", con il consenso dell'interessato e previa verifica della fattibilità tecnica; in caso di mancato consenso, la misura non potrà essere

---

117 A.E. DINI, *Ammonimento del Questore e violenza di genere: un anello debole della catena protettiva?*, Sistema Penale, Progetto giustizia penale, ottobre 2022.

118 C. eur. dir. uomo, Sez I, Giuliano Germano c. Italia, n. 10794/12, 22 giugno 2023. La sentenza afferma, inoltre, la necessità che l'ammonimento abbia carattere temporaneo. Al riguardo la l.168/2023 ha previsto che l'ammonimento può essere revocato, su richiesta dell'ammonito, non prima che siano decorsi tre anni dalla sua emissione, valutata la partecipazione del soggetto ad appositi percorsi di recupero presso i servizi previsti sul territorio (consultori, servizi salute mentale o per le dipendenze etc.).

inferiore a tre anni ed è previsto l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza con cadenza almeno bisettimanale e, contestualmente, è imposto, salvo diversa valutazione, l'obbligo o il divieto di soggiorno[119]. Parallelamente viene disposto il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati abitualmente dalle persone cui occorre prestare protezione, mantenendo una distanza non inferiore a cinquecento metri, salvo comprovate esigenze o per motivi di lavoro per cui potrà disporsi diversamente.

3.7.2 L'accelerazione dell'avvio del procedimento penale e l'obbligo di trasmissione degli atti al giudice civile.

La peculiarità della materia della violenza di genere ha inciso anche sulla fase di avvio delle indagini preliminari: la l. n. 69 del 2019 ("codice rosso") ha preso atto della necessità di accelerazione delle indagini connesse a reati di violenza di genere, consentendo alla polizia giudiziaria di riferire la notizia di reato al PM senza ritardo *anche in forma orale* e prevedendo che l'attività di indagine delegata dal PM alla Polizia Giudiziaria sia svolta *senza ritardo*.

Sul PM, invece, grava l'obbligo di assumere sommarie informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, *entro tre giorni* dall'iscrizione della notizia di reato (salvo sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori, della persona offesa o di riservatezza delle indagini). Al riguardo, occorrerebbe una riflessione sulla prassi di delegare tale ascolto alla Polizia Giudiziaria, prassi che rischia, in un certo senso, di vanificare la portata della norma, che dovrebbe mirare ad una più celere *presa in carico* del caso da parte del PM., considerato che l'ascolto della vittima in sede di denuncia ha da sempre costituito per la PG il primo passo per l'avvio delle indagini. Una presa in carico da parte del PM che, nei casi di violenza di genere, diventa più limitata allorquando letta in chiave di presa in carico *del fascicolo.* Tale approccio, tuttavia, richiederebbe investimenti idonei a consentire una organizzazione degli uffici giudiziari che preveda non sono un *pool* fasce deboli, ormai consolidato nelle Procure, ma anche un *turno* fasce deboli, attualmente meno diffuso, che consenta operativamente di far fronte alle esigenze richieste dalla peculiarità della materia.

Interessante notare un ulteriore obbligo imposto al PM dal codice rosso, ovvero la trasmissione obbligatoria al giudice civile dei provvedimenti assunti nella fase delle indagini preliminari, ai fini delle decisioni su cause di separazione, o concernenti minori o ancora sulla potestà genitoriale. L'importanza di valutare situazioni di violenza di genere nelle cause civili è stata ulteriormente rafforzata dal D.L.vo n. 149 del 2022 (c.d. riforma Cartabia del processo civile) che ha inserito nel codice di procedura civile una sezione dedicata alle

---

[119] In caso di manomissione degli strumenti di controllo la legge prevede che la durata della misura non possa essere inferiore a quattro anni. Nel caso di non fattibilità tecnica delle modalità di controllo elettronico il tribunale prescrive l'obbligo di presentazione all'autorità di pubblica sicurezza con cadenza almeno bisettimanale e, salvo diversa valutazione, l'obbligo o il divieto di soggiorno.

violenze domestiche o di genere[120], nell'ottica di prevenire fenomeni di vittimizzazione secondaria e recependo il monito del GREVIO in tal senso[121]. Tale riforma nasce dalla maturata consapevolezza che il contrasto alla violenza domestica non si realizza soltanto con le norme penali, ma anche nell'ambito dei procedimenti civili e minorili, considerazione che , come sopra descritto, ha portato la Spagna ad una decisione rivoluzionaria, ovvero la creazione di tribunali speciali con competenze penali e civili in materia di violenza di genere, in grado di grantire alla vittima una tutela globale, più rapida ed effettiva[122].

3.7.3 L'impatto sulle misure cautelari e precautelari

Le caratteristiche tipiche dei reati di violenza di genere hanno messo in crisi anche le fasi successive all'avvio del procedimento penale, rivelando l'inadeguatezza delle misure cautelari tipiche che poco si attagliavano alle caratteristiche dell'uomo violento e all'alto rischio di recidiva specifica insito nei suoi comportamenti. Ciò ha spinto il legislatore ad una rivisitazione delle misure cautelari introducendone di nuove, più calibrate sulle necessità del fenomeno, quali il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, introdotto dal DL n.11/2009 e l'allontanamento dalla casa familiare, provvedendo poi, con la l. 69/2019, ad inserire anche particolari modalità di controllo del rispetto delle prescrizioni attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici quali, quali il *braccialetto elettronico* di cui all'art. 275 bis. Sul tema, infine, sempre in considerazione dell'alto rischio di recidiva connaturato alla violenza di genere, è stato introdotta dal codice rosso l'autonoma fattispecie di reato della violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Anche il sistema precautelare è stato travolto da tale rivoluzione, vedendo l'introduzione di misure specifiche come l'allontanamento urgente dalla casa familiare di cui all'art. 384 bis c.p.p., cui la può procedere la polizia giu-

---

120 Il nuovo rito in materia di persone, minorenni e famiglie ha previsto una sorta di "corsia preferenziale" per tali giudizi, che avranno una trattazione più rapida e connotata da specifiche modalità procedurali, subordinato ad una preliminare verifica di fondatezza delle allegazioni di violenza o di abuso. Vengono poi imposte delle prescrizioni anche nello svolgimento dell'udienza ove il rischio di vittimizzazione secondaria è altissimo: la vittima di violenza non può essere costretta ad essere presente in udienza con il presunto autore della violenza senza l'adozione di particolare cautele; non può essere tentata la conciliazione (considerata anche la posizione di subordinazione di una parte rispetto all'altra nelle relazioni contraddistinte da violenza); non è consentito il ricorso alla mediazione, vietata in presenza di violenza domestica e sono, infine, previsti particolari accorgimenti per l'ascolto del minore.

121 Vedasi paragrafo *'Valutazione e gestione del rischio nella prospettiva di forze dell'ordine e magistratura'*.

122 Ley Orgánica del Poder Judicial – LOPJ (legge organica sul potere giudiziario sulla violenza di genere) del 2004 e successive integrazioni. Vedasi paragrafo *'Uno studio sul femminicidio nei paesi europei: l'esempio virtuoso della Spagna'*.

diziaria nella flagranza di reati di violenza domestica (di cui all'art. 282 bis co. 6 c,p.p.), allorquando vi siano fondati motivi per ritenere possibile la reiterazione del reato ponendo in grave e attuale pericolo la vita o l'integrità psicofisica della persona; nel contempo viene anche disposto dalla p.g. il divieto di avvicinamento. Il Codice Rosso, al riguardo, ha previsto come autonoma fattispecie di reato la violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Ulteriore innovazione nell'ambito delle misure precautelari è stata apportata dalla l. 168/23, che ha introdotto l'arresto in flagranza differita[123] superando così le difficoltà operative che l'arresto in flagranza ha sino ad oggi incontrato con riferimento a reati, quali lo stalking e i maltrattamenti in famiglia, che avendo natura abituale, devono comporsi di una pluralità di atti non sempre facilmente accertabili, nel loro complesso, dalle forze dell'ordine in occasione del loro intervento[124]. La L. 168 del 2023 ha, poi, assicurato priorità assoluta nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi per tutti i reati c.d. da codice rosso stabilendo che il Pubblico Ministero debba chiedere l'applicazione della misura cautelare entro trenta giorni dall'iscrizione della persona nel registro delle notizie di reato e il giudice debba pronunciarsi sulla richiesta nei venti giorni dal deposito dell'istanza cautelare presso la cancelleria, prevedendo, inoltre, l'immediata comunicazione alle vittime di violenza domestica o di genere a tutti i provvedimenti *de libertate* inerenti all'autore del reato, sia esso imputato in stato di custodia cautelare, condannato o internato[125].

Conclusioni

Abbiamo avuto modo di vedere quanto la complessità della materia della violenza di genere, di cui il femminicidio rappresenta l'espressione più estrema, abbia portato il nostro sistema penale fuori dai suoi tradizionali schemi, con un susseguirsi di interventi tesi a rafforzare il sistema di contrasto (ma anche di prevenzione) al fenomeno. Così come abbiamo accennato alle

---

123 Nel dettaglio, il nuovo art. 382-bis c.p.p. prevede che nel caso di violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, maltrattamenti contro familiari e conviventi e atti persecutori '*si considera comunque in stato di flagranza colui il quale, sulla base di documentazione videofotografica o di altra documentazione legittimamente ottenuta da dispositivi di comunicazione informatica o telematica, dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto'*.

124 DE GIOIA V., MOLFESE G.*, Il nuovo codice rosso, commento alla L. 24 novembre 2023, n. 168 recante le nuove disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica (Riforma Roccella)*, Tribuna Dossier, La Tribuna, Piacenza, 2024.

125 DE GIOIA V., MOLFESE G, op. cit.

iniziative intraprese dal Ministero dell'Interno e dalla Polizia di Stato in vista di un sempre maggiore affinamento delle competenze in materia, del rafforzamento strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno, con una particolare attenzione alle campagne di sensibilizzazione sul tema.

Ma il numero costante dei femminicidi nel tempo deve spingere a chiederci cosa ancora possiamo fare. E' in questa direzione che ho cercato di orientare il presente lavoro che, pertanto, non ha lo scopo di fornire una elencazione esaustiva delle normative e degli strumenti già a nostra disposizione (comunque consultabili sul sito del Ministero dell'Interno, su altre fonti aperte nonché già patrimonio di questa Scuola), ma si propone di analizzare, anche in prospettiva comparata con altri paesi, alcuni aspetti legati al metodo di approccio al femminicidio, alle modalità di misurazione del fenomeno (aspetto ritenuto nevralgico dalla Convenzione di Istanbul e dalle Nazioni Unite), cercando di offrire qualche spunto di riflessione sulla possibilità di aprirsi a confronti su nuove prospettive, quali l'introduzione di un'*aggravante di genere,* non potendosi negare valore alla *prosecution (perseguimento penale)*, uno dei 4 *pilastri* fondanti la lotta alla violenza di genere secondo la Convenzione di Istanbul. Sotto tale profilo la Spagna potrebbe costituire un'importante punto di riferimento, avendo non solo espressamente normato la violenza di genere nel proprio ordinameno con un approccio *non gender neutral*, ma avendo altresì istituito tribunali specializzati con competenze penali e civili sul tema, in grado di garantire alla vittima una tutela globale, più rapida ed effettiva, nella consapevolezza che il contrasto alla violenza domestica non si realizza soltanto con le norme penali, ma anche attraverso la contestuale tutela dei più rilevanti aspetti di natura civile e assistenziale che riguardano le vittime di violenza e i loro figli. La Spagna insomma sintetizza in un'unica figura, il Procuratore presso il Tribunale Speciale, il garante dei pilastri fondamentali della Convenzione di Istanbul, risolvendo anche un aspetto indefinito nel nostro sistema, ovvero chi debba coordinare la presa in carico della vittima di violenza. In attesa di una rivoluzione come quella avvenuta nell'ordinamento spagnolo, ciò che appare fondamentale è un *coinvolgimento* sempre maggiore (e al meglio delle proprie capacità!) di tutti gli attori di quella rete di protezione e sostegno della vittima di violenza, dalle forze dell'ordine, ai centi antiviolenza, all'autorità giudiziaria ai presidi sanitari nonché un potenziamento delle politiche di prevenzione.

La sostanziale inarrestabilità dei femminicidi, talvolta maturati in contesti di violenza domestica, talaltra espressione estrema di una violenza mai prima manifestatasi, richede un approccio al fenomeno in modalità multidisciplinare, che miri a sradicare le radici culturali del fenomeno, senza trascurare agli aspetti psicologici. Fondamentali, in quest'ottica, gli interventi preventivi: coloro che rappresentano le istituzioni, gli organi di stampa, la scuola, il mondo del lavoro, devono avvertire la responsabilità di intensificare iniziative volte a scardinare il fenomeno della violenza di genere attraverso diverse modalità, a seconda della specificità della singola istituzione o fetta di società: campagne di sensibilizzazione e informazione attraverso i media, percorsi di educazione all'uguaglianza e all'affettività nelle scuole, attraverso progetti che prevedano un coinvolgimento stabile della figura dello psicologo;

ma anche interventi nel *mondo del lavoro,* volti sia alla diffusione della cultura del rispetto che a sostegno del benessere mentale (significativa, al riguardo la citata iniziativa della Poizia di Stato di mettere a disposizione del proprio personale una rete di psicologi del settore sanitario della P.d.S., così come l'iniziativa dell'Inail di intraprendere corsi per i propri dipendenti sulla 'cultura del rispetto', da estendere anche ad altre amministrazioni) che allo sviluppo dell'empowerement femminile; il potenziamento di programmi di formazione sul tema per gli operatori del settore (dalle forze dell'ordine alla magistratura, ai servizi sociali, agli operatori sanitari); il rinforzo dei CAV e del sostegno psicologico che questi offrono alla vittima nonché progetti di intervento multidisciplinare sui maltrattanti, costituiscono tutti passi decisivi verso una rivoluzione culturale che possa eradicare gli stereotipi di genere e contribuire allo sviluppo di una società fatta di uomini e donne più consapevoli. Non ultimo, anzi basilare, il ruolo della politica, che sostenga i passi intrapresi dalle istituzioni e dal sociale attraverso investimenti adeguati a realizzare questo cambiamento.

Bibliografia

1. Angelucci N., *Il 'femminicidio' in Ciudad Juarez,* noidonne.org, 2013.
2. Anzani M., *I concetti di Femmicidio e Femminicidio* , in *Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace*, Università degli Studi di Padova, 2015.
3. Spinelli B., *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internezionale*, Milano, Franco Angelici, 2008.
4. Baldry A.C , Roia F., *Strategie efficaci di contrasto ai maltrattamenti e allo stalking. Aspetti giuridici e criminologici,* Franco Angelici, Milano, 2011.
5. Baldry A.C., *Dai Maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio.* Franco Angeli Editore, Milano, 2006.
6. Bonura M.L., *Che genere di violenza. Conoscere e affrontare la violenza contro le donne*, Erickson, Trento, 2016.
7. Brighella N. *Ciudad Juarez, la città che odia le donne.*, In *Istorica.it,* Femminicidio, 2020.
8. Campbell J.C., *Helping women understand their risk in situation of intimate partner violence,* in *Journal of interpersonal violence*, 19 (12), 2004.
9. Caputi J., Russell D., *Femicide: Speaking the Unspeakable, Ms. Vol. 1, No. 2,* September/October 1990.
10. Carline A. - Eastel P., *Shades of grey- domestic and sexual violence against woman. Law reform and society*, Routledge, Abingdon (Oxon), New York, 2014.
11. Coco P., *Il c.d. «femminicidio». Tra delitto passionale e ricerca di una identità perduta*, Jovene, Napoli, 2016.

12. Corn E., "*Il femmicidio come reato. Spunti per un dibattito italiano alla luce dell'esperienza cilena",* in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org,2013.*
13. Corn E., *Il Femminicidio come fattispecie penale, Storia, comparazione, prospettive*, Collana della Facoltà di Giurisprudenza n. 15, 2017, Università degli Studi di Trento. Anche in Editoriale Scientifica - Napoli, ISBN 978-88-9391-219-8.
14. Danna D., *Ginocidio, La violenza contro le donne nell'era globale*, Rleuthera,2007.
15. De Gioia V., Molfese G.*, Il nuovo codice rosso, commento alla L. 24 novembre 2023, n. 168 recante le nuove disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica (Riforma Roccella)* , Tribuna Dossier, La Tribuna, Piacenza, 2024.
16. De Vido S., *L'adesione dell'Unione Europea alla convenzione di Istambul del Consiglio d'Europa,* Osservatorio sulla violenza contro le donne n. 3/2023, in *Sistemapenale.it*, Progetto Giustizia Penale.
17. De Vido S., *Violenza climatica e migrazioni di genere nel diritto internazionale*, *in Donne Migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, a cura di A. Di Stasi, R. Cadin, A. Iermano, V. Zambrano, *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2023.
18. Di Niccola Travaglini P., *Violenza di genere, sentenza del tribunale di Roma del 4 ottobre 2021*, in *lamagistratura.it/diritto-e-società*, 4 luglio 2022.
19. DiniA.E. *Ammonimento del Questore e violenza di genere: un anello debole della catena protettiva?,* in *Sistema Penale*, Progetto giustizia penale, ottobre 2022.
20. Farina L., *Femminicidio, prostituzione e tratta*, in '*Femicidio corredo culturale Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*', Regione Emilia Romagna, Assessorato alle Politiche Sociali, anno 2011, a cura di Cristina Karadole e Anna Pramstrahler.
21. Harris G.T., Rice M.E., Quinsey V.L. *Violent recidivism of mentally disordered offenders: the developement of a statistical prediction instrument*. in *Criminal justice and behavior*, 20, 1993.
22. Karadole C. - Pramstrahler A.et al., *Femicidio, corredo culturale. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*, Ed. Casa delle donne per non subire violenza, Bologna, 2012.
23. Karadole C., *Femicidio: la forma più estrema di violenza contro le donne*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, – Vol. VI – N. 1 – Gennaio-Aprile 2012
24. Lagarde M., *Los cautiverios de las mujeres. Madresposas, monjas, putas, presas y locas*, Città del Messico, 2006. 1° rist., Horas y Horas la Editorial, Città del Messico, 2011.
25. Macrì F., *Feminicidio e tutela penale di genere*, Giappichelli, 2018. Online https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892113053.pdf

26. Maugeri A.M., *Le "aggravanti" nei confronti degli uomini autori di "violenza di genere" nella disciplina spagnola: possibile strategia politico criminale o strumento di una politica della "sicurezza" discriminatoria?* in *Jura Gentium*, Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale, ISSN 1826-8269, Quaderni JG-Feltrinelli, 2016.
27. Monarrez Fragoso J., *Femiicidio sexual sistemico: impunidad historica constante in Ciudad Juarez, victimas y perpedratores,* in Estado y Comunes vol. 1 n. 8, 2019. MONARREZ FRAGOSO J, *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Ciudad de México, Porrùa, 2009.
28. Monzani M. - Paiar M., *Femminicidio. Abuso e violenza, riconoscere e intervenire,* ed. Reverdito, Trento, 2017.
29. Pecorella C. *Violenza di genere e sistema penale* , Università degli studi di Milano Bicocca, editoriale Diritto penale e processo n. 9/2019.
30. Perin A., *Giustizia egualitaria e cultura della colpevolezza: la sanzione del «motivo di genere» nel diritto penale cileno*, in *Diritto penale contemporaneo*, Rivista trimestrale, Ed. Progetto Giustizia Penale n.3/2022, Milano 2022.
31. Pulvirenti V.A., *Note problematiche su alcuni profili procedimentali del delitto di atti persecutori,* in Dir. Fam. A. 40 n. 2. 2011.
32. Ronquillo V., *L'inferno di Ciudad Juarez. La strage di centinaia di donne al confine tra Messico e USA*, Dalai editore, 2006.
33. Russell D., Harmes R., *Femicide in global perspective,* Teachers College pr, New York, 2001.
34. Russell D, *Discorso al Simposio delle Nazioni unite sul femminicidio*, Vienna, novembre 2012.
35. Russell D., Redford J. *"Femicide: the politics of women killings"*, Boston, 1992.
36. Stampanini Bassi G., *Sulla attitudine degli stati emotivi o passionali ad influire sulla misura della responsabilità penale. Brevi note ad una recente sentenza di merito*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019.
37. Viggiani G. *Il femminicidio come reato. Prassi applicative e prospettive de iure condendo,* in GenIUS 2019-2. A. Merli, Violenza di genere e femminicidio, in Diritto penale contemporaneo, www.dirittopenalecontemporaneo.it, 2015.
38. Walker L., *The Battered Woman Syndrome',* 2007 3rd edition, Springer, New York.
39. Websdale N., *Domestic Violence Fatality Reviews: from a culture of blame to a culture of safety*, Juvenile and familyCourt Journal/Volume 50, 2009.

Altre Fonti

1. APCE (Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa), *"La Convenzione di Istanbul sulla violenza contro le donne: risultati e sfide*", Rapporto dell'8 giugno 2019, Doc. 14908, §12).
2. Assemblea Generale NU, Special Rapporteur on violence against women and girls, Reem Alsalem, A/77/136.
3. *Consilium.europa.eu*, Sito Web Ufficiale del Consiglio dell'U.E. e del Consiglio Europeo
4. Direzione Centrale Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale, *Analisi Criminologica della Violenza di Genere*, Roma, gennaio 2024.
5. EIGE, *Femicide: shedding light on the 'invisible' victims,* 2022
6. Enable, Early Network-based Action Against violent Behaviours to Leverage victim Empowerment, REC-RDAP-GBV-AG-2020.
7. Feminicidio.Net – Informacion sobre Violencia de Genero en Espana, Ministerio de Egualidad y Ministerio de derechos sociales y Agenda 2023.
8. GREVIO, Rapporto di valutazione sull'Italia, 13 gennaio 2020.
9. ISTAT: Bes 2022, *il benessere equo e sostenibile in Italia*
10. Nazioni Unite, *«Relazione del relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze»*, punto 5 (A/HRC/32/42).
11. Nazioni Unite, *«Relazione del relatore speciale sulla violenza contro le donne, le sue cause e conseguenze»*, punto 83, lettera b) (A/71/398).
12. Nazioni Unite, «*Trasformare il nostro mondo: L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*», punto 8 (A/RES/70/1).
13. Nazioni Unite, Azione contro l'uccisione di donne e ragazze legate al genere A/RES/70/176.
14. Nazioni Unite, Azione contro l'uccisione di donne e ragazze legate al genere, relazione del Segretario generale, paragrafo. 2 (A/70/93).
15. Nazioni Unite, relazione dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine contro la criminalità e le statistiche sulla giustizia penale (E/CN.3/2019/19).
16. Raccomandazione Comitato Ministri UE n.5/2002, articoli 18 e 38 Direttiva UE n.29/2012.
17. Raccomandazione generale n. 35 statuita dalla CEDAW (Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna).
18. UNODC, *Global Study on Homicide* 2019, opuscolo 5, *Gender-related Killing of Women and Girls* (pubblicazione delle Nazioni Unite, 2019).
19. UNODC-INEGI CENTER OF EXCELLENCE*, Statistical Information on Government, Crime, Victimization and Justice Statistical*_framework_femicide_2022.pdf.

