PROSPETTIVE INTERDISCIPLINARI DI ANALISI IN MATERIA DI CRIMINALITÀ E VIOLENZA

Un Laboratorio interdipartimentale per la Legalità e contro la violenza (Le.Vi.La.P.)

a cura di
Stefania Pellegrini

Bologna
University Press

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 1 31/01/24 11:10

Il volume è stato realizzato nell'ambito del progetto "Le.Vi.La.P." dell'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, finanziato attraverso il "Fondo per la diffusione della cultura della legalità". Attivato presso la Direzione Generale degli Ordinamenti della Formazione superiore e del diritto allo studio-Ministero dell'Università e della Ricerca.

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40124 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

ISBN 979-12-5477-396-3
ISBN on line 979-12-5477-397-0
DOI 10.30682/979-12-5477-397-0

www.buponline.com
e-mail: info@buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons BY 4.0

Progetto grafico e impaginazione: DoppioClickArt (San Lazzaro - Bo)

Prima edizione: marzo 2024

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 2 31/01/24 11:10

Indice

Introduzione 7
Stefania Pellegrini

Capitolo I
Ripensare il *network* eversivo della Prima Repubblica. Il diritto alla verità tra scienza storica e giurisprudenza 13

1. Introduzione 13
Giuliano Benincasa

2. Memorie, storia, diritti aletici 23
Cinzia Venturoli

3. Accertamento giudiziario, ricostruzione storica, verità sostanziale 39
Giovanni Tamburino

Capitolo II
Investigazioni e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle Agenzie di contrasto e dei professionisti 45

1. Introduzione 45
Stefania Di Buccio

2. Prevenzione antiriciclaggio e ruolo della UIF: poteri, strumenti e prospettive evolutive 57
Anna Maria Antonietta Carriero

3. L'evoluzione dell'apparato normativo e delle tecniche di investigazione 65
Vito Giordano

4. Il contrasto sovra-nazionale al fenomeno: fra coordinamento, armonizzazione e prassi operative 73
Pasquale Profiti

5. I presidi anti-riciclaggio nei modelli di *compliance* aziendale 89
Antonella Rimondi

6. Fondamentali della nuova definizione di *default* (DoD) 113
Fabio Pantaleo

7. La nuova definizione di *default* e la gestione dei *Non Performing Loans* (NPL) 121
Dino Crivellari

8. Archeo-traffici: problemi e soluzioni 129
Federica Formisano

9. Il mercato dei fossili: crimini, commercio, scienza 137
Giorgia Bacchia, Federico Fanti

Capitolo III
Le attività della criminalità organizzata a danno della salute pubblica. Il caso della macellazione clandestina 141

1. La mafia dei pascoli: dal controllo violento del territorio, alle truffe per i fondi europei. Una criminalità a danno della salute pubblica 141
Stefania Pellegrini

2. La professione veterinaria a ponte tra rispetto della legalità e tutela della salute dell'uomo e degli animali 153
Antonio Limone

Capitolo IV
Lo sfruttamento delle specie animali come *business* della criminalità organizzata 157

1. Introduzione 157
Sofia Benedetti

2. Zoomafia: criminalità organizzata e delitti a danno degli animali 177
Ciro Troiano

3. Criminalità organizzata e combattimenti tra cani: l'operazione Fox 185
Giuseppe Bianco

4. Bracconaggio e criminalità organizzata 191
Gennaro Esposito

5. Cooperazione istituzionale transfrontaliera e *medical intelligence* finalizzate al contrasto del traffico illegale di animali da compagnia e alla riduzione del rischio zoonosico 201
Paolo Zucca

6. Il contrasto al bracconaggio ittico: pescare nel torbido 209
Giovanni Nobili, Domenico Tedesco, Stefano Testa

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 5 31/01/24 11:13

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 6 31/01/24 11:10

Introduzione

Stefania Pellegrini

L'analisi del fenomeno criminale di stampo mafioso necessita di un approccio multidisciplinare in ragione della natura complessa di quello che è stato efficacemente definito un prisma a molte facce che presenta aspetti di diversa natura – da quello criminale a quello sociologico, da quello politico-economico a quello culturale – i quali seppur difficilmente isolabili singolarmente[1], interagiscono in un rapporto di dinamiche a funzionalità reciproca.