Parte IV
Documenti, Normativa e Giurisprudenza di Interesse

Il 'metodo mafioso' nei più recenti sviluppi applicativi e giurisprudenziali

di Gabriele Trombetta*

Abstract

La norma incriminatrice di cui all'art. 416 *bis* c.p. fu varata a seguito di una lunga scia omicidi eccellenti perpetrati da *Cosa nostra*. Il legislatore giudicò insufficiente il presidio positivo del Codice Rocco avverso le associazioni criminose "semplici". La mafia, per i propri peculiari caratteri, fu ritenuta fenomeno meritevole e bisognoso di una disciplina *ad hoc*.

Non era semplice giuridificare un concetto socio-criminale connotato da una storia complessa e strettamente legata alle vicende dell'isola siciliana. Si prescelse, quale tratto differenziatore, il *metodo mafioso*, che si estrinseca nella capacità d'intimidazione del sodalizio, tale da determinare nella comunità soggezione ed omertà[1].

Peraltro, non sfuggiva, sin da allora, come la "*mafia giuridica*" fosse una metonimia, indicando una parte per il tutto. Certo, l'*occasio legis* risiedeva nell'offensiva mafiosa in Sicilia, ma non v'era dubbio che anche altre Regioni del Mezzogiorno fossero afflitte da forme di criminalità dotate di caratteri analoghi. Con qualche eccesso di zelo, a fugare ogni interpretazione cecamente letterale – e senza incorrere in una vietata analogia *in malam partem* – alla mafia si equipararono sin dapprincipio la camorra napoletana e ogni altra organizzazione munita della stessa capacità di controllo del territorio. Il legislatore del 2008 ha poi inserito nell'art. 416 *bis* c.p. un espresso riferimento alle mafie straniere[2]. Ulteriore intervento è maturato appena due anni dopo, allorché, nell'elenco indicativo recato dall'ultimo comma dell'art. 416 *bis* c.p., è stata fatta menzione anche della 'ndrangheta. Si tratta di novelle simboliche, strumentali a un uso politico-culturale del diritto penale forse non del tutto in linea con il suo statuto scientifico e costituzionale[3].

---

* Vice Questore della Polizia di Stato, già frequentatore del XXXIX Corso di Alta Formazione della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

1 In un convegno degli anni Ottanta, Giovanni Gennaro, pur ammettendo la pericolosità delle organizzazioni criminali siciliane, riteneva non razionalmente delineabile un tratto di specialità della mafia; essa avrebbe dovuto ascriversi semplicemente al filone gangsteristico, almeno per come s'era trasformata a seguito della rivoluzione delle relazioni produttive del secondo Novecento: cfr. Tinebra, G. (a cura di), *La mafia oggi. Individuazione del fenomeno e sistemi di lotta*, Padova, Cedam, 1988, pp. 23 ss.

2 Con una aporia: se la *rubrica legis* afferma che le associazioni mafiose possono essere anche straniere, sembra incongruo equiparare quelle stesse consorterie alla mafia secondo la clausola di equivalenza dell'ultimo comma dell'art. 416 *bis* c.p.

3 Di «superfluità» del comma parla, condivisibilmente, Fornari, L., *Il metodo mafioso: dall'effettività dei requisiti al "pericolo d'intimidazione" derivante da un contesto criminale? Di "mafia" in "mafia", fino a "Mafia Capitale"*, in *Diritto penale contempo-*

Salve la generalità e l'astrattezza della norma incriminatrice, rimaneva innegabile il suo forte orientamento territoriale, che avrebbe dovuto proiettarne l'applicazione essenzialmente nel Meridione.

Questo convincimento, fallace forse sin dall'inizio, è, ad oggi, certamente illusorio. Non manca una diffusa consapevolezza, fondata anche su giudicati penali[4], dell'espansione delle mafie storiche in aree non tradizionali. Analogamente, attraverso lo sviluppo ermeneutico dell'art. 416 *bis* c.p., sono state fronteggiate le mafie straniere, di derivazione extranazionale, come pure le mafie autoctone, che sorgono autonomamente in contesti "vergini" o persino – più raramente – in contesti geografici "classici", accanto o in competizione con le organizzazioni storiche. Più radicalmente, è stata talora la stessa ricostruzione della nozione giuridica di mafia a essere messa in questione, in ragione della attuale vocazione, più spiccatamente imprenditoriale e affaristica, di tali organizzazioni[5].

Lo studio intende concentrarsi sui più recenti orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in materia, per infine analizzare la recente ordinanza di custodia cautelare *Hydra*, emessa dal gip di Milano. La finalità, nella prospettiva di polizia giudiziaria, è di selezionare gli elementi dimostrativi più idonei a lumeggiare la mafiosità dell'organizzazione o delle condotte indagate[6].

---

raneo, 9 giugno 2016. Questo giudizio in termini di superfetazione dell'ultimo comma del 416 *bis* c.p. ne indizia la matrice simbolica e la conseguente frizione con la prospettiva liberale di sussidiarietà e materialità (desumibili, rispettivamente, dagli artt. 13 e 25, co. 2 Cost.). Ciò è tanto vero che si sono affacciate, sebbene risalenti e isolate, opinioni dottrinarie tese a valorizzare il principio di non pleonasticità del verbo legislativo, paventando o comunque sostenendo che la positivizzazione di un modello alternativo di incriminazione. In questo senso, Insolera, G., *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in *Politica del diritto*, 1982, n. 4, in un primo commento alla legge Rognoni-La Torre, aveva ritenuto che l'ultimo comma punisse le associazioni diverse dalla mafia alla sola condizione dell'avvalimento della forza intimidatrice, anche in assenza del dato effettuale dell'assoggettamento e dell'omertà, e per di più nel conseguimento di fini «corrispondenti» a quelli propri della mafia *stricto sensu*, con innegabile indeterminatezza del fuoco del dolo specifico. Orientamento non condivisibile, se non altro in ossequio all'orientamento costituzionale che deve sovrintendere all'attività interpretativa. Per di più, sarebbe illogico anticipare la soglia della (più rigorosa) punibilità in confronto ad organizzazioni in ipotesi meno pericolose della mafia storica siciliana. Più sfumata la posizione di Ingroia, A., *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 105, il quale ritiene che l'omissione, nell'ultimo comma, del secondo polo causale del metodo sia dovuta alla consapevolezza che lo stato di sudditanza generalizzata ingenerato dalla mafia storica difficilmente potrebbe inverarsi al di fuori delle regioni tradizionali. Ma la lettura pare contrastare con l'art. 3 Cost., introducendo una frammentazione territoriale del diritto penale ed equiparando, *quoad poenam*, fatti di diverso disvalore. Sicché, non sembra percorribile quella distinzione, patrocinata dall'Autore, tra *associazione mafiosa-tipo* (comma 3) e *associazione di tipo mafioso* (u.c.).

4 In questo senso, l'avvalimento del giudicato penale, *ex* art. 648 c.p.p., ha consentito un percorso giurisprudenziale di conoscenza e di lotta contro le mafie, assottigliando le distanze ontologiche tra l'accertamento giudiziale e l'attività conoscitiva della Commissione parlamentare d'inchiesta, di cui all'art. 82 Cost.

5 Si veda Arlacchi, P., *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1983.

6 Appare necessario che la polizia giudiziaria non arresti la propria attenzione alla fase

Saranno esplorate anzitutto le "zone di confine"[7] dell'art. 416 *bis*: neoformazioni mafiose (o *mafie autoctone*), *mafie straniere*, *mafia politica*, *mafia delocalizzata*. Sintetizzati gli approdi nomofilattici, si esaminerà il caso milanese, così da saggiare continuità e discontinuità ermeneutiche emergenti dalla vicenda cautelare. Infine, si tenterà di indurre le categorie degli elementi dimostrativi idonei a sostenere l'apparato accusatorio, sottolineandone il valore logico e indiziario, quando non probatorio.

***

The regulation set forth in Article 416 bis of the Criminal Code was enacted in 1982 following several well-known and brutal murders perpetrated by Cosa Nostra, as the legislator deemed insufficient the beneficial protection provided by the "Rocco Code" against "simple" criminal associations, while the "Mafia", due to its peculiar features, was considered to be a phenomenon requiring a special discipline.

It was not easy to have a legal approach towards a socio-criminal phenomenon characterized by a complex history closely linked to the events occurred in the island of Sicily. The mafia method was analyzed, with its peculiar features, including this criminal association's capacity to pose threats and keep people under its control, thus imposing the code of silence.

It is to be underlined that the occasio legis was related to the mafia criminal activity in Sicily, but there was no doubt that other regions of southern Italy were also affected by types of crime with similar characteristics. Therefore, since the beginning, the mafia-type organizations were considered like the "camorra" organizations operating in the area of Naples and any other organizations having the same capacity to keep the territory under their control.

---

delle indagini preliminari, imprimendo per contro all'investigazione un respiro globale. Che s'intenda il procedimento penale in termini di fattispecie a formazione progressivo, ovvero di sequenza logica di atti preordinati all'accertamento del fatto e alla conseguente applicazione del diritto, l'inscindibilità delle parti restituisce una macchina restrospettiva dotata di sue regole specifiche. Ne deriva la responsabilità della polizia non solo nello scoprimento del reato e del suo autore, ma anche di assicurare il colpevole alla giustizia. Ciò, nello Stato costituzionale di diritto, può avvenire soltanto nell'osservanza delle garanzie consacrate dall'art. 111 della Carta. La dispersione di fonti o elementi di prova; l'infruttuoso suggerimento al pubblico ministero di richiesta di una misura cautelare, con parziale *discovery*; un erroneo raccordo con i collaterali esteri; tutte queste eventualità, e molte altre, possono compromettere il lavoro di indagine, la cui utilità non può misurarsi nella sola trasmissione della comunicazione della notizia di reato ovvero nell'emissione di una misura cautelare, saggiandosi invece nel tempo lungo della definitività della sentenza. L'investigazione, allora, deve aver conto degli orientamenti giurisprudenziali, al fine di selezionare gli elementi conoscitivi da approfondire e costruire un'ipotesi accusatoria destinata a essere sostenuta, con rilevanti probabilità di successo, in sede processuale. Del resto, l'investimento di energie in un rito che si concluda con una assoluzione rappresenta un dispendio di risorse già scarse, a tacere della perdita di autorevolezza delle istituzioni inquirenti.

7 Hart, H., *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 2002.

In 2008 the legislator included a reference to foreign mafia- type organizations in Article 416 bis of the Criminal Code. Two years later, further legal initiatives were adopted, when the "ndrangheta" organization was also mentioned in the list of criminal associations contained in the last paragraph of Article 416 bis of the Criminal Code.

Notwithstanding the generality and elusiveness of the above–mentioned regulation, it was evident that it had a strong influence over the territory, especially over the south of Italy where it was mainly implemented.

Today, this view has resulted to be incorrect, since there is now a widespread awareness, based also on criminal judgments, of the expansion of the historical mafias into non-traditional areas.

This dissertation deals, first of all, with the 'border zones' of Article 416 bis: mafia new organizations (or local mafia-type organizations), foreign mafia-type organizations, political mafia-type organizations , delocalized mafia-type organizations.

After analyzing the definitions of this phenomenon, a recent case occurred in the area of Milan is examined, so as to test the aspects of continuity and discontinuity of interpretation emerging from the legal aspects of the case. Finally, an attempt is made to analyze the evidences useful to support the prosecution's case and to underline their rationality and reliability, as well as their probatory value.

***

1.2 Mafie autoctone

Un primo terreno di inedita applicazione dell'art. 416 *bis* c.p. afferisce alle mafie autoctone. La formula si riferisce a due distinte ipotesi. La prima consiste nella nascita di organizzazioni mafiose in territori vergini, ove manchi una mafia "originaria" o "nativa". La seconda, statisticamente recessiva, è rappresentata dalle neoformazioni in contesti tradizionali, e cioè dalla costituzione di nuove associazioni criminali in aree storicamente mafiose.

Il *punctum pruriens* pare non solo di carattere interpretativo, bensì anche fattuale e probatorio. Sotto il profilo teorico-giuridico la giurisprudenza unanime aderisce a una lettura "scalare" dell'art. 416 *bis* c.p., secondo la quale ai fini dell'integrazione della fattispecie criminosa non è preteso un *minimum* organizzativo, atteso che la lettera della legge – pur facendo richiamo a una molteplicità di figure, che sottenderebbero una realtà associativa di una certa complessità – non prescrive (oltre alla convergenza di tre partecipi) alcuna forma vincolata[8]. Analogamente, viene precisato come l'assoggettamento e

[8] Cass. pen., sez. II, 16 marzo 2020, n. 10255 (*Fasciani*) afferma che l'associazione mafiosa è «aperta». L'espressione non rimanda alla nozione civilistica di associazione "aperta" all'adesione di terzi, ma in accezione strutturale. Si intende, cioè, che la norma incriminatrice non disegna una struttura organizzativa tipica dell'associazione, abbracciando così qualsivoglia aggregazione stabile con numero di partecipanti pari o superiore a tre.

l'omertà, conseguenze della forza d'intimidazione del vincolo associativo, non debbano estendersi necessariamente a una platea ampia e generalizzata, interessando cospicue aree territoriali. Il metodo mafioso può anche essere sviluppato in contesti oggettivamente o soggettivamente parziali, quali ristrette aree urbane o fasce specifiche della popolazione, purché indistintamente colpite dalla minaccia dell'organizzazione. Sicché, ciò che conta è non tanto il raggio di estensione della capacità minatoria, quanto piuttosto l'indeterminatezza delle potenziali vittime dell'assoggettamento. Il controllo sociale mafioso è disvalore qualificato in termini qualitativi e non meramente dimensionali.

Sul versante fattuale e probatorio, affinché possa predicarsi la mafiosità della nuova aggregazione occorre, dunque, verificare che essa proietti sul "proprio" territorio o *ambiente*[9] una forza di intimidazione determinante un diffuso stato di soggezione. Non soccorrendo una storia criminale cristallizzata in giudicati di condanna[10], viene richiesto un rafforzato sforzo dimostrativo del clima di paura e sudditanza.

Nel tralasciare casi risalenti, pur di sicuro interesse storico e giuridico[11], ci si confronterà col più recente materiale giurisprudenziale. Attualmente sembra consolidato come nel "sottotipo" delle mafie autoctone rifluiscano alcuni *clan* del litorale laziale. Sebbene, infatti, quella Regione sconosca, tradizionalmente, una mafia propria, alcune organizzazioni – fondate su basi familiari, e talora etniche – sono riuscite, mercé una credibile fama criminale, ad assoggettare la zona sudest e la costa di Roma.

In un *leading case*, non sfuggito all'attenzione della dottrina, l'art. 416 *bis* c.p. è stato applicato al c.d. clan Fasciani di Ostia. La decisione[12], nel confermare che tratto distintivo dell'associazione mafiosa rispetto alla *lex generalis* di cui all'art. 416 c.p. è il metodo impiegato, ha reputato che l'organizzazione scrutinata avesse sottoposto a un prepotere illegale la zona costiera della Capitale.

Ferma la condivisibilità della *ratio decidendi*, un *obiter*, peraltro assai citato, della sentenza *Fasciani* desta perplessità. I giudici, nell'affermare l'esigenza di una prova particolarmente rigorosa dell'esercizio del metodo mafioso da parte di una neo-mafia, soggiungono che, in questi casi, «non basta la pa-

---

9 Di Stefano, P., *Le nuove mafie e la controversa configurabilità del delitto di associazione di tipo mafioso*, in Amarelli, G. (a cura di), *Quarant'anni di 416* bis *c.p. Bilanci e prospettive del delitto di associazione di tipo mafioso*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 27 rammenta come «la mafia dev'essere caratterizzata da un "territorio" che, però, non va inteso in senso strettamente fisico, ma può essere più correttamente un ambito di soggetti appartenenti a date categorie».

10 Sulla qualificazione di mafiosità contenuta in una regiudicata in termini di fatto notorio, ai sensi dell'art. 238 *bis* c.p.p., cfr., tra le molte, Cass. pen., sez. fer., 3 settembre 2018, n. 56596.

11 Hanno segnato la storia giudiziaria e di cronaca italiana la Mala del Brenta (riconosciuta come associazione mafiosa) e la Banda della Magliana, cui mai è stato applicato, tuttavia, il 416 *bis* c.p.

12 Si tratta della menzionata Cass. pen., sez. II, 16 marzo 2020, n. 10255.

rola». Ciò che la formula intende dire è che, mentre le mafie storiche sono intrinsecamente connotate dal metodo *ex* art. 416 *bis*, lo stesso non può valere per organizzazioni di nuovo conio. La Cassazione, forse, in questo dire, dice troppo. Sviluppando *a contrario* il ragionamento, potrebbe concludersi che per le mafie tradizionali "basta la parola". Una tale conclusione, nella sua assolutezza, violerebbe il carattere misto assegnato dal codice al reato associativo mafioso. Se anche un'organizzazione si imponesse un nome classico come mafia, camorra o 'ndrangheta; se anche si strutturasse in conformità a questi modelli[13]; se anche si radicasse su territorio tradizionalmente infestato da queste espressioni criminali, rimarrebbe pur sempre inabdicabile la (prova della) esteriorizzazione del metodo mafioso. Una mafiosità *in re ipsa* colliderebbe apertamente con il disposto codicistico, contravvenendo così al principio di legalità. Di più: si correrebbe il serio rischio di un ulteriore arretramento della soglia di punibilità[14], digradando verso i pericolosi lidi del tipo d'autore e della punizione nemicale[15].

In coerenza con il dimensionamento scalare della fattispecie associativa mafiosa si collocano anche le successive decisioni relative ai *clan* Spada[16] e

---

13 Va sottolineato come l'intimidazione, portato del vincolo associativo, è ricondotta alla vocazione esterna del gruppo. L'imposizione di ferree regole interne che ne vietino, magari pena la morte, l'uscita potrebbe al più corroborarne la pericolosità: «Non basta che il sodalizio criminale si fondi su precise regole interne, su rigidi e anche violenti protocolli interni, tali da esporre a pericolo chi se ne voglia allontanare, ma occorre un elemento ulteriore costituito dal metodo mafioso, seguito dall'associazione per la realizzazione del programma associativo nei confronti dei soggetti nei riguardi dei quali si dirige l'attività delittuosa» (così la Cassazione penale sulla vicenda *Mafia Capitale*). Conforme Aleo, S., *Sistema penale e criminalità organizzata*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 227.

14 La mafia – come osservato anche da Dinacci, E., *Associazione di tipo mafioso*, in *Diritto online* 2015 – non è (solo) un'associazione per delinquere, ma «un'associazione che delinque». La felice formula è impiegata anche da Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019 (dep. 12 giugno 2020), n.18125 (*Mafia Capitale*).

15 La riflessione non esclude, ovviamente, il ricorso al fatto notorio e la valorizzazione degli elementi indiziari, nella consapevolezza che il fatto tipico, sociologicamente pregnante, involge profili psicologici e soggettivi accertabili solo per via deduttiva e mediante massime d'esperienza.

16 Cass. pen., sez. V, 13 novembre 2019, n. 6764. Per vero, nel caso di specie il *thema decidendum* afferiva all'applicabilità, nel suo versante obiettivo, dell'aggravante *ex* art. 416 *bis*.1 c.p. La parte motiva, al punto 3.3.2, riconosce che la violenza privata e le lesioni agite da Roberto Spada e da un suo guardaspalle in danno di alcuni giornalisti fossero aggravate dal metodo mafioso. Sebbene detta circostanza speciale sia pacificamente applicabile anche in carenza di un sodalizio mafioso "a monte", traspare dalle argomentazioni del giudicante il riconoscimento del carattere mafioso del clan Spada, alla luce di una serie di indici utili ai fini della presente disamina. In particolare, oltre a rilevare come la presenza di un guardaspalle dello Spada durante l'intervista denunciasse l'esistenza di una struttura associativa che "non lascia soli" i propri esponenti, viene sottolineato che il monito alle vittime a non fare ritorno sottende un controllo "impersonale" del territorio che può essere assicurato soltanto da un gruppo criminoso di una qualche estensione. Per di più, a fronte della scena di violenza nessuno dei presenti in strada risultava essere intervenuto o aver protestato, indizio questo della capacità di intimidazione in pre-

Casamonica[17], anch'essi insistenti nella "periferia" romana.

A metà del guado tra mafia storica e mafia atipica si collocano le organizzazioni criminali pugliesi. Non espressamente menzionate nel codice penale e non contemplate neppure nel mito fondativo delle mafie, almeno la Sacra corona unita è tuttavia ricondotta dall'immaginario collettivo e dalla stessa giurisprudenza alle organizzazioni tradizionali. Senza prendere posizione sul punto, pare utile soffermarsi, anche solo brevemente, su alcune sentenze in materia. Con specifico riguardo alla Sacra corona unita, a corroborare il convincimento che "*la parola non basta*" neppure in relazione alle mafie storiche o comunque consolidate, in una recente pronuncia la Cassazione si è fatta carico delle doglianze secondo cui la decisione impugnata avrebbe ascritto una responsabilità *ex* art. 416 *bis* c.p. in modo apodittico, facendo ricorso esclusivamente a «presunzioni di mafiosità fondate su mere connotazioni geografiche». Nel disattendere le censure, il giudice nomofilattico dava conto di come fosse stato, invece, fatto buon governo delle regole sostanziali e processuali nell'accertamento concreto degli elementi costitutivi dell'associazione mafiosa, lungi dall'adesione ad automatismi nominalistici o territorialmente condizionati[18].

Come anticipato, l'altro sottotipo di mafia autoctona ricorre allorché, in aree di insediamento di una mafia storica, si formi un nuovo sodalizio dotato dei caratteri di cui all'art. 416 *bis* c.p. La riconducibilità della neoformazione in contesto tipico al concetto giuridico di mafia può riconoscersi, in coerenza con i principi, soltanto ove il nuovo gruppo vanti una "fama criminale" che susciti una diffusa sudditanza psicologica nei terzi. Prova, questa, non facile a raggiungersi, esigendo l'affermazione sul territorio un certo *spatium temporis*, necessario affinché la struttura possa manifestare – addirittura "notificare" con specifici atti di "avvertimento" – la propria riserva di violenza. A tacere, poi, dei casi di conflitto con le organizzazioni già radicate, la cui presenza potrebbe sminuirne il portato intimidatorio. Ad ogni modo, la circostanza che alla nuova associazione partecipino – anche in funzione direttiva – personaggi dotati di noto spessore criminale non può, per sé, sopperire alla carenza di autonoma proiezione esterna dell'organizzazione. L'art. 416 *bis* c.p. esige che sia il sodalizio a incutere timore, e non il singolo componente. Del resto, la (parziale) anticipazione della tutela e la durezza sanzionatoria si giustificano in ragione dell'eccedenza della capacità offensiva dell'associazione – mercé

---

giudizio della comunità indistinta e della conseguente omertà. Il quadro fattuale appariva prodromico alla qualificazione in termini mafiosi anche del contesto associativo *humus* della vicenda in commento. Infatti, linearmente, la Suprema Corte ha successivamente affermato, in via definitiva, la mafiosità del clan Spada. Sul tema, in relazione alla decisione della prima sezione della Corte d'assise d'appello di Roma 10 marzo 2021, n. 2, v. l'esaustivo commento di Morello, G., *Il clan Spada è associazione mafiosa: una nuova applicazione dell'art. 416*-bis *c.p. per le mafie non tradizionali*, in *Giurisprudenza penale* 6/2021.

17 Un'analisi specifica dei singoli elementi del fatto tipico nella fattispecie concreta era stata svolta nell'interessante studio di Dalla Chiesa, N., *Il clan dei Casamonica. La costruzione di uno speciale potere criminale a Roma sud-est*, s.d., 116-130.

18 Cass. pen., sez. VI, 5 luglio 2001, n.35841.

impersonalità e intrinseca plurisoggettività – rispetto a quella dell'individuo, per quanto socialmente pericoloso.

Entro questo sottotipo si esploreranno partitamente le ipotesi di neoformazione *ostile* ovvero *alleata* del sistema mafioso consolidato.

Fermo che l'archetipo di neoformazione ostile in area storica pare essere la Nuova camorra organizzata cutoliana[19], ci si sofferma su un più recente pronunciamento avente ad oggetto uno scontro tra vecchi clan e gruppo emergente[20]. Nel distretto napoletano, alcuni "vecchi" camorristi, fuorusciti dai rispettivi clan di provenienza, avevano fondato una propria organizzazione. La neoformazione godeva di forte carisma criminale, discendente sì dalla fama dei capi, ma anche dalla disponibilità delle armi e dall'eclatanza di svariate azioni di intimidazione. La forza del gruppo veniva misurata in giudizio anche alla stregua della sua capacità di contendere il territorio ai sodalizi già insediati, con i quali veniva avviata una c.d. *guerra di camorra*. La Cassazione, in linea con la doppia conforme già impressa sulla causa, ha confermato la mafiosità dell'organizzazione, argomentando non solo dal prestigio dei camorristi di lungo corso che ne erano alla guida, ma anche dalla tipologia dei reati-fine[21] e dall'allarme suscitato persino negli antagonisti, storicamente radicati nella zona[22].

All'ipotesi della neoformazione accettata o addirittura ispirata dalla rete camorristica imperante è ascrivibile, invece, la vicenda del *Terzo sistema*,

---

19 Per una ricostruzione in punto di diritto delle attività della Nuova camorra organizzata, legate anche al drammatico caso Tortora, cfr. Cass. pen., sez. I, 13 giugno 1987, n. 1683. È curioso notare come siano rimasti operativi alcuni gruppi di estrazione cutoliana che non hanno mai aderito al sistema di potere degli epigoni della Nuova famiglia, giocato su una ripartizione feudale del territorio (che resta, peraltro, contendibile e spesso conteso). È il caso dei Belforte di Marcianise (CE), i quali provvedevano, ancora in tempi recenti, a pagare la "mesata" ai detenuti della disciolta N.C.O.: Colletti, A., *Il welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*, Milano, Ledizioni, 2016, pp. 82-89. Sulla mafia marcianisana, tanto pericolosa da aver indotto il Prefetto all'adozione di un "coprifuoco" sul finire degli anni Novanta, cfr., tra le molte, Cass. pen., sez. I, 5 maggio 1999, n. 8777.

20 Cass. pen., sez. I, 9 giugno 2023, n. 41797.

21 Rammenta Cass. pen., sez. V, 15 luglio 2022, n. 40801 che «pur nell'autonomia del reato mezzo rispetto ai reati fine, è possibile dedurre la prova dell'esistenza del sodalizio criminoso dalla commissione dei delitti rientranti nel programma comune e dalle loro modalità esecutive, posto che attraverso essi si manifesta in concreto l'operatività dell'associazione medesima. Essi pertanto, ma senza alcun automatismo probatorio, sono indicatori fattuali idonei a dare la sicura dimostrazione della costante permanenza del vincolo».

22 Osserva la Corte come il *leader*, «pur costruendo una nuova formazione, era, tuttavia, riuscito ad affermarsi nel territorio dove avevano continuato ad operare famiglie storiche della camorra, assumendo rapidamente il connotato di mafiosità sia perché aveva sfruttato la capacità intimidatrice e la forza criminale acquisita nel tempo dai suoi due promotori, E.P. e G.A., quali affilati per un lungo periodo di un'altra organizzazione operante nello stesso territorio e dedita alle medesime attività illecite, il clan T., sia perché aveva potuto investire le risorse illecite accumulate da G. ed E. grazie alla precedente esperienza associativa».

gruppo costituito col *placet* delle famiglie mafiose "al potere"[23]. Le difese avevano sostenuto che, versando l'associazione in una fase embrionale, l'esercizio del metodo sopraffattorio fosse meramente *in nuce*. La Cassazione, per contro, ha argomentato come il *Terzo sistema*, in ragione della palese (sebbene implicita) autorizzazione ricevuta dai clan egemoni, di questi avrebbe ripetuto il prestigio criminale. La motivazione, mutuando paradigmi civilistici, riconduce la mafiosità del Terzo sistema ad una «successione a titolo particolare» rispetto alle mafie "concedenti", nonché all'«avviamento» criminale da quelle ricevuto in dote. Il ragionamento, nella sua assolutezza, pare esporsi a rilievi critici. La "nuda continuità" criminale – dato per assunto che non vi sia identità tra i vecchi clan e il nuovo – non può sopperire alla mancanza di operatività del sodalizio. La derivazione tra vecchia e nuova mafia, anche per mezzo di personaggi dotati di autorevolezza criminale, non potrebbe, da sé sola, giustificare l'applicazione dell'art. 416 *bis* c.p. Il nuovo gruppo, infatti, presenterebbe solo una astratta riserva di violenza, non manifestata all'esterno[24]. Peraltro, la Corte sottolinea la realizzazione di plurimi reati-fine ad opera della neoformazione, che disponeva anche di un proprio armamento. Sicché, indagando la parte motiva al di là dell'astrazione di massime non sempre corrispondenti alla sostanza della decisione, si comprende come, nel caso di specie, il nesso "genealogico" venga valorizzato in termini rafforzativi dell'esercizio intimidatorio già esteriorizzato, così che i principi non risultano sovvertiti.

1.3 Mafie straniere

L'art. 416 *bis* c.p. ha trovato applicazione anche con riguardo alle *mafie straniere*[25], circostanza che ne dimostra l'elevato grado di astrattezza. Al ri-

---

23 Cass. pen., sez. II, 13 maggio 2020, n. 20926, con nota parzialmente critica di Iannotti, G., *Come cambia l'associazione mafiosa: le nuove organizzazioni autonome dai clan mafiosi storicamente operanti sul medesimo territorio*, in *IUS*, 26 ottobre 2020. Il commentatore sottolinea, condivisibilmente, la correttezza dell'esito decisorio della Corte, rilevando al contempo alcuni passaggi perplessi, nei quali non pare chiara la necessità, anche con riferimento alle aree tradizionali e alle stesse mafie storiche, dell'esteriorizzazione del metodo, da provarsi rigorosamente in dibattimento.

24 Zarra, P., *I labili confini tra criminalità classica e neofite associazioni camorristiche. Il caso peculiare del "Terzo Sistema"*, in *Archivio penale* 1/2021 stigmatizza, *et pour cause*, il richiamo operato dalla Cassazione alle mafie delocalizzate, nonché la carenza di un approfondimento centrale ai fini del *thema decidendum*, ovvero l'esercizio in proprio e l'esteriorizzazione del metodo mafioso da parte del *Terzo Sistema*.

25 Sulle relazioni tra mafie italiane e straniere è stato proposto un convincente schema esplicativo, secondo cui può farsi luogo a una "successione criminale" ovvero a una "specializzazione funzionale". Nel primo caso, la mafia straniera subentra a quella locale, che le lascia il campo conservando o meno il controllo del racket; nel secondo la mafia straniera fa valere specifiche attitudini e conoscenze criminali, in via servente o autonoma rispetto alla mafia nazionale. La partizione è stata sistematizzata e problematizzata da Becucci, S., *Criminalità multietnica. I mercati illegali in Italia*, Bari, Laterza, 2006. Sottolinea, con raro realismo, l'esigenza di apprestare un diritto penale davvero dissuasivo che si faccia carico del disordine sociale riveniente dal paradigma multietnico Galuppi, G., *Criminalità multietnica e diritto penale debole*, in *Diritto di famiglia e delle*

guardo, si è rivelata preziosa l'indicazione giurisprudenziale, già rammentata a proposito delle mafie autoctone, secondo cui l'ambito di incidenza del prepotere mafioso può anche essere di ridotte dimensioni. Ne consegue che la circoscrizione delle vittime alla nazionalità di riferimento non osta alla qualificazione della mafia etnica nei termini dell'art. 416 *bis* c.p.

Ove necessario, poi, l'operatore del diritto è chiamato ad accertare il fatto decodificando schemi sociali distanti da quelli a lui più consueti. Allo scopo, pare inabdicabile il ricorso ad approfondimenti antropologici od etnologici in analogia alle tecniche investigative e probatorie applicate ai reati culturalmente orientati[26].

Fermo che non poche sono le comunità straniere nel cui alveo si sono sviluppati gruppi criminali, anche di stampo mafioso, può, forse, proporsi una partizione tra mafie "esoteriche" e "moderne"[27]. I due sottotipi vivono e operano in un avanzato contesto tecnologico, e non esitano a far impiego dei mezzi disponibili. Tuttavia, le prime attingono a culture metafisiche e convinzioni di matrice magico-rituale; le seconde, per contro, hanno assecondato, secondo l'evoluzione dell'emisfero settentrionale, una piena secolarizzazione[28]. Il *pensiero magico* caratterizzante la cultura delle mafie "esoteriche" si riflette, inevitabilmente, anche sul lato criminal-organizzativo. Ad esempio, sul versante interno del gruppo, il vincolo associativo è presidiato non solo dalla minaccia, latente o concreta, di rappresaglie a carico degli adepti e delle loro famiglie, anche in patria; ma anche da sortilegi, riti, maledizioni, che, per quanto evidentemente infondati sul piano della realtà scientifica, sono ben veri – e questo conta – nella visione del mondo dei destinatari[29]. Meccanismi di sopraffazione, del resto, estroflessi a fini intimidatori anche in confronto dei connazionali estranei alla società criminosa.

Una manifestazione della mafia "esoterica" è rappresentata dai *secret*

---

persone 3/2019, pp. 1387 e ss.

26 D'altronde, in perfetta corrispondenza all'esperienza delle mafie italiane e del terrorismo, nel contrasto alle mafie straniere si è rivelato fondamentale l'apporto dei collaboratori di giustizia. Come per ogni società "segreta", vieppiù quando connotata da paradigmi culturali estranei agli organi investigativi, una voce interna può contribuire a disvelare logiche, riti e persino miti che sarebbero, altrimenti, destinati a restare in penombra.

27 Va chiarito che, senza esprimere preferenze assiologiche, si intende qui per progresso la secolarizzazione e razionalizzazione della società.

28 l che non osta a che esse nutrano valori *lato sensu* spirituali, come il sangue, l'onore, la famiglia. O a che professino una particolare forma di religiosità, o di superstizione: sul tema cfr. Dino, A., *Religione, mafie, Chiese: un rapporto controverso tra devozione e secolarizzazione*, in Caliò, T. – Ceci, L. (a cura di), *L'immaginario devoto tra mafie e antimafia. Riti, culti, santi*, Roma, Viella, 2017. Ciò che si vuole qui evidenziare è che nelle mafie moderne manca la convinzione dell'immanenza di forze metafisiche in grado di incidere in via diretta e immediata sul mondo percepibile.

29 La inquietante figura della *madame* (o *maman*), che gestisce le prostitute nigeriane terrorizzandole anche con fatture *juju* è criminologicamente approfondita dal *focus* dedicato alla mafia nigeriana dal Dipartimento della pubblica sicurezza – Direzione centrale della polizia criminale – Servizio analisi criminale, pubblicato a Roma nel dicembre 2020, reperibile come *open source*.

cults, le cosche nigeriane costituite su base etnica[30]. I *cults* sono informati al principio gerarchico e ad una organizzazione paramilitare, a vocazione fortemente settaria. I loro interessi criminali si incentrano, soprattutto, su traffico di stupefacenti, tratta di esseri umani e sfruttamento della prostituzione, oltre alle più generali coartazioni nei confronti dei connazionali.

La giurisprudenza ne riconosce ormai pacificamente la natura mafiosa. Con riguardo ai profili strutturali dell'associazione criminale, i supremi giudici ne hanno evidenziato i rigidi schemi gerarchici e la precisa ripartizione dei ruoli, che assicurano un penetrante controllo del vertice. La forza del vincolo associativo trova poi riscontro nei sacramentali riti di affiliazione e nella inestinguibilità del legame sino alla morte.

L'ingresso, che implica anche un duro periodo di prova, sostanzia un preciso *status*, cui si correlano doveri di reciproco supporto con i co-associati. L'intera vita interna ed esterna del gruppo risulta disciplinata da un formale codice di condotta, la *green Bible*, che ne favorisce coesione e corrispondente forza d'intimidazione. Un aspetto qualificante consiste infine nell'esibizione di precisi segni distintivi, notori nella comunità di riferimento[31]. Sotto il profilo dell'esteriorizzazione del metodo mafioso, è stato provato l'effetto di assoggettamento e omertà derivante dall'intimidazione insita nella solidarietà associativa. In coerenza con la logica scalare, i giudici hanno confermato come il clima di timore ben possa essere circoscritto a uno specifico ambiente etnico-culturale, anche senza lambirne tutti i membri[32]. La capacità criminale dei

---

30 Originariamente sorti nelle Università nigeriane con finalità politiche pacifiste di contrasto all'apartheid. V. anche Zammarchi, N., *I secret cults nigeriani. Aspetti criminologici e penalistici di un fenomeno in espansione*, in *La legislazione penale*, 24 marzo 2023. In proposito, v. anche Cappitelli, R*., Brevi osservazioni intorno alla nozione di "associazione di tipo mafioso" e all'interpretazione dell'art. 416* bis, u.c., c.p., in *Cassazione penale* 5/2011, pp. 1734 ss. L'Autore annotava, in particolare, la pronuncia Cass. pen., sez. I, 5 maggio 2010, n. 24803, segnalando come i giudici della nomofilachia avessero correttamente respinto le difese degli imputati facenti leva sull'asserita pregiudiziale geografico-sociologica della mafia.

31 Cass. pen., sez. VI, 29 marzo 2023, n. 30144, in particolare al punto 4.5 del *considerato in diritto*.

32 Cass. pen., sez. VI, 8 giugno 2018, n. 43898; Cass. pen., sez. V, 29 maggio 2019, n. 39062. Conforme, seppur su vicenda cautelare, Cass. pen., 16 luglio 2019, 49462, concernente il *cult*, internazionalmente ramificato e con centrale in Nigeria, dei *Vikings*. Questi ultimi si contendono l'egemonia criminale con altri due importanti gruppi, gli *Eye* e *Black Axe*. Di questi contrasti si ha riscontro persino nelle strutture di prima accoglienza, come emerge dalla sentenza da ultimo citata. Criticamente, sul punto, Amato, G., *Mafie etniche, elaborazione e applicazione delle massime di esperienza: le criticità derivanti dall'interazione tra "Diritto penale giurisprudenziale" e legalità"*, in *Diritto penale contemporaneo* 1/2015, che vi legge una ricostruzione subculturale del concetto di intimidazione, a suo avviso in via di estinzione anche nei territori di tradizionale condizionamento mafioso. Per vero, il rilievo di incontrollata espansione della norma incriminatrice sulla base di indici sostanzialistico-sociologici non pare cogliere nel segno. L'interpretazione giurisprudenziale è rigidamente ancorata al limite letterale, e, anzi, la notazione potrebbe essere rovesciata: sarebbe proprio una (arbitraria) restrizione dell'ambito della fattispecie alle mafie storiche tacciabile di sociologismo. La stessa idea di "*anacronismo*", evocata dall'Autrice e riferita alla strutturazione dell'art. 416-*bis* c.p.,

gruppi è stata evinta anche dalla sanguinosa competizione per il predominio sulla comunità nigeriana.

In coppia opposizionale con il sottotipo "esoterico" si staglia la mafia moderna, legata a un'ideologia e operatività rozze o primitive quanto si voglia, ma pur sempre dotata di fondamento razionale-secolarizzato. Si vuol dire che in queste mafie, quantunque dotate di elementi spirituali, non albergano tuttavia irrazionalismi o pensieri magici.

Si può esemplificativamente far riferimento alla *mafia romena*, anch'essa connotata dall'omogenea appartenenza nazionale dei sodali. Al riguardo, la Cassazione ha reputato integrata la fattispecie associativa mafiosa di un gruppo operante in Piemonte[33]. Sul piano strutturale, venivano valorizzate la complessa realtà organizzativa, ordinata su base etnico-parentale, e la capacità operatività della compagine, in grado di fronteggiare anche le eventuali "perdite" inflitte da provvedimenti giudiziari. Il metodo mafioso, poi, era ritenuto provato alla luce dello stretto collegamento tra la "famiglia" localizzata in Italia e famigerate organizzazioni della madrepatria, ciò che ne determinava un alone intimidatorio nella cospicua comunità di riferimento (100.000 persone circa). Non mancavano neppure episodi di aperta protezione in favore di terzi e dure punizioni nei confronti di sodali che avessero violato le regole del gruppo. Quanto ai reati-fine, scopo "statutario" dell'associazione era la gestione della prostituzione, del traffico di stupefacenti, oltre alle attività più specificamente estorsive realizzate in danno della comunità di appartenenza[34].

1.4 Mafia politica

Il più rilevante conflitto interpretativo inerente all'art. 416 *bis* c.p., almeno apparentemente, si è manifestato nella vicenda nota come *Mafia Capi-*

---

appartiene più al dominio della politica criminale che a un'analisi positiva. Viene anche evocata una "omertà subculturale", che discenderebbe non già dall'intimidazione ma da una qualche adesione ideale all'assiologia dell'organizzazione. Ne verrebbe un assoggettamento volontario, derivante da una consapevole sottomissione operata per scelta e non da meccanismi di coartazione. Nel condividere, evidentemente, l'esigenza di appurare la matrice causale dell'omertà, si ritiene che il tema si sposti sul terreno processuale e della prova (a carico della parte pubblica), senza però che il fenomeno possa disconfermare la correttezza dell'impostazione giurisprudenziale. Se l'omertà non consegue a un diffuso potere d'intimidazione, ma nasce dalla volontà del gruppo di "sottrarsi" alla giustizia statuale in applicazione di regole proprie, semplicemente mancheranno gli elementi costitutivi del delitto associativo mafioso.

33 Cass. pen., sez. VI, 8 giugno 2018, n. 43898.

34 A testimoniare della rigorosa e condivisibile linea interpretativa circa le *mafie straniere*, si menziona Cass. pen., sez. VI, 21 settembre 2016, n. 48944, riguardante un gruppo criminale georgiano. In coerenza con la giurisprudenza in punto di intimidazione e suoi effetti, viene negato che la coartazione rilevante *ex* art. 416 *bis* co. 3 c.p. possa essere (meramente) rivolta ai soli adepti dell'associazione. Per contro, si stima che l'autorevolezza criminale della compagine debba essere percepita all'esterno, secondo la nota formula dell'esteriorizzazione del metodo. Sicché, esclusa la mafiosità dell'organizzazione, essa è stata ricondotta sotto l'egida dell'associazione "semplice" di cui all'art. 416 c.p.

tale[35], che attiene a un sodalizio fortemente intrecciato con la realtà politica, amministrativa ed economica, assurgendo quasi a paradigma dell'evoluzione mafiosa verso modelli di integrazione con la "società legale".

QA fronte di questa trasmutazione escluderebbe ormai, ad avviso di molta dottrina, che il tratto caratteristico della mafia stia nel *metodo*, dovendo invece riferirsi alla capacità penetrativa nella società civile, nel mercato, nei gangli istituzionali. Con ciò sovvertendo l'immagine tralatizia dell'*Antistato*[36].

Più dettagliatamente, l'indagine *Mafia Capitale* ha avuto ad oggetto una compagine di società cooperative romane dedite alla stabile collusione con l'Amministrazione pubblica, compagine alleatasi con un gruppo più spiccatamente criminale e dedito all'uso della forza, con base operativa in corso Francia[37]. Nell'avviso dell'accusa, il rapporto tra i due sodalizi si sarebbe evoluto attraverso un'autentica fusione, istitutiva di un'associazione mafiosa.

Nell'ormai famoso *manifesto programmatico* di uno dei capi, l'organizzazione operava in un *mondo di mezzo*, cerniera tra ambienti criminali e legali, quasi a titolo di società di servizi. L'autore di questa dottrina strategico-criminale, Massimo Carminati, era dotato di una fama inquietante per i trascorsi di contiguità alla banda della Magliana e all'estremismo nero, e però anche (o addirittura perciò) addentrato in alcune "stanze dei bottoni" della Città. La mafiosità, secondo gli organi inquirenti, sarebbe stata conferita all'aggregazione, oltre che dal prestigio sinistro di alcuni componenti, dalla disponibilità di armi e da strette relazioni con la 'ndrangheta.

Questi, sinteticamente, i fatti, per come ricostruiti in sede di indagini preliminari, e con riserva di illustrare le prove formate in dibattimento.

La qualificazione in termini di associazione mafiosa, *ex* art. 416 *bis* c.p., fu, sia pure allo stato degli atti, accolta dalla Cassazione nel processo cautelare[38]. Le sentenze *de libertate*, in particolare, evidenziavano come, anche alla luce della mercatizzazione delle mafie, il tratto intimidatorio possa essere riconoscibile anche in un diffuso sistema di corruttela, alimentato dalla riserva di violenza, che intimorisca la indeterminata cerchia dei concorrenti.

A parità di disposizione, si vede bene come la norma, rispetto a una lettura tradizionale, venga estesa in termini qualitativi[39]. Se per le mafie autoctone

---

35 Conclusasi con Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 2020 (ud. 22 ottobre 2019), n. 18125.

36 Immagine che resta comunque viva e feconda di riflessioni attuali: di «contro-ordinamento», evocando il paradigma dello Stato nel diritto costituzionale (popolo-territorio-sovranità), parla autorevolmente Mantovani, F., *Mafia: la criminalità più pericolosa*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1/ 2013, pp. 9 ss. Interessante lettura del rischio di un tramonto della sovranità statuale in terra di mafia si rinviene nello studio di micro-storia giuridica di Napoli, P., *Il sovrano dimezzato. Anatomia di un processo politico*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2021.

37 Di seguito: *gruppo di corso Francia*.

38 Sono due le sentenze della sezione sesta della Suprema Corte che confermano l'impianto accusatorio nel rito cautelare, le nn. 24535 e 24536, ambedue depositate il la 10 marzo 2015 e annotate congiuntamente, con posizione problematicamente adesiva, da Visconti, C., *A Roma una mafia c'è. E si vede*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 giugno 2015.

39 Estensione predicabile mercé la "fluidità" del modello, come afferma la Cassazione nella sentenza definitiva sulla vicenda (IV.I.1, p. 281).

e straniere il nòcciolo della riflessione si incentrava sulle dimensioni (circoscrizione geografica ed entità della platea di vittime potenziali dell'intimidazione), l'interpretazione patrocinata dalle decisioni appena citate incide su natura e contesto del metodo mafioso. Esso si potrebbe sostanziare non solo nell'usuale controllo del territorio (o, su base personale, di una comunità) mediante approccio "militare", ma anche, più sottilmente, in una minaccia combinata di violenza e leve pubbliche infedeli.

L'operazione ermeneutica pare rispettosa dei principi e, come più avanti si dirà, tutt'altro che rivoluzionaria o sovversiva, trovando autorevoli precedenti di Cassazione e dottrina, anche risalente, conformi.

Il condizionamento richiesto dall'articolo 416 *bis* c.p. potrebbe certamente essere integrato dalla consapevolezza, in capo ad una classe imprenditoriale, dell'esistenza di un sistema amministrativo-criminale in pieno controllo della funzione pubblica. Il soggetto passivo, ad esempio, potrebbe rinunciare alla partecipazione a una gara, ove al corrente dell'analogo interesse del sodalizio. Saprebbe, infatti, che "sfidare" la predeterminazione dell'affidamento implicherebbe il serio rischio di un ostracismo amministrativo, se non di violenze "da strada". Il ricorso all'autorità giudiziaria o di polizia, d'altronde, sarebbe stato scoraggiato dalla natura mista pubblico-privata dell'organizzazione, capace di "mettere le carte a posto" o, comunque, di massimizzare la rappresaglia attraverso i diversificati strumenti (amministrativi e "militari") a disposizione. Donde, accanto all'omertà, l'assoggettamento alla pressione illegale del blocco imprenditoriale-amministrativo-criminale.

Il dibattimento di prime cure, tuttavia, mostrava un quadro fattuale assai diverso da quello che, indiziariamente, era stato prospettato nella vicenda cautelare. La disponibilità delle armi fu esclusa, così come l'esistenza di rapporti con la mafia calabrese. Il Tribunale negava pure l'unitarietà dei due gruppi (quello "imprenditoriale" e quello *di corso Francia*)[40] e ogni esteriorizzazione di metodo mafioso, riconoscendo così l'operatività di due separate associazioni per delinquere "semplici".

La Corte d'appello – ponendosi sul solco delle pronunce cautelari della Cassazione, basate tuttavia su evidenze predibattimentali – ha riformato la prima decisione, sostenendo: a) che i due gruppi – *delle cooperative* e *di corso Francia* – si sarebbero saldati in un unico sodalizio; b) che avrebbero così conferito nella *societas sceleris* l'uno il capitale relazionale e politico-burocratico, l'altro la provvista di violenza; c) che la combinazione dei *modus operandi* delle due componenti avrebbe prodotto una carica intimidatoria generativa di assoggettamento e omertà nell'ambiente di riferimento. Donde l'applicabilità dell'art. 416 *bis*[41].

---

40 Trib. Roma, sez. X, 20 luglio 2017, n. 11730. È particolarmente perspicua la motivazione allorché argomenta come «i due mondi – quello del recupero crediti e quello degli appalti pubblici – siano nati separatamente e separati siano rimasti, quanto a condotte poste in essere e consapevolezza soggettiva dell'agire comune». Le figure "comuni", in particolare C. e B, (suo "vice" *di corso Francia*), non bastano – prosegue la sentenza – a provare l'integrazione di un sodalizio unitario.

41 App. Roma, sez. III, 10 dicembre 2018, 10010, annotata da Candore, G., in *Cassazione*

Rispetto al punto a), veniva evocato il corretto principio di diritto secondo cui, ai fini dell'unità dell'associazione, è sufficiente una identità del livello direzionale, non rilevando la reciproca conoscenza dei membri[42].

Rispetto al punto b), veniva rilevato come l'ingresso del *gruppo di corso Francia* nella compagine associativa a vocazione imprenditoriale mirasse a un salto di qualità delinquenziale da un modello corruttivo ad uno mafioso[43].

Lo sforzo argomentativo della sentenza d'appello, apparentemente proteso a soddisfare la lettera della legge, pare celare, sul piano sostanziale, una traslazione di senso della *mafia giuridica*. Il portato intimidatorio veniva ricondotto a una dimensione meramente eventuale: espunto dal mondo del fatto e veicolato in quello del futuribile. A un giudizio storico, sebbene sociologicamente pregnante, se ne sostituiva uno essenzialmente prognostico[44].

La cifra di Mafia Capitale, insomma, sembrava, ad onta della condanna per 416 *bis*, una corruzione "da basso impero"[45], più che l'inesorabile avanzata della linea della palma evocata da Sciascia. La Corte d'appello aveva mosso, presumibilmente, dalla consapevolezza dell'instaurazione di pericolosi sodalizi i quali, più che alla intimidazione, ricorrono alla tessitura di ragnatele di contatti, rapporti ed interessi che superano il classico schema mafioso dell'approfittamento. Qui il modello, secondo la teoria dei giochi, è *win-win*, e si snoda in reciproche prestazioni di servizi o addirittura in partenariati imprenditoriali-criminali caratterizzati da compiacenza della società civile, e non da succubanza.

La Cassazione ebbe così a riaffermare l'esigenza che il prepotere mafioso si esteriorizzi, inducendo una comunità, per quanto ristretta, alla soggezione e all'omertà. Il che era da escludersi nel caso di specie, giacché non il timore, ma l'interesse guidava la maggioranza di quanti avevano intrattenuto

---

penale 5-6/2019, pp. 1969 ss.

42 Trasparenza interna totale sull'organigramma che è anzi vietata rigorosamente dalle organizzazioni più insidiose, le quali ricorrono alla compartimentazione per evitare una permeabilità orizzontale-territoriale o verticale-funzionale in esito a collaborazioni o delazioni.

43 Il sistema corruttivo originario delle "cooperative" non sarebbe riuscito a saturare il mercato, residuando alcune imprese indisponibili a venire a patti. Sarebbe stato per superare questa *impasse* che lo strumentario associativo venne integrato, a mezzo di fusione, con la riserva di violenza del *gruppo di corso Francia*: la filosofia corruttiva diveniva metodo mafioso (potendosi pervenire, per conseguenza, anche alla conclusione *sub* c). La pressione criminale avrebbe assunto un carattere sussidiario, venendo in gioco al fallimento dell'azione corruttiva. Solo a quel punto l'associazione avrebbe mostrato la propria faccia feroce, tramite un diretto intervento di Carminati. La centralità del Carminati, tuttavia, pareva già tradire che all'esterno non vi fosse alcuna percezione di una associazione mafiosa, tanto da doversi fare concreto riferimento al prestigio personale dell'ex NAR e Banda della Magliana e non ad una fama criminale collettiva.

44 Così traducibile: "se necessario, sarebbe intervenuto Carminati".

45 Mezzetti, E., *Quel che resta di «Mafia Capitale»*, in *Discrimen*, 25 novembre 2020 sottolinea la incongruenza tra reati-fine e delitto associativo mafioso nella vicenda all'attenzione. La corruzione è un reato-contratto nel quale le parti sono poste su un piede di parità, a differenza della concussione e della stessa induzione indebita. Sicché, il suo innesto su una base di intimidazione appare assai ardua.

rapporti con l'organizzazione. In accordo col Tribunale, i supremi giudici reputavano non esser provati, oltre ogni ragionevole dubbio, la disponibilità di armi in capo al sodalizio; una congrua estensione territoriale, anche in logica scalare, del suo potere; i contatti con la 'ndrangheta, che ne avrebbero rafforzata la caratura criminale; una capacità d'intimidazione prescindente dalla fama dei singoli e riferibile al gruppo nel suo complesso, tale da far presagire agli interlocutori come la impersonale dimensione plurisoggettiva li esponesse a ritorsioni anche ove uno o più membri fossero neutralizzati dalle Forze di polizia[46].

A voler intravvedere in questa vicenda l'espressione di un dibattito penalistico a vocazione generale, potrebbe dirsi che la decisione d'appello abbia patrocinato istanze di difesa sociale[47]. La consapevolezza dell'evoluzione della minaccia potrebbe aver condotto a un'interpretazione *latissima*, ai limiti dell'analogia "mascherata", del testo positivo, e, soprattutto, a una *precomprensione dell'elemento fattuale*, indotta anche dai precedenti cautelari della Cassazione. Per contro, il giudice di legittimità si è attenuto a una esegesi garantista, ispirata al principio di legalità: mafia è ciò che la legge dice. E non le si può far dire più di quanto, dall'intensione delle sue parole, possa emergere. L'interpretazione trova limite nel proprio oggetto. Altrimenti, cessa di essere interpretazione[48].

Non può che aderirsi alla decisione nomofilattica. Il giudice non crea diritto, ma lo dice. Ferma restando l'ineliminabile area di ambiguità semantica di ogni disposizione.

Sarebbe, comunque, falso, oltre che ingeneroso, "archiviare" Mafia Capitale come l'effetto di un abbaglio della Procura o, in opposta ma convergente prospettiva, della cecità della Cassazione. L'interpretazione patrocinata nelle sentenze cautelari – secondo cui la forza d'intimidazione *ex* art. 416 *bis* c.p.

---

46 Con riguardo alla esclusione della trasmissibilità automatica della fama criminale dal singolo all'associazione, vale rammentare le parole della Suprema Corte: «Ciò che è essenziale è che la fonte della forza di intimidazione derivi dall'associazione, cioè dal gruppo, dal suo prestigio criminale, dalla sua fama, dal vincolo associativo e non dal prestigio criminale del singolo associato».

47 La tensione verso un *diritto penale per risultati*, fatta propria dalla Corte d'appello, sembra in certa misura riconosciuta, e censurata, dalla Cassazione, laddove si afferma: «La esportabilità del modello a realtà criminali diverse rispetto a quelle che hanno ispirato l'introduzione del reato presuppone anche la consapevolezza della evoluzione delle modalità operative delle associazioni criminali e, dunque, in tal senso si è avvertita l'esigenza di interpretare non in senso statico gli elementi di struttura della fattispecie ed, in particolare, quelli del c.d. «metodo mafioso» e dell'assoggettamento omertoso, tipizzati dall'art. 416-*bis* c.p., comma 3: una situazione dialettica, inevitabilmente in movimento, fra «diritto legislativo» e «diritto giurisprudenziale», che, tuttavia, è utile evidenziarlo subito, non può giungere a piegare le esigenze di tassatività della fattispecie e la prevedibilità delle decisioni ad esigenze di semplificazioni probatorie ed a necessità di andare al 'cuore' sostanziale di intricate vicende».

48 V. anche, con chiarissima prosa, Greco, C., *Mafia capitale: il banco di prova dell'art. 416* bis *c.p.*, in *Diritto penale contemporaneo* 6/2019, laddove afferma che «il punto di partenza per ogni critica che si voglia muovere rispetto a qualsivoglia interpretazione indebitamente estensiva del 'metodo mafioso' non può che essere la *littera legis*».

può maturare anche in contesti amministrativi, determinando l'assoggettamento e l'omertà di settori imprenditoriali[49] – resta persuasiva. Essa trova, come anticipato, solidi precedenti in giurisprudenza[50] e dottrina[51], né è stata smentita nelle decisioni di cognizione.

La pregiudiziale sociologico-regionalistica, infatti, non può né deve essere trasformata in un presupposto implicito della legge: a ciò osta, stavolta in funzione "punitiva", lo stesso principio di legalità. Generalità e astrattezza della norma giuridica – caratteri ad essa immanenti quantunque non necessari – esigono una lettura scevra da condizionamenti del 416 *bis*, nella cui penombra paiono sussumibili anche i casi in cui la forza d'intimidazione sia originata da un prepotere mercatista o burocratico idoneo ad assoggettare e tacitare le vittime[52].

---

49 La Cassazione riconosce come i due poli della relazione causale del metodo mafioso – forza d'intimidazione/assoggettamento e omertà – possano ricorrere anche in contesti economico-amministrativi. L'implicazione, poco valorizzata, è stata ben colta, sebbene in contrario avviso, da Falcinelli, D., *Della mafia e di altri demoni. Storie di mafie e racconto penale della tipicità mafiosa [Spunti critici estratti dal sigillo processuale su Mafia Capitale]*, in *Archivio penale* 2/2020, p. 4. L'Autrice sottolinea come la mafia fondi il proprio potere sul sangue e sulla paura, in quanto macchina omicida: sarebbe così una improprietà – anzi: un *tradimento* – la trasformazione del modello originario, a legge invariata, verso paradigmi esenti da violenza o minaccia.

50 Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 1984, n. 713 (sulla c.d. mafia dei *croupier*); Cass. pen., sez. VI, n. 11204 del 10 giugno 1989 (sul caso di mafia politica inerente al *sistema Teardo*, Presidente della Regione Liguria).

51 Spagnolo, G., *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, Cedam, 1984.

52 In senso contrario, sulla scorta dell'emergenzialità dell'incriminazione mafiosa (che però non traspare in alcuna misura dal testo positivo) e del legame con la mafia-entità (anch'esso forse pensato, e comunque dubitabilmente *voluto*, dal legislatore storico, che non può cristallizzare l'interpretazione), Pomanti, P., *Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie: l'art. 416* bis *c.p.*, in *Archivio penale* 1/2017. Ivi si afferma come, a fronte «della degradazione degli indici qualitativi e quantitativi della fattispecie, […] l'orientamento estensivo giunga a prospettare un modello di reato così diverso e distante dalla previsione originaria che sembra sconfinare nella giurisprudenza creativa, quella che viola il principio della riserva di legge, tendenzialmente assoluta». Si tratta di percorso metodologicamente condivisibile, che, tuttavia, conduce, nell'avviso dello scrivente, ad esito radicalmente opposto. Quanto si sostiene trova conferma in una giurisprudenza sorprendentemente risalente, la quale non ha dubitato dell'applicabilità del 416 bis c.p. alla c.d. mafia dei *croupier* (Cass. pen., sez. VI, 12 giugno 1984, n. 713, in *Foro italiano* 2/1985, p. 169). Nella decisione, la Corte ebbe ad affermare che «la definizione del delitto di associazione di tipo mafioso è dato con riferimento alla mafia per la precisa identità sociologica e giuridica che questo sodalizio ha assunto. Ciò non implica che l'associazione debba avere necessariamente origine mafiosa o debba essere ispirata o collegata alla mafia, perché l'espressione 'di tipo mafioso' significa soltanto di modello o stampo mafioso». D'altronde, autorevole dottrina aveva intuito ben presto la portata applicativa della disposizione: riconosciuta la compatibilità con il dato testuale di una "mafia" politico-amministrativa, Spagnolo, G., *op. cit.*, p. 36 argomentava che «evidentemente non ogni associazione per delinquere dedita alla concussione o all'interesse privato costituisce un'associazione di tipo mafioso. Si può tuttavia immaginare che, per le leve di potere politico ed economico di cui direttamente o indirettamente dispone, per l'influenza che è capace di esercitare sul sistema del credito, per la collusione o la connivenza con la polizia o con la magistratura del luogo, sia capace di esercitare una forza di influenza notevole, tale da indurre a non prendere posizione contro di essa». Conforme

Una minaccia strettamente imprenditoriale, peraltro, mettendo in questione beni giuridici di rango inferiore rispetto a quelli attinti dalla classica intimidazione mafiosa, dovrà essere valutata con particolare rigore riguardo alla sua intensità[53].

È questo, probabilmente, il giusto punto d'equilibrio che può permettere, *de lege lata*, di "inseguire" le mafie, tenendo al contempo la barra ferma sulle garanzie[54].

De jure condendo, la politica penale va interrogandosi sull'opportunità di una rimodulazione della norma incriminatrice[55]. Tuttavia, si sottovaluta forse la versatilità della disposizione vigente, la cui "reale" estensione sembra eccedere i confini tralatizi, tarati su contingenze storiche almeno parzialmente superate.

Suscita in particolare dei dubbi il progetto, pure a volte affacciatosi, di sottrarre centralità al metodo mafioso, se non altro nella sua attuale conformazione legislativa. Il tratto di maggior offensività della mafia risiede, infatti, nella coartazione della cerchia sottomessa dall'organizzazione. È quel predominio che si proietta all'esterno a procurare una generalizzata minorata difesa, fenomeno in sé meritevole e bisognoso di più rigoroso trattamento sanzionatorio. Elidendo questo elemento di tipicità "rafforzata" del reato associativo, non parrebbe un'opzione coerente di politica penale l'applicazione di una *lex*

---

la menzionata sentenza *Teardo*, anche in relazione alla nozione di omertà, da non intendersi in termini assolutizzanti. Un'estremizzazione del concetto implicherebbe che, ogniqualvolta un cittadino trovasse il coraggio di rivolgersi alle autorità, l'elemento specializzante in questione verrebbe a cadere. Per l'accezione "relativa" di omertà v., più recentemente, Cass. pen., sez. II, 20 dicembre 2022, n. 11118.

53 L'assetto di prepotere economico-burocratico dovrebbe rivestire una tale pervasività, credibilità e virulenza da ottundere una capacità di resistenza dei concorrenti o dei funzionari fedeli, così indotti a una generalizzata succubanza e all'omertà. Anche sotto questo profilo la sentenza d'appello non convince, allorché essa – con non casuale scelta linguistica – afferma il compimento di «prevaricazioni» da parte dell'associazione, in luogo dell'impiego delle codificate intimidazioni. Cfr. le lucidissime riflessioni di Spagnolo, G., *op. cit.*, p. 37 secondo cui «con riguardo alla c.d. 'mafia politica', occorre essere bene attenti a non confondere la 'forza di intimidazione del vincolo associativo' con la semplice […] arroganza del potere, e la condizione di 'assoggettamento ed omertà' con la mera accettazione delle 'regole del gioco' […]. L'arroganza non è intimidazione, ed il silenzio non è omertà».

54 In termini problematici, sul punto, Mazzantini, E., *Il delitto di associazione di tipo mafioso alla prova delle organizzazioni criminali della "zona grigia". Il caso di Mafia Capitale*, in *Archivio penale* 3/2019.

55 Cfr., ad esempio, Tartaglia Polcini, G., *La "corruzione liquida"*, ne *Il diritto penale della globalizzazione*, 26 maggio 2020. L'Autore auspica, riconoscendo la difficoltà di adattamento del testo del 416 *bis* alle nuove esigenze repressive, una riforma codicistica. Su questo solco anche Musacchio, V., *La mafia è cambiata, ora va aggiornato anche il reato di associazione mafiosa*, in *The post internazionale*, 1° luglio 2021, nonché Maiolo, T., *Per la Dia la mafia è cambiata, ora cambiate il 416* bis, ne *Il riformista*, 23 settembre 2021. Opinione, questa, non condivisa, tra gli altri, da Giuseppe Pignatone, magistrato impegnato lungamente sul fronte antimafioso: cfr *Il fatto quotidiano* del 29 marzo 2019: *Mafia, il procuratore Pignatone: "La legge sull'associazione mafiosa funziona, non cambiarla. Quella sul voto di scambio no"*.

durior[56], almeno non nella logica antimafiosa. La valorizzazione di altri elementi, come la distrazione delle funzioni pubbliche dall'interesse loro commesso ovvero il turbamento del mercato derivante da accordi anticompetitivi, potrebbe certamente giustificare una reazione penale[57], ma, sotto il profilo criminologico, si rivelerebbe orientata a colpire offese di carattere essenzialmente non mafioso. A meno di voler radicalmente ridisegnare la stessa idea di mafia: percorso impervio, che rischia, tra l'altro, di trascurare che il nucleo originario di violenza ne resta pur sempre tratto genetico, "garanzia" ultima dell'effettività di ogni patto illecito, finanziario o corruttivo, da essa stipulato[58].

1.5 Mafia delocalizzata.

La propagazione mafiosa in aree non tradizionali ha interrogato la giurisprudenza sull'applicabilità dell'art. 416 *bis* c.p., tema dal quale discendono rilevanti conseguenze in punto di entità della risposta sanzionatoria e di competenza territoriale.

Per delineare una soluzione appagante, occorre premettere una *magna divisio* circa i modelli operativi mafiosi nel Nord.

Dirimente è se la congregazione distaccata sia una mera articolazione periferica del sodalizio-fonte ovvero se, pur con variabile grado di dipendenza rispetto a questo, essa sia connotata da autonomia direzionale e operativa[59].

Nella prima ipotesi, non pare dubitabile che i membri della ramificazione siano *pleno jure* associati al clan storico, con la conseguenza che rispon-

---

56 Il riferimento costituzionale al principio di proporzionalità della pena – a declinarsi, si crede, mediante il *tertium comparationis* dell'associazione semplice – si rinviene in Damante, E., *Quando manca l'intimidazione: a proposito della c.d. mafia silente o mercatista*, in *Discrimen*, 2 marzo 2020.

57 Con introduzione di aggravanti speciali ovvero di autonoma figura criminosa.

58 In questo senso, è significativo come la *Commissione Garofoli* (2014) non abbia inteso proporre alcuna modifica della figura criminosa, suggerendo soltanto un inasprimento delle pene (pp. 124-130). Anche una dottrina più recente ha sostenuto l'utilità non di affiancare al 416 bis un "delitto di criminalità organizzata", quanto piuttosto di contribuire, *per tabulas*, alla più rigorosa determinazione del tipo mediante la positiva definizione degli elementi espliciti o impliciti del reato. Tesi che non si condivide, avuto conto che l'intervento potrebbe facilmente cadere in obsolescenza a fronte d'un fenomeno in continua evoluzione.

59 Stabilire la relazione tra il gruppo d'origine e la nuova aggregazione richiede la formulazione di un giudizio che deve affidarsi, in ottica multidisciplinare, a campi del sapere anche diversi dal diritto.

Sul punto, l'omessa elaborazione di univoci criteri discretivi della unitarietà o separatezza pare importare una vaghezza concettuale costituzionalmente intollerabile. Le risposte fornite sono parziali e incoerenti, essendo del resto proiettate a soddisfare esigenze probatorie e punitive diverse. Quest'andamento adattivo, intuitivo e autoreferenziale dell'interpretazione giuridica e della ricostruzione fattuale è foriero di aporie teoriche, processuali e decisorie, esigendo, probabilmente, un chiarificatore intervento dei supremi giudici.

deranno di partecipazione innanzi al giudice penale competente per territorio a conoscere della (unica) organizzazione originaria[60]. Le azioni esperite "fuori sede", ove integrino reato connesso (e anche se di maggior gravità), saranno anch'esse attratte alla competenza di quel giudice.

Ove invece il nucleo migrato dovesse risultare separato dalla madrepatria e assurgere a entità autonoma, le soluzioni ermeneutiche appaiono differenziate a seconda del caso concreto.

Nulla quaestio qualora esso abbia proiettato all'esterno, "in proprio", una credibile fama criminale, sì che i membri abbiano a rispondere *ex* art. 416 *bis* c.p. avanti al giudice della circoscrizione di nuovo insediamento[61].

Sussistono, per contro, contrastanti orientamenti rispetto al caso in cui il sodalizio derivato vada strutturandosi, con l'assegnazione di ruoli e gradi, magari su autorizzazione della casa-madre, senza aver tuttavia esternato un'azione intimidatoria suscettiva di diffondere assoggettamento e omertà. La cellula verserebbe, insomma, in una fase preparatoria a rilievo meramente interno, nella quale verrebbero allestiti gli strumenti organizzativi e operativi funzionali all'affermazione sul territorio. Il fenomeno fotografato è di transizione criminale: è già una mafia in senso strutturale, ma non – almeno non ancora – sul piano operativo-funzionale.

Con un'inevitabile semplificazione espositiva, nella giurisprudenza di legittimità possono individuarsi due orientamenti.

Il primo, riconducibile sotto l'ossimorica formula della "*mafia silente*", non rinuncia all'applicazione dell'art. 416 *bis* c.p.

Si afferma come l'associazione esprima già in sé, mutuandola dalla mafia di derivazione oppure in virtù del proprio necessitato sviluppo operativo, quell'autorevolezza criminale produttiva di assoggettamento e omertà richiesta dal codice penale[62].

---

60 Il criterio, ormai seguito dalla giurisprudenza maggioritaria, "della base operativa" risulta più convincente rispetto a quelli, pur talora adottati, del luogo di conclusione dell'accordo originario ovvero di prima manifestazione del programma criminoso. Cfr. Cass. pen., sez. II, 7 maggio 2022, n. 39774. Damante, E., *op. cit.*, p. 27 ritiene l'ipotesi residuale, in ragione dei margini di autonomia "della diaspora mafiosa" che ne farebbero nella più parte dei casi associazione soggettivamente distinta dalla "capofila".

61 Il test probatorio dovrebbe comunque essere particolarmente rigoroso, avendo ad oggetto una proiezione intimidatoria su realtà storicamente disavvezze alle mafie e dotate di una indubitabile forza della società civile e delle Istituzioni. Non soccorrono, di solito, neppure giudicati affermativi dell'esistenza di società mafiose, che possano costituire base certa di sviluppo ragionativo.
Per di più, sovente i "fuori sede" sono di seconda generazione, ovvero giovani emigrati magari proprio allo scopo di istituire una nuova base mafiosa. Ne consegue la necessità di un particolare rigore dimostrativo, non potendocisi avvalere di una conclamata biografia criminale a supporto dell'accusa.

62 Se ne trova un'espressione "pura", che non si preoccupa neppure di mascherare la recessione della soglia di punibilità mediante presunzioni assolute o automatismi o scorciatoie probatorie, Cass. pen., sez. V, 3 marzo 2015, n. 3166 (*Albachiara*), afferente le ramificazioni 'ndranghetiste del basso Piemonte. La parte motiva afferma come la derivazione dal sodalizio-madre renda un «fuor d'opera» la verifica dell'esperimento del metodo mafioso, immanente alla stessa riconducibilità al sottotipo della mafia storica.

La torsione antiletterale di quest'interpretazione traspare dall'arretramento della soglia di punibilità dall'effettivo al potenziale che essa finisce per postulare[63].

Mentre il codice pretende l'estrinsecazione obiettiva del metodo mafioso, questa giurisprudenza si contenta di un prevedibile svolgimento dell'attività o, addirittura, postula un'osmosi della forza intimidatoria tra mafia originaria e articolazione periferica[64].

Eloquentemente: «in presenza di univoci elementi dimostrativi di un collegamento funzionale ed organico con la casa madre, la cellula o aggregato associativo non potrà che considerarsi promanazione dell'originaria struttura delinquenziale, di cui non può che ripetere tutti i tratti distintivi, compresa la forza intimidatrice del vincolo e la capacità di condizionare l'ambiente circostante». Più di recente, cfr. anche Cass. pen., sez. V, 11 luglio 2018, n. 47535, sulla *locale* di 'ndrangheta di Fraunfeld (Svizzera). Conforme, sebbene in sede cautelare, Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2012, n. 5888 (*Maglio*).

Balsamo, A. – Recchione, S., *Mafie al nord. L'interpretazione dell'art. 416* bis *c.p. e l'efficacia degli strumenti di contrasto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 18 ottobre 2013 condividono l'orientamento rigorista, anche in ragione del fatto che il 416 *bis* sarebbe calato su realtà essenzialmente «filmografiche» novecentesche. Epperò, la storia delle mafie pare testimoniare che certi fatti, certe subculture, certe riserve di violenza e ricchezza si rinvenivano e si rinvengono anche fuori dei cinema: anzi, forse la telecamera riprende una realtà sociale ancora in corso. Ad ogni modo, nel prendere atto di una «mutazione genica» delle mafie, viene avallato l'orientamento rigorista dell'equivalenza tra collegamento e metodo. Per una dotta e più estesa rassegna del materiale giurisprudenziale, con taglio avalutativo, v. Sparagna, R. M., *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 novembre 2015. In senso contrario alla pronuncia *Albachiara*, sottolineando il contrasto giurisprudenziale che va descrivendosi, cfr. Visconti, C., *I giudici di legittimità ancora alle prese con la "mafia silente" al nord: dicono di pensarla allo stesso modo, ma non è così*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5 ottobre 2015.

63 Chiarissimamente Spagnolo, G., *op. cit.*, p. 42: «l'uso del verbo 'si avvalgono' non lascia scelta all'interprete, che non può sostituire l'espressione con altra, comprendente addirittura il significato opposto. Dire, infatti, che sono punibili […] coloro che 'si propongono di avvalersi' della forza di intimidazione significa dire che sono punibili anche coloro che non si avvalgono e che non si sono mai avvalsi di essa».

64 Inequivocabilmente Cass. pen., sez. II, 11 gennaio 2012, n. 4304, per cui si è in presenza di mafia "giuridica", sebbene silente, ove gli elementi organizzativi del filiazione «lascino concretamente presagire […] la prossima realizzazione di reati fine dell'associazione, concretando la presenza del "marchio" ('ndrangheta), in una sorta di franchising tra "province" e "locali" che consente di ritenere sussistente il pericolo presunto per l'ordine pubblico che costituisce la *ratio* del reato di cui all'art. 416 *bis* c.p.»; Cass. pen., sez. II, 30 aprile 2015, n. 34147: «il delitto di associazione di tipo mafioso è stato configurato dal legislatore come reato di pericolo, e che, ai fini della sua integrazione, è sufficiente che il gruppo criminale considerato sia potenzialmente capace di esercitare intimidazione, e come tale sia percepito all'esterno, non essendo di contro necessario che sia stata effettivamente indotta una condizione di assoggettamento ed omertà nei consociati attraverso il concreto esercizio di atti intimidatori»; più recentemente, Cass. pen., sez. II, 4 giugno 2021, n. 31920, che esclude la necessità, per la cellula delocalizzata, di esteriorizzazione del metodo mafioso; conforme, riguardo una costola camorristica periferica, Cass. pen., sez. VI, 1° ottobre 2020, n. 28826. Di recente, Cassazione penale, sez. II, 18 novembre 2022, n. 2162, secondo la cui massima «il reato di cui all'articolo 416 *bis* del c.p. è configurabile - con riferimento ad una nuova articolazione periferica (cosiddetta

Il tipo di cui all'art. 416 *bis* c.p. viene ridisegnato su uno schema associativo puro, qualificato dai caratteri organizzativi del gruppo ovvero dalle relazioni con il terminale nella terra d'origine. Un reato di pericolo concreto (o, volendo, addirittura di danno) si trasforma, per opera del giudiziario, in reato di pericolo astratto.

Superfluo rievocare l'ascendente culturale del *Tatertyp*, laddove la *lex durior* viene applicata in ragione della sottocultura espressa dai rei e dal modello organizzativo prescelto, senza che venga in rilievo un evento dannoso o almeno un aumento del rischio sociale.

Frammentando il 416 *bis* in due figure associative – l'una pura, l'altra mista –, il *thema probandum* viene dunque differenziato a seconda che l'indagine investa una mafia storica (o una sua propaggine) ovvero una mafia nuova. L'accusa, in relazione alla prima *species* organizzativa, andrebbe esente dall'onere della prova dell'alone intimidatorio[65], incombente invece da soddisfare rigorosamente per efflorescenze mafiose originali[66].

La deduzione della mafiosità per definizione o immanenza, al di là dei profili di frizione costituzionale già esaminati, ribalta anche il criterio allocativo dell'*onus probandi* in materia penale, parzialmente rovesciando il principio di non colpevolezza con argomenti *ipso facto* o *in re ipsa*.

A paradigma di quanto sin qui illustrato possono evocarsi le vicende ermeneutiche e applicative concernenti la 'ndrangheta, mafia che forse più d'ogni altra si è ramificata in aree un tempo credute refrattarie.

Da un canto se ne professa l'unitarietà, attingendo agli studi sociologici e, soprattutto, alla scoperta di un vertice direttivo condiviso, che si riuniva presso la Madonna di Polsi. Unitarietà donde si fa discendere l'osmosi del metodo mafioso.

Dall'altro canto, tuttavia, anche alla luce delle emergenze fattuali, si afferma la piena autonomia delle locali (se non delle 'ndrine) periferizzate, così da incardinare la competenza territoriale sulla "diaspora mafiosa" nel luogo di insediamento[67].

«locale») di un sodalizio mafioso di natura 'ndranghetistica radicato nell'area tradizionale di competenza - anche in difetto della commissione di reati-fine e della esteriorizzazione della forza intimidatrice, qualora emerga il collegamento della nuova struttura territoriale con quella «madre» del sodalizio di riferimento» (in *De Jure*).

65 In linea con il ragionamento si colloca la (eccentrica) esigenza di provare l'assenso della casa-madre: talché, quando manchi un'investitura, ecco che la mafia delocalizzata rifluisce in una sorta di autoctonia emulativa, necessitante allora della prova dell'esercizio concreto del metodo: cfr. Cass. pen., sez. I, 28 marzo 2012, n. 13635, inerente alla locale "bastarda" di Salassa, nata senza autorizzazione dalla Calabria.

66 Di «inaccettabile applicazione 'a geometrie variabili'» parla Zuffada, E., *Nota a Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125*, in *Giurisprudenza italiana* 2/2021, pp. 420 ss., così come di «dimorfismo» Amarelli, G., *Associazione di tipo mafioso e mafie non tradizionali. Le mafie autoctone alla prova della giurisprudenza: accordi e disaccordi sul metodo mafioso*, in *Giurisprudenza italiana* 4/2018, p. 954. L'Autore da ultimo citato, nel riconnettere l'estensione punitiva su base giudiziaria a istanze sociologiche, riafferma il primato della legalità penale e, dunque, della "mafia giuridica".

67 Cass. pen., sez. II, 24 novembre 2022, n. 45584, secondo cui è l'ubicazione della mafia

Potrebbe sostenersi, per trarsi d'impaccio, che il rapporto si risolva in termini di alleanza, anche non paritaria: ferma la distinzione soggettiva, il patrimonio intimidatorio sarebbe comune. Conclusione, pur razionale e raggiungibile, che non può tuttavia essere apodittica e aprioristica, necessitando piuttosto di concreto riscontro dibattimentale.

Altro orientamento, per contro, condivisibilmente esclude la mafiosità dell'organizzazione, mancando – *in thesi* – un'attività informata al metodo codificato dal 416 *bis*[68].

Il carattere misto del reato associativo mafioso, che esige un generalizzato (anche scalarmente) clima di timore, costituisce il *quid pluris* a giustificazione del più severo trattamento sostanziale e processuale. Obliterare siffatte condizioni di contesto implica, in questa prospettiva, un'autentica scelta di politica criminale, che non può, mercé il principio della riserva tendenzialmente assoluta, essere devoluta al giudicante.

Non s'esclude, di certo, che i fatti in questione possano avere rilievo penale; ciò che, però, sembra insostenibile è la qualificazione in termini di associazione di tipo mafioso.

La giurisprudenza di *Roma Capitale* ha reso evidente come, in carenza del metodo ma sopravvivendo al dibattimento la prova dell'associazione e dei suoi fini delittuosi, possa applicarsi l'articolo 416 c.p. D'altronde, il difetto degli elementi specializzanti determina, pianamente, il rifluire della fattispecie concreta nella norma generale.

Non pare, infine, dotato di autonomia concettuale il filone giurisprudenziale secondo il quale la mafiosità del gruppo delocalizzato si trae dalla fama criminale del sodalizio-fonte. Ove, infatti, si reputi che la genealogia dell'associazione periferica ne determini automaticamente la temibilità, in via di osmosi, l'interpretazione sembra un artificio retorico – una *truffa delle etichette* – che universalizza indebitamente una deduzione tutta da provare. Se, invece, la propagazione dell'alone intimidatorio su una direttrice sud-nord è *presa sul serio*, venendo suffragata da precisi accertamenti dibattimentali, non si riscontrano elementi di divergenza rispetto alla tesi più garantista qui sostenuta[69].

---

delocalizzata a segnarne il giudice naturale *ratione loci*. Parrebbe necessaria una tematizzazione, fine eccedente questo scritto, della perimetrazione delle realtà associative, enucleando i caratteri dell'ente (criminale) autonomo, caratteri da poi verificare con appropriati e controllabili parametri valutativi. Dalla qualificazione, cui si imprimerebbe un connotato di razionale verificabilità, conseguirebbero complessivi precipitati applicativi, a superamento delle asistematiche letture *in parte qua* della Cassazione penale.

68 Espressiva di quest'orientamento la sentenza *Aemilia*, laddove annota che «il sodalizio a giudizio non ripete in via esclusiva la sua capacità intimidatoria dalla casa madre ma ne ha fatto largo e diretto uso in un territorio e in contesti già incisi da penetranti espressioni di mafiosità di matrice 'ndranghetista quali gli omicidi degli anni novanta» (Cass. pen., sez. II, 7 maggio 2022, n. 39774).

69 Nel senso della comunicabilità del metodo mafioso dal sodalizio-madre alla filiazione, a patto che il collegamento sia percepito all'esterno, v. Cass. pen., sez. II,. 21-30 aprile 2015, n. 34147 (*Infinito*). Cfr. anche Cass. pen., sez. II, 18 novembre 2022, n. 7318, ove si fa riferimento alla fama criminale ereditata dalla consorteria storica come fondamento

Pari considerazione deve svolgersi in relazione all'affermazione secondo cui ai fini dell'esteriorizzazione del metodo non sono necessari atti di violenza eclatante, essendo bastevoli allusioni e rimandi anche criptici. Lungi dal configurare una novità interpretativa, questa lettura coglie piuttosto l'essenza più profonda della mafia "giuridica": se con un sorriso, pregno tuttavia di impliciti minatori, si è in grado di sottintendere la propria potenza criminale, risulta nitida quella penetrazione del tessuto sociale designata a baricentro della logica codicistica[70].

Il contrasto giurisprudenziale sopra delineato – circa la necessaria esternazione del metodo intimidatorio da parte di articolazioni delocalizzate di mafie storiche – è stato rilevato dalla prima sezione della Cassazione, che ha investito le Sezioni unite della questione. Nondimeno, il Presidente aggiunto, ribadendo nel 2019 quanto già sostenuto su analoga sollecitazione nel 2015, ha reputato non esservi una discrasia interpretativa tale da meritare un intervento della Corte nella sua più autorevole composizione.

Invero, la negazione del conflitto parrebbe finalizzata a non decidere, piuttosto che causata da una argomentata ricostruzione del panorama precedenziale.

Il Presidente aggiunto sostiene che l'esigenza dell'esteriorizzazione "in proprio" del metodo mafioso sussista allorché l'articolazione periferica sia autonoma ed originale rispetto al sodalizio storico: ma, in questo, a rigore si è al di fuori del concetto di mafia delocalizzata, versandosi piuttosto in quello di mafia autoctona o, tutt'al più, "bastarda"[71].

Afferma poi, adottando la tesi della struttura pura, non essere necessaria per la cellula-figlia la dimostrazione della capacità minatoria, che essa ripeterebbe dal sodalizio di provenienza.

Un'asserzione che non si condivide: se, infatti, l'associazione migrata è autonoma, ad essa non può estendersi aprioristicamente la connotazione mafiosa della diversa, sebbene collegata, cosca originaria.

La portata dell'argomento rigorista viene, peraltro, immediatamente ridimensionata dal Presidente aggiunto, allorché professa l'esigenza della percezione del prestigio criminale dell'organizzazione fuori sede, percezione che potrebbe essere fondata, alternativamente o cumulativamente, sulla notorietà del nesso con la terra d'origine ovvero sull'uso *in loco* di tecniche specializzate di violenza.

---

della mafiosità dell'articolazione periferica.

70 Rilevano come non sia condizione indefettibile del metodo mafioso l'eclatanza dell'azione intimidatoria, tra le moltissime, Cass. pen., sez. fer., 3 settembre 2018, n. 56596 e Cass. pen., sez. II, 4 aprile 2017, n. 24851, nonché la già citata *Aemilia* («l'intimidazione non deve di necessità assumere forme e manifestazioni eclatanti, rilevando anche le condotte minatorie oblique, indirette, finanche silenti, purché suscettibili di incutere timore in ragione del contesto e delle caratteristiche dell'agente»).

71 Ai fini della della natura "bastarda" della organizzazione delocalizzata non basta che non vengano replicati gli stilemi organizzativi della madrepatria, occorrendo piuttosto che essa, pur composta da soggetti provenienti da aree storicamente mafiose, non abbia, o non voglia avere, alcun legame con la mafia originaria: Cass. pen., sez. II, 18 novembre 2022, n. 47538.

Il ragionamento incorre in qualche contraddizione, non chiarendo (o non volendo chiarire) se, ai fini dell'applicazione del 416 *bis*, basti *tout court* il nesso di derivazione ovvero se, invece, di questo vincolo debba aversi comune conoscenza, produttiva di assoggettamento e omertà.

Dubbio irrisolto, ad onta della tranquillante risposta presidenziale.

Sebbene in termini problematici, si formula qualche rilievo in ordine al ricorso ad altre potenziali soluzioni, che potrebbero affiancarsi e integrare l'orientamento più "garantista", che qui si privilegia.

In particolare – ove il sodalizio non sia silente in conseguenza di una strategia di sommersione ma soltanto nelle more dell'alimentazione di un clima intimidatorio – parrebbe invocabile il tentativo d'associazione mafiosa, secondo il combinato disposto *ex* artt. 56 e 416 *bis* c.p. Vero, infatti, che, in astratto, il fatto associativo integrerebbe anche il reato consumato dell'associazione semplice; epperò, se *lex specialis derogat legi generali*, in virtù dell'articolo 15 del codice penale dovrebbe prevalere la figura speciale, quantunque nella manifestazione tentata. Per di più, sul piano della politica penale, rispetto all'*an* della punizione, il tentativo di mafia consentirebbe di incriminare il gruppo anche ove siano perseguiti fini leciti, area del dolo specifico eccedente gli scopi dell'associazione semplice; rispetto al *quantum*, il tentativo di mafia presenta, al netto delle circostanze speciali e a effetto speciale, margini edittali tendenzialmente superiori alla cornice sanzionatoria stabilita per l'associazione semplice[72]. Del resto, se si escludesse il tentativo,

---

[72] Non s'ignora un tradizionale insegnamento secondo cui sarebbe inammissibile il tentativo di reato di pericolo, in considerazione dell'eccessiva anticipazione della soglia di rilevanza penale: cfr. Antolisei, F. (a cura di Rossi, A.), *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, Milano, 2022, p.160. Per l'ammissibilità del tentativo nei reati associativi, in via generale, invece, si esprimono Valiante, M., *L'associazione criminosa*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 143 ss. e Giannelli, F., *Il tentativo di associazione per delinquere* ex *art. 416 c.p.*, in *Nuovo diritto*, 1989, p. 541.
Resta peraltro innegabile come l'associazione mafiosa sia associazione "che delinque", e non soltanto "per delinquere". Natura mista che potrebbe forse giustificare l'operatività dell'estensione *ex* art. 56 della parte generale. Con riguardo allo specifico fenomeno dell'associazione mafiosa, il tentativo viene ammesso, condivisibilmente, da Cavaliere, A., *Articolo 416* bis *c.p.*, in Moccia, S. (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Napoli, 2007, pp. 486-487, almeno nell'ipotesi in cui, sussistendo i requisiti dell'associazione, si compiano atti intimidatori volti a creare le condizioni di assoggettamento previste dal codice, nonché da De Francesco, G., *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, I, Torino, 1987. La compatibilità del tentativo pare, invece, tendenzialmente esclusa da Insolera, G. – Guerini, T., *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, 2019, pp. 102-103. Analogamente, Cadoppi, A. – Canestrari, S. – Manna, A. – Papa, M. (a cura di), *Trattato di diritto penale*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2008, p. 1126, ove si afferma che, rispetto all'associazione *ex* art. 416 c.p., «la configurabilità del tentativo si fa ancora più difficile con riferimento alle associazioni mafiose, proprio perché l'organizzazione – per rientrare nella disciplina di cui all'art. 416-bis – deve assumere dei connotati specifici (quelli connessi al metodo mafioso); connotati che se sussistono integrano già la fattispecie compiutamente; se non sussistono o non esiste l'associazione illecita o esiste comunque un'associazione semplice». L'osservazione pare provare troppo. Si ritiene che anche il tentativo di mafia sia capace di derogare al 416 c.p.: se i sodali vogliono istituire un'associazione mafiosa, ebbene è a questa precipua realtà, cui corrisponde un diritto speciale,

dovrebbe riconoscersi una necessaria e anomala progressione criminosa dall'associazione semplice a quella mafiosa, dovendo la fama criminale esser conquistata sul campo. Questa gradazione delle fattispecie per intensità non parrebbe rispondente alla volontà sistematica del codice, accentuando, tra l'altro, il carattere emergenziale dell'incriminazione *ex* art. 416 *bis*, rispetto al quale manca un conferente indice positivo[73]. In questa logica, il 416 *bis* c.p. verrebbe ad applicazione soltanto al verificarsi di un evento di danno – l'affermazione intimidatoria –, con patente perdita di deterrenza, snaturamento del carattere almeno misto della fattispecie, nonché, per giunta, una curiosa presa d'atto del legislatore del possibile (o probabile) radicamento mafioso, cui reagire "a cose fatte".

Per altro verso, ove la consorteria periferica non esperisca – né programmi, apprestandone i mezzi – il metodo mafioso, è certamente da negarsi la sussumibilità nel 416 *bis*, tanto nella forma consumata che in quella del tentativo. È il caso, non infrequente, della cellula che non aspiri a instaurare un clima intimidatorio, avendo invece l'obiettivo di inserirsi nella società economica per reinvestire la "ricchezza originaria". Trattandosi di organizzazione stabilmente orientata, *lato sensu*, al riciclaggio, si ritiene doversi applicare la norma incriminatrice sull'associazione semplice. Tuttavia, la finalità di agevolazione della casa-madre parrebbe legittimare, e anzi imporre, l'applicazione dell'aggravante di cui al 416 *bis*.1 c.p. Aggravante che, si ritiene, è incompatibile ontologicamente col reato associativo semplice soltanto allorché prende in considerazione il metodo (la fattispecie "semplice" circostanziata finirebbe per coincidere con quella speciale), ben potendo accedervi nell'alternativa dell'agevolazione[74].

Descritte, con inevitabile sinteticità, le non sempre solide coordinate ermeneutiche che governano il *divenire* del fenomeno mafioso, a loro misura si procederà all'analisi di caso.

---

che l'ordinamento deve reagire. Viene rilevato anche come «il fatto che i fenomeni associativi mafiosi sono solitamente ben radicati e risalenti nel tempo» escluda il potenziale verificarsi di tentativi, che comunque difficilmente potrebbero essere intercettati dagli inquirenti (*ivi*). L'affermazione pare smentita dall'espansionismo in aree inedite, che segna invece una sorta di "mafia di fondazione".

73 Senza contare che, a volerne affermare l'emergenzialità/eccezionalità, si profilerebbero notevoli problemi di legittimità costituzionale: una norma eccezionale a tempo indeterminato, che finisce per colpire organizzazioni formatesi a decenni dall'introduzione della disciplina, appare irragionevole. Per di più, dovrebbe pure farsi luogo all'applicazione dell'articolo 2, comma 4 del codice penale, conclusione – anche questa – piuttosto incongrua.

74 Tesi che trova conforto nella riconosciuta applicabilità dell'aggravante dell'agevolazione mafiosa ad associazione dedita al traffico di stupefacenti (gestione delle cc.dd. piazze di spaccio) operante nell'interesse e sotto la protezione di un gruppo camorristico: Cass. pen., sez. VI, 17 giugno 2017, n. 9956, nonché, più recentemente, Cass. pen., sez. I , 14 luglio 2023 , n. 45335.

2. La mafia al nord

2.1 I fatti storici

Nel Settentrione d'Italia si è sviluppato un fiorente coacervo di potenti organizzazioni mafiose[75]. Matura in questo contesto l'indagine su cui fonda la vicenda cautelare in commento, che ha preso le mosse dall'insediamento, tra Milano e Varese, di cellule mafiose siciliane, 'ndranghetiste e camorriste, con collegamenti più o meno intensi con i territori d'origine[76].

In particolare, gli approfondimenti di polizia giudiziaria hanno evidenziato rilevanti contatti tra questi gruppi, pur di diversa estrazione, ormai trapiantati in Lombardia.

Tramite attività d'intercettazione, è stato acclarato come i rispettivi vertici si siano sovente incontrati in eventi conviviali, ove sono stati sviluppati anche discorsi d'affari. Affari, di carattere criminoso, realizzati congiuntamente dai clan, soprattutto in ambito finanziario e tributario.

È emersa, ancora, l'istituzione di una colletta comune a vantaggio di alcuni detenuti, così come l'approntamento di un parco auto condiviso.

Controlli di carattere contabile e finanziario hanno messo in luce che 54 società commerciali erano riconducibili alle cosche. Di queste, 6 presentavano compagine mista, essendo partecipate da soggetti appartenenti a sodalizi diversi.

L'investigazione ha, inoltre, disvelato il ruolo di mediazione di alcuni capi od organizzatori rispetto ad attività estorsive pur svolte da un gruppo diverso dal proprio.

E nelle logiche di interrelazione tra associazioni mafiose-siciliane, 'ndranghetiste e camorriste si è anche scoperto debba essere inscritto l'omicidio di un personaggio di spicco della criminalità lombarda "d'importazione", vittima di lupara bianca.

---

75 Le ragioni sono molteplici: da un canto, il soggiorno obbligato di mafiosi al Settentrione, piuttosto che sradicarli dal contesto domestico, ha rappresentato un formidabile elemento criminogeno in Regioni ignare di simili insidie. Tuttavia, è forse più incisiva, sul piano eziologico, l'evoluzione capitalistica e neoliberista, la quale, nel favorire la circolazione di capitali, fatalmente asseconda anche la volontà di potenza delle imprese criminali. Il ricco Nord, dunque, diviene terra di riciclaggio, investimento, commercio illecito, saldatura con ambiente finanziari e politici, e anche – sebbene in misura minore – di proiezione mafiosa in senso stretto. D'altronde, l'humus sociale dell'area più sviluppata del Paese, dotata di più forte tradizione civica e amministrativa, si è dimostrato permeabile alle mafie, secondo una logica mercatista ispirata alla sola razionalità economica.

76 Un importante tentativo di secessione della 'ndrangheta lombarda dalla madrepatria fu esperito da Nunzio Novella, il quale fu assassinato per questa sua aspirazione. In proposito, cfr. Cass. pen., sez. II, 21-30 aprile 2015, n. 34147. Da allora, stando alle risultanze investigative e processuali, non constano intendimenti separatisti delle cosche delocalizzate, quantunque proprio l'inchiesta *Hydra* dimostri il consolidamento di una apperczione identitaria mafioso-lombarda prescindente dalle origini meridionali: «in Lombardia non esiste che viene lo zio, il fratello e il cugino a caso ... tu devi essere un lombardo», sentenzia un indagato intercettato.

Si delinea così, *de facto*, uno scenario di convergenza, se non di alleanza, tra le mafie milanesi, le quali paiono agire se non altro in reciproco coordinamento e sulla base di intese generali.

Il dato storico risulta pressoché incontroverso: il giudice per le indagini preliminari conviene, salvo sfumature pur rilevanti, sul quadro restituito dall'inquirente.

Esso, tuttavia, è ancora giuridicamente muto.

2.2 La richiesta cautelare

La Procura distrettuale antimafia e antiterrorismo premette alla propria domanda l'insegnamento delle Sezioni unite secondo il quale la gravità indiziaria, presupposto per l'emissione di una misura cautelare, si traduce in un giudizio probabilistico che dia ragionevole affidamento sull'accertamento del reato in sede di cognizione. È, del resto, interpretazione coerente con il *favor libertatis* e la presunzione di non colpevolezza[77].

La tesi propugnata dall'accusa traluce già dalla denominazione dell'indagine: *Hydra*[78]. Secondo le cadenze ragionative della richiesta cautelare, il livello di interazione e integrazione tra i sodalizi siculo-mafiosi, 'ndranghetista e camorrista sarebbe trasmutato – secondo un meccanismo se non di fusione almeno federativo – in una più complessa e articolata realtà criminale, definita *Sistema lombardo*. Dunque, l'arcipelago di gruppi separati sarebbe evoluto, a mezzo di continue commistioni e collaborazioni, in una macro-associazione, in cui sarebbero confluiti i nuclei originari, pur conservando margini di autonomia e su base orizzontale.

Sullo sfondo delle argomentazioni dell'inquirente, resta comunque l'appartenenza delle singole cellule all'*aristocrazia* criminale, per i collegamenti più o meno intensi con le rispettive *metropoli* di famigerata mafiosità, cristallizzata in copiosi giudicati. Il carattere mafioso delle singole componenti verrebbe mutuato dal consorzio, il quale ne moltiplicherebbe anzi le capacità intimidatorie secondo una progressione maltusiana[79].

La Procura evidenzia, poi, la riconducibilità al *Sistema* di una pluralità di delitti, la cui differenziazione tipologica riflette i complementari settori d'azione della mafia.

Con riguardo al puro esercizio della violenza, vengono elencati una "lupara bianca", detenzione e porto illegali di armi e svariati episodi di estorsione, inscritti soprattutto nell'ambito di transazioni d'affari e recupero crediti.

Sul versante criminal-imprenditoriale, *core business* della super-mafia era il traffico di stupefacenti. Essa, peraltro, avrebbe fatto ricorso anche ad

---

77 Cass. pen., SS. UU., 30 maggio 2006, n. 36267.

78 L'idra, mostro a tre (o più) teste vinto da Eracle nella sua seconda fatica, metaforizza la sintesi associativa tra compagini mafiose siciliane, calabresi e romane operanti principalmente tra Milano e Varese.

79 In questo senso, pare che la Procura acceda all'interpretazione più rigida, e qui avversata, del 416 *bis*, che, con riferimento alle mafie delocalizzate, assume l'equivalenza tra derivazione storica e metodo mafioso.

operazioni apparentemente lecite e dissimulatorie, come l'abuso del *bonus* 110% e le false fatturazioni a scopo di evasione. Né sarebbero mancate aspirazioni di carattere politico, anche avvalendosi di una *zona grigia* professionale contigua all'organizzazione[80].

Ritenuta, dunque, la struttura eccedente i singoli formanti e dotata di autonomia organizzativa e operativa, veniva esperita, sulla base di vasto compendio evidenziale, la richiesta di misura cautelare nei confronti di 154 persone.

Allo scopo di illustrare sinteticamente l'*iter* logico-argomentativo della Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo di Milano, si ripercorrono gradualisticamente gli elementi costitutivi del reato do associazione mafiosa, indicando, per ciascuno di essi, le più pregnanti risultanze investigative di riscontro.

In una separata analisi sarà poi affrontata l'ascrizione di ruoli e collocazione gerarchica ai singoli appartenenti al Sistema, operazione interpretativa densa di ricadute in punto di dosimetria della pena.

La struttura del Sistema milanese

Il vincolo associativo si sarebbe instaurato, come detto, tra cellule delle tre mafie tradizionali, allo scopo di rafforzare capacità operative e di locupletazione.

Le fazioni di 'ndrangheta, *Cosa nostra* e camorra sono dapprima qualificate in termini mafiosi sulla base del *curriculum* criminale dei componenti, delle relazioni con le rispettive case-madre, nonché del carattere dei reati-fine perpetrati[81].

A sostegno della tesi federativa, vengono evocati, tra gli altri, fatti storici di indubbia significanza: *mangiate* comuni; *bacinella* unitaria; mantenimento solidale dei carcerati; condiviso patrimonio logistico; concorso di esponenti delle diverse compagini fondative in alcuni dei differenziati reati-fine.

L'organizzazione complessiva, peraltro, non avrebbe annichilito le singole matrici, che avrebbero conservato una quota di autonomia decisionale, riservandosi anche la gestione interna. La super-mafia – analogamente alla *Cupola* – avrebbe avuto funzione programmatoria, di coordinamento, di ripartizione delle sfere di influenza e, conseguentemente, di camera di compensazione rispetto a potenziali tensioni tra i sottogruppi.

Il metodo mafioso

Con riguardo all'esteriorizzazione del metodo mafioso, veniva addotto come gli appartenenti si avvalessero di un clima di timore, anche dovuto a legami familiari con storiche organizzazioni meridionali. Si documentavano, inoltre, la disponibilità di armi e la determinazione a farne uso. Altro elemento

---

80 Il riferimento è a un'intercettazione dalla quale traspare come esponenti della rete mafiosa intendessero avvalersi di "cugine avvocatesse" per inserirsi nella politica locale, se non nazionale. Il passo mi pare testimoni dell'avanzamento professionale, sociale ed economico delle mafie delle ultime generazioni, che possono attingere a una zona grigia addirittura endofamiliare. Sul campo operativo della zona grigia si rimanda, oltre agli Autori già menzionati, Catino, M., *Fare luce sulla zona grigia*, in *Criminalia*, 3 aprile 2019.

81 Segnatamente: traffico di stupefacenti; estorsione; truffa ai danni dello Stato; omicidio.

valorizzato dall'accusa consisteva nella tipologia di reati-fine, tra cui figuravano i delitti-spia di estorsione, omicidio, traffico di stupefacenti, intestazione fittizia di beni.

L'elemento soggettivo: affectio societatis *e dolo specifico*

Il sentimento d'appartenenza allo stesso sodalizio, nell'avviso del pubblico ministero, sarebbe stato deducibile dalle strette relazioni intercorrenti tra i membri delle diverse componenti, i quali agivano in coordinamento secondo una pianificazione collettiva. Gli scambi informativi, le progettualità comuni implementate insieme deporrebbero per la creazione di un tessuto associativo unitario, cui i sodali avrebbero consapevolmente aderito[82].

Il *Sistema*, in coerenza con gli sviluppi dell'economia mafiosa, mirava, mediante lo sprigionamento di una notevole carica intimidatoria, non solo alla commissione dei delitti di traffico di stupefacenti e di estorsione, ma anche ad attività per sé lecite, come iniziative imprenditoriali nel settore dell'edilizia e la conquista di entrature politiche.

La domanda cautelare è stata solo parzialmente accolta dal GIP, che non ha condiviso per la più gran parte la qualificazione giuridica patrocinata dalla Procura antimafia e antiterrorismo milanese. È proprio la circostanza che il fatto sia incontroverso, affasciandosi le divergenti vedute nel punto di diritto, a rendere utile l'approfondimento dell'ordinanza *Hydra*.

2.3 L'ordinanza cautelare: statuizioni e motivazioni

a) La struttura del Sistema milanese

Il giudicante dissente rispetto all'unitarietà consortile delle componenti criminali posta alla base dell'ipotesi accusatoria.

In questa prospettiva, gli elementi dimostrativi addotti non sono reputati persuasivi ai fini dell'affermazione, *b.a.r.d.*, di un'associazione trasversale includente le differenziate compagini neomafiose del milanese[83].

Nell'avviso del GIP, taluni indizi a suffragio della compenetrazione delle singole cosche in una mega-struttura non sarebbero univoci. Tanto vale per il sostegno legale ai detenuti di gruppo diverso da quello di appartenenza, spiegabile in via alternativa in ragione di comunanze d'affari emerse in sede investigativa, così come per la *bacinella* condivisa, anch'essa potenzialmente finalizzata alla cogestione di attività imprenditoriali.

Militerebbero, piuttosto, importanti prove logiche a denegare l'esistenza di una "mafia unica lombarda". Tra queste, la maturazione di un omicidio consumato dall'un sottogruppo in danno di un appartenente ad altro; la richiesta di protezione rivolta dalla vittima a una delle componenti nei confronti delle ingerenze estorsive di un'altra componente, e, addirittura, tensioni economiche e minacce "intra-federazione".

---

82 Eloquente il contenuto di una intercettazione, nella quale si afferma che «qua è Milano! Non ci sta Sicilia, non ci sta Roma, non ci sta Napoli, le cose giuste qua si fanno» (o.c.c. *Hydra*, 3.3.2.A, p. 552).

83 qO.c.c. *Hydra*, 4, pp. 900 ss.

I *summit*, gli scambi informativi e le cointeressenze vengono convincentemente ricondotti dal giudice a una camera di compensazione tra le "componenti", le cui relazioni sono ricondotte a un modello coordinamentale, lungi dalla configurabilità di una struttura unitaria, benché fluida ed orizzontale. A mancare – oltre al patto sociale inter-gruppi che avvincerebbe, a valle, tutti gli appartenenti – è nell'avviso del giudice anche una comune direzione strategica, quand'anche collegiale e riservata alle questioni di maggior rilievo.

Queste notazioni dell'ordinanza paiono condivisibili, valorizzando il vincolo sociale come tratto tipizzante del reato associativo, vincolo sociale che, nel caso di specie, sembra effettivamente inesistente.

Ulteriori argomenti confutativi esposti dal GIP paiono, invece, non del tutto razionalmente inappaganti. In particolare, ritiene il giudice che la supermafia sia poco credibile:

- poiché convoglierebbe talune soltanto delle espressioni delocalizzate lombarde, ciò che avrebbe dovuto indurre negli esclusi una qualche reazione[84];
- poiché le case-madre sono sovente in conflitto tra loro, e non avrebbero potuto patrocinare una federazione delle rispettive ramificazioni milanesi[85];
- quand'anche l'avessero tollerato, le case-madre ne avrebbero discusso tra loro.

L'impiego probatorio di ragionamenti ispirati alla logica delle scienze sociali, risolvendosi nella formulazione di inferenze ipotetiche o controfattuali, dev'essere misurato e soprattutto tarato su standard di elevato valore probabilistico.

Una federazione inter-mafie potrebbe anche lasciar fuori alcune unità criminali, le quali, se non compromesse o minacciate nei propri affari, non avrebbero ragione di interferenza o preoccupazione. E ciò tanto più in ragione della estensione territoriale e d'affari dell'area di rifermento.

Quanto ai rapporti eventualmente (ma non è dimostrato) conflittuali tra le mafie di provenienza, la concorrenza nei territori storici o in altre "colonie" non osta certo a geometrie variabili negli assetti dinamici d'operatività. Come anche le grandi potenze o le multinazionali usano fare, ben potrebbero i sodalizi-fonte stabilire che una certa area geografica vada condivisa, e magari cooccupata a mezzo di strumenti consortili.

La scelta potrebbe riposare sulla vastità delle opportunità di investi-

---

84 Viene trovato «anomalo che tutti gli altri clan, cosche e 'ndrine, parimenti presenti nella provincia di Milano, si siano limitati ad osservare passivamente la nascita ed espansione di un soggetto così vasto e potenzialmente in grado di fagocitare non soltanto tutti i settori economici, politici e sociali presenti sul territorio locale, bensì le stesse associazioni antagoniste. Non risultano, infatti, contatti tra le altre associazioni, rivendicazioni, malumori, nulla che lasci immaginare che, effettivamente, nella provincia di Milano si è imposta un'associazione dai tratti cosi innovativi».

85 «Immaginare che le associazioni 'madre' hanno accettato di veder nascere un organismo complesso di tipo federativo nella provincia di Milano, quando invece nel resto d'Italia le stesse si scontrano, a volte anche in modo violento, per garantirsi e accrescere il proprio potere, appare piuttosto singolare».

mento, che potrebbe suggerire una *joint venture*; sulla speculare esiguità, *in loco*, di risorse umane e strumentali disponibili (*l'unione fa la forza*); sull'esigenza di non destare, con scontri patenti, allarme sociale.

Infine, la premessa dell'autonoma soggettività delle mafie delocalizzate pare elemento sufficiente a giustificare che, magari entro i limiti di un ampio mandato da sud, esse possano organizzarsi e gestirsi senza previe speciali autorizzazioni.

Con ciò s'intende dire che, sul piano concettuale, nulla osterebbe a una federazione mafiosa, il cui modello potrebbe presentare vantaggi operativi sia per le cosche originarie che per le delocalizzate. La negazione dell'idra, insomma, non ha carattere teorico-ontologico, ma soltanto evenemenziale. Il mostro *può* esistere, anche se in questa fase processuale non ne sono state trovate prove.

b) Il metodo mafioso

Esclusa l'esistenza stessa di una super-mafia, diverrebbe ultroneo saggiare l'esercizio del metodo mafioso. In questa prospettiva, è forse un vizio sistematico dell'ordinanza aver – in via prioritaria – analizzato il presente profilo, scelta neppure giustificata da assorbenza o maggior liquidità dell'argomento.

Ad ogni modo, l'ordinanza, con dovizia di riferimenti precedenziali, aderisce al filone che esige la concreta vigenza di un clima intimidatorio riconducibile al gruppo.

Anche nella denegata ipotesi di esistenza dell'idra, si riscontra la carenza di episodi intimidatori e – verrebbe da dire: soprattutto– della «prova di elementi fattuali specifici da cui poter desumere che la collettività di riferimento ha comunque percepito l'esistenza di un gruppo criminale di stampo mafioso, venendo condizionata e soggiogata dalla sua forza di intimidazione latente, implicitamente desunta dal contesto e sopportata con atteggiamento omertoso»[86].

Il che suscita «stupore»[87], avuto conto che si dibatte di un sodalizio ac-

---

[86] L'ordinanza afferma che «non può trascurarsi il dato, incontrovertibile, costituito dal fatto che nella presente indagine è emerso il coinvolgimento di più soggetti, facenti parte di gruppi criminali storicamente riconosciuti quali esistenti, in attività economiche di vario genere. Tale dato di fatto, tuttavia, è inidoneo a dimostrare l'esistenza attuale di un'associazione trasversale che abbia i requisiti di cui all'art. 416 *bis* c.p. Infatti, quel che è rilevante, non è il dato in sé dello svolgimento di una qualsivoglia attività imprenditoriale da parte di soggetti in passato colpiti da provvedimenti giudiziari, ma il fatto che essa venga svolta con metodo mafioso da parte di soggetti che sono parte integrante di un unico organismo, legati tra di loro dal vincolo dell'*affectio societatis*».
D'altronde, quand'anche volesse riconoscersi il carattere mafioso dei gruppi-componenti, l'autonoma rilevanza di una super-mafia dovrebbe consustanziarsi di uno sprigionamento di forza intimidatrice in proprio, imputabile a questo nuovo e trasversale centro d'interessi criminoso. Alone di timore riconducibile, certo, anche eventualmente alle realtà federate, ma pur sempre riconducibile alla macro-struttura, della quale dovrebbe aversi percezione esterna.

[87] Un *unicum* della storia giudiziaria non solo italiana, ma addirittura mondiale, nelle parole del GIP. È, peraltro, notorio come le mafie tradizionali abbiano intavolato alleanze anche stabili per lo svolgimento d'affari e persino a fini strategici.

corpante le diramazioni delle tre mafie storiche e, per ciò stesso, destinato all'egemonia sul territorio.

Il GIP osserva come l'originalità della formazione ne determini un allontanamento dei modelli tradizionali. È una concessione all'orientamento rigorista, per cui l'organizzazione replicante le strutture mafiose originarie e a queste stabilmente collegata sarebbe intrinsecamente e automaticamente mafiosa[88].

Ad ogni modo, nella prospettiva del giudicante possono essere enucleati alcuni episodi rivelatori dell'assenza del condizionamento sociale esatto dal 416 *bis*.

Anzitutto, viene valorizzata la circostanza che l'appagamento delle richieste rivolte da un associato alla pubblica amministrazione non venga garantito con l'uso della forza o almeno di una pressione intimidatoria, limitandosi il gruppo a interlocuzioni paritarie di carattere "politico" e amicale con il sindaco del Comune interessato, interlocuzioni per di più fallite senza alcuna conseguenza.

Altro caso attiene a un'estorsione compiuta dal gruppo in danno di altri criminali, che gli avevano rapinato, in occasione di una vendita, un quantitativo di stupefacenti. Il giudice ne desume come i rapinatori non avessero, verosimilmente, particolare timore del gruppo, tanto da pensare di rapinarlo. Soggiunge, poi, che l'estorsione del gruppo stesso, tesa a recuperare in parte la somma sottrattagli, matura in un regolamento di conti in ambiente delinquenziale, senza proiettare all'esterno alcun alone di timore diffuso.

Meno persuasiva è l'osservazione, apodittica, che la prova dell'appartenenza di un indagato ad altra organizzazione criminosa, magari in sede storica, escluda la possibilità stessa di un'adesione ad altro gruppo criminoso[89]. Sebbene ipotesi assai peculiare, non sono mancate "doppie appartenenze" funzionali a corroborare i legami tra le organizzazioni o a consentire uno sviluppo più razionale degli affari mediante un'immediata circuitazione informativa[90].

È certo che i due fatti descritti depongono nel senso dell'assenza di un

---

88 «Non poteva, infatti, darsi per presunta una condizione di generalizzata omertà in un contesto territoriale diverso da quello di matrice delle associazioni mafiose ed a fronte di un organismo dichiaratamente nuovo c autonomo dalle associazioni preesistenti», si legge nell'ordinanza. Epperò, questo stesso automatismo, escluso nel caso di specie, appare contestabile nella sua stessa espressione generale.

89 «Ciascun membro dell'associazione di stampo mafioso è indissolubilmente legato all'associazione di appartenenza e non può conseguentemente appartenere contemporaneamente a due sodalizi, di cui uno diretto da altri soggetti».

90 È notoria e non bisognosa di riferimenti, peraltro sterminati, la "doppia appartenenza" di Nicolino Selis alla Magliana e alla NCO. Ma non manca giurisprudenza a contraddire l'assunto del giudicante: Cass. pen., sez. VI, 3 giugno 1993 (in *De Jure*); Cass. pen., sez. I, 5 giugno 2008, n. 25727. Esclude il *bis in idem* in relazione a nuova imputazione per sodale di Cosa nostra, in ragione della pluralità d'associazioni autonome afferenti il sistema mafioso siciliano, Cass. pen., sez. I, 11 luglio 1995, n. 4202: orientamento condivisibile, a patto di evitare, oltre al *bis in idem* formale, quello sostanziale, cui si perverrebbe con una doppia punizione per l'appartenenza a diversi livelli di un'organizzazione eventualmente unitaria.

controllo del territorio assimilabile alle condizioni *ex* art. 416 *bis* c.p. Pure certo, tuttavia, appare che il giudice ha troppo sbrigativamente escluso l'esteriorizzazione del metodo mafioso, denegazione che – a fronte delle copiose emergenze investigative – avrebbe meritato un più denso impegno analitico e argomentativo. L'approfondimento, doveroso una volta assunto il rilievo della questione ai fini decisori, avrebbe potuto consentire se non altro un reindirizzamento delle indagini verso il puntuale perseguimento delle singole componenti, ove integranti autonomamente gli elementi costitutivi dell'associazione mafiosa[91].

c) L'elemento soggettivo: affectio societatis *e dolo specifico*

La disconferma della tesi accusatoria è condotta anche per mezzo dell'esame delle posizioni dei singoli asseritamente associati alla federazione mafiosa.

Viene, in linea generale e sulla scorta di elementi piuttosto convincenti, illustrato come le persone inscritte nella super-mafia manchino di qualsivoglia percezione di una sovrastruttura conglobante i sodalizi di partenza, super-mafia il cui nome non viene peraltro mai speso.

A sottolineare la carenza di un patto associativo e il conseguente *status* in capo ai partecipi stanno anche vicende specifiche, ma non meno eloquenti.

In un caso, una progettualità criminosa d'investimento viene riservata dagli organizzatori, di plurali appartenenze, a loro stessi in via esclusiva, con esplicito divieto di farne menzione ad altri affiliati. Se potrebbe sostenersi che l'iniziativa trasversale nasca proprio dall'esistenza del consorzio, è più persuasivo come il circuito fosse meramente affaristico, poiché la sottrazione di occasioni di utilità al gruppo (al *Sistema*) rappresenterebbe una patente violazione del codice comportamentale, giustificabile solo sulla scorta di precedenti sgarbi e intenti di scissione. Storia, però, che nell'indagine che si analizza non si riscontra.

Altro episodio rilevante consiste in un aspro confronto sviluppatosi tra le componenti, contrasto di tale radicalità da escludere l'esistenza di un superiore interesse sociale e persino di figure autorevoli di mediazione, in posizione di sovraordinazione o almeno di primazia.

In questa prospettiva, viene posta in luce la scarsa se non nulla capacità di *leadership* "comune" espressa dagli uomini pur maggiormente accreditati dall'accusa. Una orizzontalità tale da porre in crisi la ricostruzione formulata dalla richiesta cautelare, essendo improbabile che una complessa macro-organizzazione possa andare esente da un'articolazione per ruoli, se non altro sull'irrinunciabile piano del coordinamento e della direzione.

V'è da aggiungere come alcuni indagati neppure vantassero un significativo *curriculum* criminale, circostanza che denuncia un'incoerenza tra la

---

91 Invero, avrebbe forse potuto il giudicante, senz'eccedere la correlazione tra accusa e sentenza, riqualificare i fatti in termini di associazione semplice e, limitatamente alla locale di 'ndrangheta, di associazione mafiosa, in dimensioni evidentemente diverse rispetto alla prospettazione del pubblico ministero. Conforme: Trib. Bari, 24 ottobre 1987, in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 1989, 1731, oltre alla recenziore *Mafia Capitale*.

tesi di una potente confederazione tra mafie storiche e sottostante realtà effettuale.

Del resto, opportunamente il GIP ha rappresentato l'esigenza di un maggior impegno dimostrativo con riguardo a soggetti mai colpiti da condanne per 416 *bis*, rispetto ai quali non può assumersi una "mafiosità biografica" a colorare gli elementi incerti[92].

Può, conclusivamente, sintetizzarsi l'opinione del decidente riportando uno stralcio dell'ordinanza che rievoca – circostanza su cui interrogarsi – gli esiti di *Mafia Capitale*: «quel che accomuna gli odierni indagati è la volontà di arricchirsi, anche in modo illecito probabilmente, ma si ribadisce, ciò non ha nulla a che fare con la prova del reato associativo. Per raggiungere questo obiettivo, essi si associano tra di loro e con soggetti avulsi dall'ambiente criminale, il che rimane neutro dal punto di vista penale, se non vi è la prova del fatto che gli affari in cui essi si inseriscono vengono gestiti con metodo mafioso».

2.4 Alcune riflessioni *ad usum* dell'investigatore

In risposta alla domanda di ricerca, afferente l'astrazione di misure investigative finalizzate a risultati intermedi o finali[93] destinati a resistere in sede processuale, possono ora individuarsi alcuni spunti d'interesse.

a) L'associazione

Con riferimento alla sussistenza, in termini giuridici, di un'associazione criminosa, giova rilevare come la giurisprudenza esiga che gli indagati abbiano fondato un soggetto collettivo autonomo, centro d'imputazione di rapporti criminosi.

Riguardo la *mafia giuridica*, ne deriva che – logicamente prioritaria rispetto al metodo e alla funzionalizzazione ad attività penalmente illecite o «paralecite»[94] *ex* art. 416 *bis*, co. 3, c.p.– dovrà scrutinarsi l'esistenza stessa dell'organizzazione.

Non è, peraltro, necessitata una struttura complessa, che implichi divisione di ruoli e specializzazione di compiti, sebbene sia questa la forma più

---

92 Ferma restando la necessità di una ricostruzione dibattimentale dell'intraneità mediante anche, se non esclusivamente, tramite prova logica ed elementi presuntivi, suffragati tuttavia da forte persuasività e ragionevolezza da approssimarsi a una certezza "baconiana": Cass. pen., sez. I , 11 maggio 2023, n. 35646.

93 S'intendono, in questo ragionamento, intermedi i risultati destinati a permanere nella sede delle indagini preliminari; finali quelli che, invece, potranno trasmigrare legittimamente, in coerenza con l'art. 111 Cost., nel dibattimento e costituire fondamento della decisione di cognizione suscettiva di giudicato.

94 Si ripete l'incisiva formula di Ingroia, A., *op. cit.*, p. 82. Cfr., tra le molte, Cass. pen., sez. II, 4 giugno 2021, n. 31920, ove si ricorda che «l'associazione di tipo mafioso non è necessariamente destinata alla commissione di delitti». Il caso concerneva un'associazione mafiosa preordinata al controllo del ciclo dei rifiuti.

rilevante di assetto mafioso[95]. Nondimeno, neppure si potrà invocare, in via presuntiva o indiziaria, la mera convergenza in affari, per quanto vasti, o una condivisione di strategie che si risolva sul piano coordinamentale. Il legame dev'essere istituzionale, corrispondente a un impegno programmatico dei soci, dal quale consegua un complesso *status*[96]. Non è prova facile, ma da essa passa il *discrimen* tra il concorso di persone *ex* art. 110 c.p. e la fattispecie associativa, con l'arretramento della soglia di rilevanza penale assegnatole dal legislatore. È, dunque, la superindividualità dell'ente collettivo, che trascende i singoli membri, a segnare il *prius* rispetto all'incedere logico-giuridico dell'investigazione.

Il ragionamento può essere traslato sulle vicende organizzatorie che coinvolgano una pluralità di soggetti collettivi. Ci si riferisce, derivando i casi dalla giurisprudenza, alle "federazioni" e alle "fusioni".

Per predicare attendibilmente che *e pluribus unum* occorre un livello di integrazione delle associazioni che disperda le identità primigenie. La struttura risultante, fondata sulla convergenza degli appartenenti[97], sarà dotata di unico centro decisionale, sebbene eventualmente collegiale.

Strumenti di coordinamento paritario o persino verticale, che lascino residuare un'autonomia strategico-operativa nelle associazioni interrelate, non sono conducenti rispetto alla formulazione di un'accusa avente ad oggetto un'unica associazione mafiosa.

La questione, di scarsa o nulla rilevanza allorché le componenti siano mafiose in sé, assume carattere di decisività qualora il metodo intimidatorio possa essere provato a carico di alcune soltanto delle consorterie. Il disconoscimento di una fusione o federazione, infatti, osterebbe alla propagazione della mafiosità dall'un gruppo all'altro.

Inoltre, la stessa contestazione del reato associativo diviene impercorribile ove uno dei gruppi, qualificato in termini di separatezza e autonomia, non raggiunga il numero di tre partecipi.

Infine, la risoluzione della questione condiziona anche il foro territorialmente competente, che, per i reati associativi, è individuato nella sede della base operativa del sodalizio[98].

---

95 Sul disvalore dell'organizzazione criminosa v., in termini teorico generali, Aleo, S., *Delitti associativi, concorso esterno, epistemologia della complessità e teoria dell'organizzazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1/2023, pp. 23 e ss.

96 Lo status mafioso si articola in diritti (di partecipazione ai guadagni, di protezione reciproca, ecc.) e doveri (adempimenti sociali consistenti nello svolgimento delle attività concordate nel quadro unitario dell'organizzazione; rispetto delle regole interne; eventuale obbedienza agli ordini dei superiori).

97 È da precisare, peraltro, come non sia necessario che ciascun membro dell'associazione ne conosca l'organigramma, vieppiù allorché essa, per ramificazioni e segretezza, si informi alla compartimentazione per territorio ed, eventualmente, per materia. Ne deriva che un sodale potrebbe non sia al corrente (o non debba esserlo) dell'esistenza o composizione di una cellula allocata in sede diversa dalla propria, ovvero della strutturazione del livello superiore dell'organizzazione, tanto più ove dalla manovalanza criminale si transiti all'area politica, finanziaria e professionale.

98 Al riguardo cfr. Santoriello, C., *Questione di competenza*, in Romano, B. (a cura di), *Le*

b) Il metodo mafioso

Come evinto dalla giurisprudenza maggioritaria, la mafiosità giuridica è caratterizzata dall'esternazione del metodo, che si traduce nella propagazione di un timore generalizzato nell'ambiente di riferimento (la vittima è, in questa prospettiva, aspecifica).

Si è evocato non casualmente il comprensivo concetto di "ambiente" (o "ambito"), atteso che, assecondando le vicende evolutive dell'interpretazione dell'articolo 416 *bis* c.p., la forza d'intimidazione può indirizzarsi anche su base personale e non solo territoriale.

Nella logica scalare accolta dalla Cassazione, non si esige che la paura incussa sia totalizzante, potendo anche essere solo diffusa, né che essa si estenda su spazi geografici o sociali vasti. L'orientamento sulle "mafie piccole" consente all'investigatore di dimensionare i propri approfondimenti anche in contesti oggettivamente o soggettivamente minori. Le formule linguistiche adottate dalla giurisprudenza non consentono, in termini di certezza, di valutare la sufficienza dell'area di incidenza della prevaricazione mafiosa. Un attendibile criterio potrebbe consistere nella circoscrizione di un settore territorialmente o socialmente omogeneo, sul quale misurare la penetrazione minatoria dell'organizzazione. Concetto che potrebbe accostarsi al *relevant market* del diritto *antitrust*.

Nell'autorevole avviso espresso nel giugno dell'Ottantadue da Giovanni Falcone e Giuliano Turone con riferimento al 416 c.p., un'indagine antimafia che mirasse all'emersione, *tout court*, del reato-mezzo rischierebbe di incorrere in un approccio per tipo d'autore, in contrasto con i principi costituzionali. L'accusa sarebbe stata costretta a valorizzare profili di matrice subculturale, tendendo allo stigma di un modo d'essere, piuttosto che di agire. I Magistrati suggerivano allora che gli inquirenti focalizzassero la propria attenzione sugli

---

associazioni di tipo mafioso, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 341 ss. L'Autore ritiene che il criterio facente capo alla base operativa della consorteria rappresenti non tanto un'alternativa a quello del luogo della stipulazione del patto originario, quanto piuttosto una sua declinazione, avente di mira non già il dato formale dell'accordo scellerato, bensì quello sostanziale della concreta vivificazione dell'accordo stesso, in termini funzionali. A conferma della tesi qui professata – della competenza del giudice della sede originaria rispetto alla partecipazione di componenti delocalizzati – Santoriello rileva che «tale criterio definitorio della competenza per territorio non si modifica neppure se i diversi delitti programmati dall'associazione – e che di fatto rappresentano l'effettiva dimostrazione della consistenza operativa della stessa – vengono posti in essere in località diverse da quella ove è stata costituita l'organizzazione». Tanto vale, evidentemente, anche per le condotte partecipative non costituenti, *ex se*, autonoma figura criminosa. D'altronde, non paiono cogliere nel segno, riguardo le associazioni mafiose, le osservazioni critiche circa la adeguatezza del disposto di cui all'art. 8, co. 1 del codice di rito. Se è ben vero come non consti da atto scritto la costituzione di un'associazione mafiosa, è altrettanto vero che il luogo d'avvio della attività permanente dell'associazione appartiene al dominio delle cose certe, non potendo che insistere nell'area geografica sotto il controllo criminale del sodalizio. Per cui non sembra esservi, almeno secondo l'*id quod plerumque accidit*, necessità di ricorso ai criteri suppletivi recati dal successivo art. 9 c.p.p. L'operazione deduttiva compiuta dalla giurisprudenza, che fa coincidere base operativa e luogo d'inizio della condotta, sembra sorretta da una inferenza universalizzabile, salvo eventuale principio di prova contraria.

eventuali reati-fine consumati o tentati, presentando essi quei connotati di fattualità e concretezza in grado di disvelarli ad onta di un clima omertoso definito dai giudici «francamente disarmante»[99].

Gli argomenti appena esposti sono forse inattuali, nella loro radicalità, alla luce dell'introduzione del 416 *bis* c.p. La tipizzazione del metodo – che assume chiara rilevanza nel mondo fisico, almeno in termini sociali – pare consentire un'indagine ad elevato tasso di riscontrabilità processuale anche ove immediatamente e direttamente correlata al delitto di associazione mafiosa.

Peraltro, va riconosciuto come – pur attraendo l'art. 416 *bis* c.p. la commissione di delitti nell'orbita del dolo specifico[100] – la commissione di reati-fine di natura violenta possa ancora assurgere a spia dell'associazione mafiosa e del suo metodo.

Sembra comunque opportuna una riflessione rispetto alla propensione marcatamente economicista assunta dalle investigazioni, ispirate dalla famosa massima *follow the money*, riassuntiva delle tesi di Giovanni Falcone. Il grande magistrato sottolineava come le mafie, a séguito di una stagione di accumulazione ultraviolenta della ricchezza "originaria", avessero acceduto a strategie di reinvestimento non parassitario, parzialmente integrandosi (e corrompendo) il mercato legale.

---

99 Falcone, G. – Turone, G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, nel *Supplemento* n. 2 a *Il Consiglio superiore della magistratura* n. 3/1982.

100 Che abbraccia, in via alternativa, anche obiettivi leciti o neutri, tutti però preordinati all'acquisizione di potere. Soprattutto allorché gli scopi sociali siano, appunto, non penalmente rilevanti, il delitto di associazione mafiosa manifesta la dimensione offensiva esclusivamente allo stadio della tipicità, di contro all'associazione semplice, il cui portato antisociale si concentra tutto nel dolo specifico. A rigore, il rapporto di specialità, nei termini formali delineati dalla Cassazione, pare sussistere tra le due fattispecie soltanto ove la mafia persegua fini penalmente illeciti; la condotta intimidatoria ordinata al conseguimento di finalità neutre finendo, invece, per essere incriminata esclusivamente dal 416 *bis* c.p.

Con riferimento al programma *criminoso*, in senso stretto, dell'associazione mafiosa, è stato, dopo oscillazioni, riconosciuto come associazione e delitti-fine possano essere avvinti dal vincolo della continuazione, con le favorevoli ricadute in punto sanzionatorio. È, peraltro, necessario che nella fase istitutiva del patto i reati-scopo fossero già stati ideati specificamente – *disegnati* –, rivelandosi insufficiente la sola generica programmazione del compimento di fatti genericamente riconducibili a un tipo di parte speciale (Cass. pen., sez. I, 14 gennaio 2020, n. 7452). *A fortiori* la continuazione non è predicabile per delitti neppure logicamente programmabili *ab initio*: è il caso della corruzione di un poliziotto a fini di evasione, affrontato da Cass. pen., sez. VI, 20 gennaio 2021, n. 4680.

È dunque la previa puntuale pianificazione a determinare la minor riprovazione per una volontà iniziale complessiva e non manifestata volta a volta. Sebbene la mafia sia tendenzialmente propensa a operare "in eterno", ciò che dovrebbe escludere in radice la continuazione, è pur vero che in ipotesi particolari il sodalizio potrebbe aver avuto una specifica finalità "genetica", magari unita ad altre di maggior ampiezza. Il ragionamento può essere traslato, ed è caso di più frequente verificazione, anche al singolo sodale, che magari si associ avendo precipui scopi criminosi e proprio per facilitarne la realizzazione. In giurisprudenza quest'ultimo caso è preso in considerazione da Cass. pen., sez. I, 28 aprile 2023, n. 39858.

Pare, alla stregua della giurisprudenza compulsata, che la regola investigativa possa orizzontare l'inquirente per intercettare le ricchezze di illecita provenienza e identificare il livello manageriale-finanziario dell'organizzazione, senza però essere risolutiva rispetto all'*an* della mafiosità.

Si vuol dire che – ove s'intenda sviluppare l'indagine nel binario dischiuso dal 416 *bis* – è inabdicabile una dimostrazione della proiezione esterna del metodo mafioso. Dimostrazione che la pur conclamata realizzazione di illeciti penali di natura finanziaria o corruttiva potrebbe fallire. Essendo crimini siffatti inferenzialmente muti in relazione agli elementi di tipicità disegnati dall'art. 416 *bis*, co. 3 c.p., una "risalita" dal reato del *white collar* all'associazione mafiosa rischia di concretare un'inversione metodologica, col paradosso di voler "mafizzare" patrimoni invece che persone[101].

c) Partecipazione e ruoli

Acclarata l'esistenza di una struttura associativa di almeno tre componenti avvalentesi del metodo mafioso per fini leciti o paraleciti, l'indagine può digradare su specifiche posizioni individuali, in relazione alle quali possa porsi la questione dell'*an* e del *quomodo* della partecipazione.

La numerosità dei sodali è funzionale anche alla dimostrazione della *vis* intimidatoria del gruppo, tanto più temibile quanto più esteso. Così come una ripartizione interna dei ruoli corrobora l'assunto della stabilità del vincolo sociale e delle capacità operative dell'associazione. La notazione evidenzia come il tipo criminoso, pur scomponibile onde facilitare l'accertamento del fatto, sia sorretto da un'intrinseca coerenza, riassumibile nella dimensione della obiettiva pericolosità della mafia.

Nel rispetto del principio di personalità della responsabilità penale[102], è imprescindibile un apprezzamento individualizzante dell'adesione al sodalizio, scevro da automatismi o scorciatoie probatorie.

L'insegnamento maggioritario[103] esige una "*messa a disposizione*", tale

---

101 Vero anche che gli strumenti di prevaricazione, hanno insegnato *Teardo* e *Mafia Capitale*, non coincidono necessariamente con la violenza o la minaccia (anche ambientale o schermata) tradizionali, ben potendo consistere in pressioni economico-amministrative produttive di assoggettamento e omertà. Epperò l'allontanamento dal nucleo di senso centrale e originario della fattispecie esige un particolare rigore probatorio. Sembrerebbe indefettibile l'acquisizione di concreti elementi, anche indiziari, che possano testimoniare come l'intimidazione, pur agita su beni giuridici di rango inferiore, abbia, per pervasività e cogenza, assoggettato una comunità all'altrui volere, imponendole il silenzio per tema di ritorsioni. Con un recupero per altra via, potrebbe dirsi, del nòcciolo duro di disvalore della fattispecie.

102 Che ha un versante obiettivo, il quale ne rappresenta anzi la prima declinazione: il divieto di responsabilità per fatto altrui.

103 Il *far parte* del gruppo mafioso non ha una connotazione causalistica, tale da esigere un contributo concreto alla vita associativa eziologicamente rilevante almeno in termini agevolatori. La partecipazione è scolpita quale mera condotta, e la sola inserzione nella struttura, per la legge penale, integra il concorso nel reato plurisoggettivo. È nondimeno evidente che la partecipazione, per qualificarsi in termini di offensività, deve implicare almeno una stabile messa a disposizione, sicché questo *far parte* non può esaurirsi su un piano statico – quasi con una mera iscrizione –, ma deve assumere una dinamicità tale da assicurare il supporto all'ente criminale nelle vicende che attraversi (così, corretta-

che il partecipe assuma un'obbligazione avente ad oggetto attività generiche o specifiche in favore del gruppo. È in questa stabile posizione sociale che – irrilevante l'effettiva prestazione – consiste il vincolo incriminato dall'articolo 416 *bis* c.p.

Recentemente le Sezioni unite hanno ribadito il principio, da un canto, che ai fini della partecipazione non si richiede un'iniziazione formale; e, simmetricamente, hanno affermato come lo stesso rito d'affiliazione indizi – senza tuttavia provarlo incontrovertibilmente – l'appartenenza, la quale sempre va misurata in relazione ai concreti rapporti tra individuo e gruppo[104].

Va ancora sottolineato come la partecipazione, a differenza del concorso esterno, abbia carattere necessariamente permanente. Il che, in diritto, non significa eterna, sebbene nel caso di specie risulta frequente l'inossidabilità del vincolo per intimidazione interna o adesione "ideologica" alla consorteria mafiosa. Proprio allo scopo d'evitare che un giudicato di condanna finisca, paradossalmente, per "coprire" successivi sviluppi della condotta partecipativa, la giurisprudenza e la dottrina hanno escogitato la soluzione di imputazioni – e conseguenti condanne – temporalmente "chiuse", così da assicurare la conoscibilità e punibilità di ulteriori attività mafiose in seno all'associazione posteriori alla condanna definitiva. In questo senso, anche alla polizia giudiziaria incombe indicare con precisione gli estremi cronologici delle condotte indagate, per fini – oltre che probatori – sistemico-processuali.

Chiaritone l'*an*, il percorso ricostruttivo deve accentrarsi sul *quomodo*

---

mente, Puleio, F., *Associazione mafiosa, chiamata di correo e processo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 72). Ad avviso di Giovagnoli, R., *Manale di diritto penale. Parte speciale*, Torino, Ita, 2021, p. 243 l'orientamento della Cassazione - cristallizzato dall'arresto a Sezioni unite *Mannino* del 2015 – sarebbe, appunto, "misto", mediando tra gli estremi causalistico (che si sovrapporrebbe, negli esiti, al concorso esterno) e organizzativo puro, che violerebbe il principio d'offensività (per la distinzione tra partecipazione e concorso esterno si rimanda a Cass. pen., sez. II, 30 aprile 2015, n. 34147).

104 Cass. pen., SS. UU., 27 maggio 2021, n. 36958 (ric. *Modaffari*). La massima che ne viene tratta appare coerente con la riflessione giurisprudenziale e dottrinale condotta sinora, segnatamente in relazione all'esigenza di mediare tra approccio causalistico e di mera condotta: «La condotta di partecipazione ad associazione di tipo mafioso si sostanzia nello stabile inserimento dell'agente nella struttura organizzativa della associazione. Tale inserimento deve dimostrarsi idoneo, per le caratteristiche assunte nel caso concreto, a dare luogo alla "messa a disposizione" del sodalizio stesso, per il perseguimento dei comuni fini criminosi. Nel rispetto del principio di materialità ed offensività della condotta, l'affiliazione rituale può costituire indizio grave della condotta di partecipazione al sodalizio, ove risulti – sulla base di consolidate e comprovate massime di esperienza – alla luce degli elementi di contesto che ne comprovino la serietà ed effettività, l'espressione non di una mera manifestazione di volontà, bensì di un patto reciprocamente vincolante e produttivo di un'offerta di contribuzione permanente tra affiliato e associazione». Esiti dell'applicazione del criterio della "messa a disposizione" si rinvengono nella punizione a titolo associativo e non di favoreggiamento: a), del c.d. "*sottomarino*", colui che raccoglie la tangente estorsiva nell'interesse del clan (Cass. pen., sez. fer., 3 settembre 2004, n. 38236). Per un caso speculare, di favoreggiamento aggravato *ex* art. 416 *bis*.1 c.p., si rinvia invece a Cass. pen., sez. V, 30 novembre 2010, n. 6199; b) di colui che stabilmente cura, in favore dell'associazione nel suo complesso e non di singoli appartenenti, i profili logistici della latitanza (Cass. pen., sez. VI, 26 novembre 2009, n. 2533.

della partecipazione, onde delineare il ruolo del sodale nella struttura aggregativa.

Oltre alla "partecipazione semplice", infatti, sono previste ipotesi di "partecipazione *qualificata*", connotate da più severo trattamento sanzionatorio. Di qui il dovere investigativo di approfondire debitamente le singole collocazioni organizzatorie.

Il codice distingue, tra i ruoli apicali, tra: promotore; dirigente; organizzatore. Il *promotore* ha una funzione propulsiva, che può essere sia antecedente che coeva alla stipula del patto sociale. È, dunque, l'ideatore o fondatore, nella fase genetica; il reclutatore in quella funzionale[105]. Il *dirigente*, per contro, è colui che espleti attività di guida strategica od operativa, non necessariamente apicale, ben potendo esservi – ed è anzi fisiologico in organizzazioni complesse – una pluralità di "comandi", divisi per settore o territorio[106]. *L'organizzatore*, infine, assume la responsabilità dell'assetto istituzionale, inquadrando le aree di *staff* e di *line*, le compartimentazioni per materia e il riparto territoriale, oltre a curare la logistica e le fonti di finanziamento del gruppo. L'organizzazione-attività non può essere limitata, staticamente, al disegno dell'organigramma, ma è potenzialmente permanente, dovendo adeguare la struttura ai rischi ed occasioni che si affaccino al progredire dei tempi[107].

Non si condivide, sul piano dogmatico, la tesi dottrinale e giurisprudenziale che autonomizza i reati del promotore, del dirigente e dell'organizza-

---

105 Si nega, generalmente, rilevanza penale all'attività del promotore anteatta all'istituzione dell'associazione. Cfr. Turone, G., *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 410, il quale, mercé una lettura sistematica dell'articolo 416 *bis*, reputa che il promotore debba pur sempre rientrare tra coloro che dell'associazione (già istituita e operante con metodo mafioso) faccia parte. Anche questa interpretazione, peraltro, mi pare faccia propendere per l'unitarietà della figura criminosa, non residuando margini di autonoma operatività alla figura promotrice. Interessante ai fini di *Hydra* è poi la giurisprudenza secondo cui l'assolvimento di una funzione coordinamentale tra gruppi mafiosi non implica necessariamente la qualifica di promotore: Cass. pen., sez. I, 10 giugno 2021, n. 26268. Rispetto all'azione di reclutamento nella fase attuativa del patto v. anche Cass. pen., sez. II, 27 settembre 2016, n. 52316.

106 Non si condivide l'assunto secondo cui la funzione di capo spetterebbe solo al *superiorem non recognoscens* dentro l'organizzazione: non casualmente il codice penale si riferisce alla "dirigenza", che, in strutture complesse, è comunemente plurale. Neppure convince l'approccio che demarca in termini quantitativo-gerarchici le funzioni di dirigente e organizzatore, sì che il primo sarebbe il vero e unico capo, mentre il secondo semplicemente il preposto a un ramo di attività della cosca. Le tesi qui avversate sono espresse in Cass. pen., sez. II, 3 giugno 2020, n. 20098. Sotto altro profilo, va annotato che, dopo qualche lettura rigorista piuttosto risalente (cfr. Cass. pen., sez. I, 28 novembre 1995, n. 6107), la giurisprudenza si è correttamente assestata sull'orientamento secondo cui il capomafia non risponde, *per posizione*, dei delitti-fine cui non abbia contribuito almeno in termini di concorso morale: Cass. pen., sez. VI, 17 settembre 2014, n. 8929; Cass. pen., sez. I, 2 dicembre 2003, n. 13349.

107 Cumula la qualificazione di dirigente e di promotore il reggente della cosca il quale, in vece del capoclan *in vinculis*, corrobori l'assetto dell'organizzazione e tratti con i concorrenti aree di influenze e profitti illeciti: Cass. pen., sez. II, 15 novembre 2022, n. 4822.

tore[108]. La finalità della scelta parrebbe risiedere nell'esclusione della natura circostanziale della posizione, così da impedire il bilanciamento. La soluzione eccede lo scopo, provocando una frammentazione fattuale di un fenomeno che nella propria unitarietà ripete offensività e bisogno di pena. Del resto, la tesi dell'equivalenza causale dell'apporto dei correi, pur affermato in principio, è negato nelle conclusioni effettuali già nella disciplina del concorso eventuale. Sicché, nulla osterebbe alla qualificazione del reato di associazione mafiosa in termini di reato plurisoggettivo necessario, le cui conseguenze sanzionatorie sono tarate in ragione del livello di partecipazione esperito da ciascun coautore.

Al di là di questi profili teorici, la giurisprudenza appena rassegnata dà conto di come tanto la partecipazione in sé, quanto la sua qualificazione esigano un percorso logico-probatorio coerente, razionale e controllabile. Ferma la potenziale coesistenza in capo al medesimo soggetto di una pluralità di ruoli, questi ultimi non possono essere evocati fungibilmente o motivati con clausole di stile. Il ricorso ai grafi, anche in declinazione della *social network intelligence*, può rappresentare un rilevante spunto investigativo, che va tuttavia approfondito per una corretta qualificazione in diritto degli archi.

Su questa scia ragionativa, risulta nient'affatto indifferente che il nesso tra il sodalizio e un imprenditore possa essere connotato da compiacenza o soggiacenza. Se nel secondo caso si è in presenza d'una vittima, nel primo occorrerà comprendere l'intensità della relazione. Ove l'imprenditore sia inglobato nel gruppo, potrà essere punito a titolo di partecipazione. Qualora, invece, il vincolo sociale non possa essere predicato, dovrà farsi ricorso alla più difficile prova del concorso esterno, implicante un apporto causale alla vita dell'associazione. Discorso analogo vale per la mera connivenza, la quale, com'è tralatizio, risulta penalmente indifferente, sebbene moralmente odiosa. È dunque solo una esatta ricostruzione in fatto che consente, nel caso concreto, di sceverare tra partecipazione, concorso esterno, favoreggiamento e assistenza agli associati.

L'impressione, allora, è che un impiego radicale di stilemi investigativi matematizzanti, o addirittura dell'I.A., rischia di far perdere quel connotato umanistico proprio del diritto penale, soprattutto quando si controverte di elementi sì descrittivi, ma attingenti a realtà propriamente sociologiche. La consultazione di banche-dati, l'analisi di statistiche, la messa a sistema di *big data*, l'elaborazione di diagrammi di flusso sono certamente indispensabile ausilio nella logica di una *inquisitio generalis*, preordinata a verificare le condizioni di contesto di un'associazione mafiosa[109]. Ma poi l'ipotesi di ricerca non può

---

108 Recentemente, Cass. pen., sez. II, 28 aprile 2023, n. 31775. Tra i molti dottrinari, afferma l'autonomia delle figure criminose di promotore, dirigente e organizzatore v. Caruso, G., *Struttura e portata applicativa dell'associazione mafiosa*, in Romano, B. (a cura di), *op. cit.*, p. 59. Anche l'interpretazione per cui non v'è margine di autonomia applicativa della punizione del promotore, di cui si è già dato conto, parrebbe invece deporre nel senso dell'unitarietà della figura criminosa dell'associazione-mafia.

109 Orlandi, R., *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una rie-*

che essere investigata secondo parametri di *intelligence* umana, la quale solo può condurre all'*evidence* esatta dal processo penale.

d) Una panoplia non ristretta al diritto penale

Una visione sistemica dell'ordinamento induce peraltro ad ampliare lo sguardo oltre i confini del diritto penale, circondato dalle garanzie di tutela delle libertà costituzionali. Se, infatti, la repressione delle offese ai beni giuridici fondamentali e agli interessi pubblici primari dello Stato-comunità è demandata al ramo penale, altre branche del diritto oggettivo, con gli strumenti loro propri, perseguono fini prevenzionali di *evitamento* dei reati.

In particolare, il legislatore ordinario ha connotato la sicurezza anche in termini di interesse pubblico specifico, affidandone la cura all'Amministrazione della pubblica sicurezza. A questo plesso amministrativo, articolato e trasversale, sono commessi poteri a vocazione restrittiva orientati a scongiurare la commissione di fatti-reato. La stessa *ratio essendi* del diritto amministrativo preventivo implica che il livello probatorio richiesto per l'emissione delle misure non consista nel *b.a.r.d.*, bensì nella regola del *più probabile che non*. Per di più, essendo proteso a minimizzare un rischio, il provvedimento di pubblica sicurezza riposa su una valutazione prognostica, sovente connotata da discrezionalità tecnica o mista dell'organo decidente.

La complementarietà del diritto della pubblica sicurezza, settore del diritto amministrativo, e del diritto penale trova conferma, peraltro, nella tendenziale sovrapposizione dei soggetti titolari di funzioni di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria[110]. Talché, anche in ossequio al riconosciuto criterio del "doppio binario", appare opportuno che le Forze di polizia chiamate a indagare su reati di mafia, previo coordinamento con il pubblico ministero, attivino anche i canali amministrativi, *ad adiuvandum* o – allorché difettino (ovvero, che è lo stesso, non possano esser provati) gli elementi costitutivi del reato – in luogo delle misure penalistiche.

Tornando ad alcuni degli esempi sopra riportati, qualora le cointeressenze dell'imprenditore non raggiungano la soglia del penalmente rilevante, la polizia giudiziaria potrà attivare un procedimento per l'adozione di un'interdittiva prefettizia, fondante, per *ratio* e natura, su indici dimostrativi di minor cogenza. Analogo ragionamento può condursi con riguardo alle misure di prevenzione, anch'esse informate a parametri di minor rigore (o, secondo la Consulta, di *diverso* rigore), rispetto alla reazione penale. Sul versante dei rapporti mafia-politica, ancora, si staglia l'art. 143 TUEL, a mezzo del quale può essere adottato un provvedimento di scioglimento del consiglio dell'ente locale infiltrato o condizionato dalla mafia.

---

*dizione dell'*inquisitio generalis*?,* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1996, 568-592.

110 Identità che si spiega facilmente riflettendo, anzitutto, nella postura teleologica del diritto della pubblica sicurezza e del diritto penale, miranti – in diversa guisa e misura – alla prevenzione generale; ma anche alla contiguità tra pericolo del reato e reato (tentato o consumato), che può determinare una fisiologica traslazione dalle funzioni di pubblica sicurezza a quelle di polizia giudiziaria o viceversa.

Secondando queste cadenze argomentative, le Forze di polizia non possono vivere uno sdoppiamento a compartimenti stagno, dovendo piuttosto valorizzare la propria non casuale natura duplice col ricorso agli strumenti più appropriati nel caso concreto.

Bibliografia

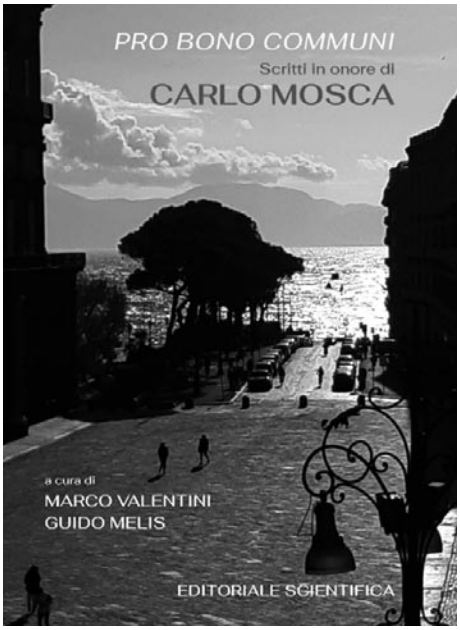
1. Aleo, S., *Sistema penale e criminalità organizzata*, Milano, Giuffrè, 2009.
2. Aleo, S., *Delitti associativi, concorso esterno, epistemologia della complessità e teoria dell'organizzazione*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1/2023
3. Amarelli, G. (a cura di), *Quarant'anni di 416* bis *c.p. Bilanci e prospettive del delitto di associazione di tipo mafioso*, Torino, Giappichelli, 2023.
4. Amarelli, G., *Associazione di tipo mafioso e mafie non tradizionali. Le mafie autoctone alla prova della giurisprudenza: accordi e disaccordi sul metodo mafioso*, in *Giurisprudenza italiana* 4/2018.
5. Antolisei, F. (a cura di Rossi, A.), *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, Milano, Giuffrè, 2022.
6. Balsamo, A. – Recchione, S., *Mafie al nord. L'interpretazione dell'art. 416* bis *c.p. e l'efficacia degli strumenti di contrasto*, in *Diritto penale contemporaneo*, 18 ottobre 2013.
7. Becucci, S., *Criminalità multietnica: i mercati illegali in Italia*, Bari, Laterza, 2016.
8. Cadoppi, A. – Canestrari, S. – Manna, A. – Papa, M. (diretto da), *Trattato di diritto penale*, Torino, Giappichelli, 2008.
9. Candore, G., *Nota a App. Roma, sez. III, 10 dicembre 2018*, n. 10010, in *Cassazione penale* 5-6/2019.
10. Catino, M., *Fare luce sulla zona grigia*, in *Criminalia*, 3 aprile 2019.
11. Cavaliere, A., *Articolo 416* bis *c.p.*, in Moccia, S. (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Napoli, ESI, 2007.
12. Dalla Chiesa, N., *Il clan dei Casamonica. La costruzione di uno speciale potere criminale a Roma sud-est*, s.d.
13. Damante, E., *Quando manca l'intimidazione: a proposito della c.d. "mafia silente" o mercatista*, in *Discrimen*, 2 marzo 2020.
14. Dinacci, E., *Associazione di tipo mafioso*, in *Diritto online* 2015.
15. Dino, A., *Religione, mafie, Chiese: un rapporto controverso tra devozione e secolarizzazione*, in Caliò, T. – Ceci, L. (a cura di), *L'immaginario devoto tra mafie e antimafia*, Roma, Viella, 2017.

16. Falcinelli, D., *Della mafia e di altri demoni. Storie di mafie e racconto penale della tipicità mafiosa [Spunti critici estratti dal sigillo processuale su Mafia Capitale]*, in *Archivio penale* 2/2020.
17. Falcone, G. – Turone, G., *Tecniche di indagine in materia di mafia*, nel *Supplemento* n. 2 a *Il Consiglio superiore della magistratura* n. 3/1982.
18. Fornari, L., *Il metodo mafioso: dall'effettività dei requisiti al "pericolo d'intimidazione" derivante da un contesto criminale? Di "mafia" in "mafia", fino a "Mafia Capitale"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 giugno 2016.
19. Giannelli, F., *Il tentativo di associazione per delinquere* ex *art. 416 c.p.*, in *Nuovo diritto*, 1989.
20. Giovagnoli, R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Torino, Ita, 2021.
21. Greco C., *Mafia capitale: il banco di prova dell'art. 416* bis *c.p.*, in *Diritto penale contemporaneo* 6/2019.
22. Hart, H., *Il concetto di diritto*, Torino, Einaudi, 2002.
23. Iannotti, G., *Come cambia l'associazione mafiosa: le nuove organizzazioni autonome dai clan mafiosi storicamente operanti sul medesimo territorio*, in *IUS*, 26 ottobre 2020.
24. Ingroia, A., *L'associazione di tipo mafioso*, Milano, Giuffrè, 1993.
25. Insolera, G., *Considerazioni sulla nuova legge antimafia*, in *Politica del diritto* 4/1982.
26. Insolera, G. – Guerini, T., *Diritto penale e criminalità organizzata*, Torino, Giappichelli, 2019.
27. Maiolo, T., *Per la Dia la mafia è cambiata, ora cambiate il 416* bis, ne *Il riformista*, 23 settembre 2021.
28. Mantovani, F., *Mafia: la criminalità più pericolosa*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale* 1/2013.
29. Mazzantini, E., *Il delitto di associazione di tipo mafioso alla prova delle organizzazioni criminali della "zona grigia". Il caso di Mafia Capitale*, in *Archivio penale* 3/2019.
30. Mezzetti, E., *Quel che resta di «Mafia Capitale»*, in *Discrimen*, 25 novembre 2020.
31. Morello, G., *Il clan Spada è associazione mafiosa: una nuova applicazione dell'art. 416*-bis *c.p. per le mafie non tradizionali*, in *Giurisprudenza penale* 6/2021.
32. Musacchio, V., *La mafia è cambiata, ora va aggiornato anche il reato di associazione mafiosa*, in *The post internazionale*, 1° luglio 2021.
33. Napoli, P., *Il sovrano dimezzato. Anatomia di un processo politico*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2021.

34. Orlandi, R., *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'*inquisitio generalis*?,* in *Rivista italiana di diritto e procedura penale,* 1996, 568-592.
35. Pomanti, P., *Principio di tassatività e metamorfosi della fattispecie: l'art. 416* bis *c.p.*, in *Archivio penale* 1/2017
36. Puleio, F., *Associazione mafiosa, chiamata di correo e processo. Un* vademecum *per l'operatore*, Milano, Giuffrè, 2008.
37. Romano, B. (a cura di), *Le associazioni di tipo mafioso*, Torino, Giappichelli, 2015.
38. Spagnolo, G., *L'associazione di tipo mafioso*, Padova, Cedam, 1984.
39. Sparagna, R. M., *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approdi giurisprudenziali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 10 novembre 2015.
40. Tartaglia Polcini, G., *La "corruzione liquida"*, ne *Il diritto penale della globalizzazione*, 26 maggio 2020.
41. Tinebra, G. (a cura di), *La mafia oggi. Individuazione del fenomeno e sistemi di lotta*, Padova, Cedam, 1988.
42. Turone G., *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, Giuffrè, 2015.
43. Valiante, M., *L'associazione criminosa*, Milano, Giuffrè, 1997.
44. Visconti, C., *A Roma una mafia c'è. E si vede*, *Diritto penale contemporaneo*, 15 giugno 2015.
45. Visconti, C., *I giudici di legittimità ancora alle prese con la "mafia silente": dicono di pensarla allo stesso modo, ma non è così*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5 ottobre 2015.
46. Zammarchi, N., *I* secret cults *nigeriani. Aspetti criminologici e penalistici di un fenomeno in espansione*, in *La legislazione penale*, 24 marzo 2023.
47. Zarra, P., *I labili confini tra criminalità classica e neofite associazioni camorristiche. Il caso peculiare del "Terzo Sistema"*, in *Archivio penale* 1/2021.
48. Zuffada, E., *Nota a Cass. pen., sez. VI, 22 ottobre 2019, n. 18125*, in *Giurisprudenza italiana* 2/2021.

Parte V
Segnalazioni Bibliografiche

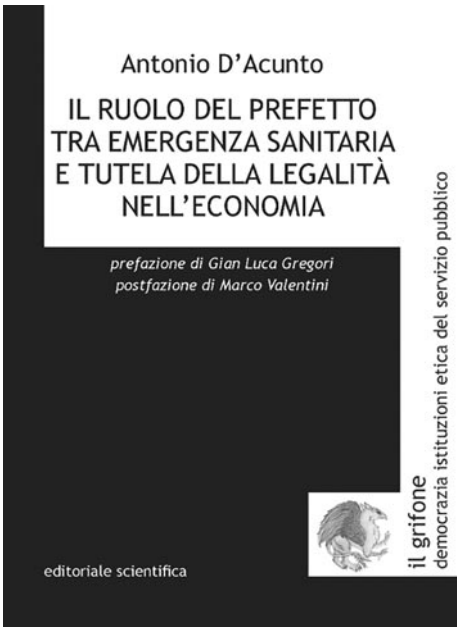
PRO BONO COMMUNI scritti in onore di CARLO MOSCA, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp. XVI – 564, a cura di: M. Valentini, G. Melis.



Il volume raccoglie saggi e ricordi personali di alcuni, tra i tantissimi, che hanno conosciuto Carlo Mosca o che sono anche solamente venuti in contatto con i Suoi insegnamenti e la Sua opera. Tutti i contributi, che afferiscono ai principali filoni d'interesse del Suo percorso professionale e intellettuale, sono originali e mai pubblicati. Gli "scritti in onore" rappresentano dunque il segno di una significativa mobilitazione affettiva, testimonianza di gratitudine e riconoscenza per un uomo che ha lasciato una traccia indelebile in diverse generazioni di persone che hanno avuto la fortuna di incontrarLo o anche solamente di accostarsi al Suo pensiero.

La grandezza della Sua figura va ben oltre il ritratto di un eccellente *civil servant* capace di "essere Stato". Egli infatti è stato anche un mite e fermo testimone di valori, dal tratto umano sobrio e accogliente, capace di toccare con grazia e profondità ogni relazione. Ha rappresentato insomma una luminosa eccezione di piena integrazione tra sfera pubblica e sfera privata, con al centro l'interesse per ciascun essere umano, considerato come ciò che per prima cosa vale rispetto a ogni decisione da assumere e ad ogni problematica da governare. Il volume non può non toccare i temi a Lui più cari, vissuti, studiati e insegnati sempre con il costante riferimento alla Costituzione repubblicana. Al valore unificante e di straordinaria modernità della Carta, quale sistema di regole, di principi e di valori, Carlo Mosca ha dedicato molte pagine, e può dirsi che non c'è segmento dei Suoi studi, specialmente nell'ultimo periodo della Sua vita, in cui hanno trovato maggiore spazio gli accenti filosofici della riflessione giuridica, che non veda il testo costituzionale come centro di attrazione di ogni ragionamento. Il Suo culto per la Costituzione non era solamente esercizio da raffinato giurista. Egli avvertiva infatti in quelle pagine prima di tutto la summa di uno sforzo intellettuale e politico gigantesco per far rinascere l'Italia democratica, mentre la grandezza di questo esempio rafforzava il Suo amore di Patria, coltivato fin dagli anni giovanili, e il sentimento di una società giusta, eguale e solidale, fondata sul rispetto dei doveri e sulla garanzia dei diritti.

Il ruolo del Prefetto tra emergenza sanitaria e tutela della legalità nell'economia, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, pp.68 di Antonio D'Acunto



Presentato il 13 giugno u.s. presso l'Auditorium "Prefetto Carlo Mosca" di questo Istituto, il volume illustra le molteplici funzioni prefettizie, inquadrandole nel sistema dei rapporti di collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo e nel contesto socio-economico di riferimento.

L'Autore, partendo dall'analisi dei compiti attribuiti quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, evidenzia le implicazioni ed i riflessi che l'attività del Prefetto è in grado di sviluppare all'interno del tessuto economico-produttivo del territorio a tutela della legalità ed in situazioni di emergenza.

Il testo offre inoltre una significativa testimonianza dell'apporto fornito dalle Prefetture nella gestione della fase emergenziale da COVID-19 in ragione delle delicate competenze alle stesse attribuite, in particolare, allo scopo di garantire il contemperamento tra le esigenze sanitarie e di sicurezza e le implicazioni di carattere giuridico ed economico.

Il femminicidio. Analisi dei fattori di rischio e di vulnerabilità nella violenza di genere, Anicia editore, Roma, 2024 pp. 202 di Marta Sabino

Il tema della violenza di genere (fisica, economica, psicologica e persino telematica attraverso il revenge porn, lo stalking telematico o il cyberbullismo che vittimizza soggetti fragili, soprattutto donne) e della sua più tragica manifestazione, il femminicidio, è oggi una questione sociale che, come tale, è stata oggetto di saggi, articoli, convegni, giornate di riflessione, trasmissioni televisive tese a comprendere il fenomeno, stigmatizzarlo, combatterlo, prevenirlo, sensibilizzando l'opinione pubblica e l'attenzione di ogni cittadino e fornendo ausilio alle tante vittime di violenze in un'ottica di riscatto e resilienza.

Una lettura altamente consigliata non solo per i tecnici della materia, ma per chiunque, da cittadino consapevole, voglia adeguatamente comprendere il tema della violenza sulle donne.