A tal proposito, centrale è la prospettiva proposta da Umberto Santino che sostenendo il c.d. *paradigma della complessità* non pone l'alternativa tra diversi tentativi definitori, piuttosto considera la mafia come industria che "offre" servizi, ma anche istituzione, "organizzazione e comportamento, struttura gerarchica e codice culturale che va oltre gli affiliati".

Seguendo questa traiettoria argomentativa si può ritenere la mafia come sistema mafioso strutturato: "unità operante con confini ben definiti" ed anche sistema sociale, "non una struttura o una macchina bensì comportamento, e comportamento che interagisce con altro comportamento"[2].

In base alla teoria sistemica parsonsiana che riformula la stessa nozione riprendendo l'idea di 'azione sociale' da Weber e la metafora organicistica spenceriana, la società viene interpretata come un tutto organico, come un sistema che riceve risorse (*input*) dall'ambiente circostante e produce effetti (*output*) a loro volta immessi nell'ambiente. Applicando questa prospettiva, possiamo ritenere che la mafia abbia senza dubbio il carattere di un sistema che vive in

[1] U. Santino, *La mafia interpretata. Dilemmi, stereotipi, paradigmi*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1995, p. 132.

[2] L. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 41.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 7 31/01/24 11:10

rapporto di "funzionalità reciproca" con altri sistemi e che di questo rapporto si nutre e da questo trae forza[3].

Questa natura multisistemica richiede necessariamente un approccio multidisciplinare in grado di fornire metodi di indagine, prospettive teoriche diverse, ma convergenti.

Da queste premesse è nata l'esigenza di elaborare un progetto in grado di sviluppare una struttura multilivello finalizzata allo studio del fenomeno della criminalità mafiosa.

L'occasione è giunta mediante la partecipazione al bando ministeriale di accesso al "Fondo per la diffusione della cultura della legalità", attivato presso la Direzione generale degli ordinamenti della formazione superiore e del diritto allo studio-Ministero dell'Università e della Ricerca al quale l'Alma Mater Studiorum-Università di Bologna ha partecipato, vincendo la *call* e ottenendo il massimo del punteggio.

Così nasce Le.Vi.La.P. – *Laboratorio Interdipartimentale Permanente per la Legalità e contro la violenza*, finalizzato alla istituzione di una piattaforma compartecipata di analisi, progettazione e ideazione di azioni e progetti formativi, nonché alla strutturazione di un Osservatorio di Ateneo. Il progetto, costituendosi in qualità di perno-motore secondo una strategia collaborativa e interdisciplinare, ha inteso mettere in dialogo docenti, ricercatori e studenti in un'azione congiunta volta tanto a sensibilizzare, quanto ad attivare, strumenti cooperativi di contrasto alle mafie e alla violenza mediante una conoscenza del fenomeno ed un'analisi delle dinamiche di evoluzione e diffusione.

Attraverso la creazione di spazi di aggregazione delle diverse competenze dipartimentali, sono stati attivati tavoli di ricerca, confronto e diffusione della cultura della legalità, usufruendo del supporto di Enti ed Istituzioni partner, già impegnati sul territorio nazionale nelle attività di prevenzione, analisi e contrasto. L'esperienza di contaminazione dei saperi provenienti dal processo di confronto circolare tra le diverse anime coinvolte, ha inteso mappare l'interesse dei diversi Dipartimenti nel contrasto ai fenomeni criminali e alle contemporanee forme di violenza.

L'intera azione progettuale è stata svolta secondo una logica compartecipata e interdisciplinare, finalizzata alla creazione di percorsi condivisi. Presupponendo un dialogo proficuo tra metodologie quantitative e metodologie qualitative, gli spazi della struttura multilivello hanno svolto una funzione di piattaforma di confronto e co-progettazione, secondo i principi dell'autoeducazione e autotrasformazione.

---

[3] S. Pellegrini, *Note sociologico-giuridiche in tema di mafia*, in *Sociologia del Diritto*, 2013, vol. 2, p. 95.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 8 31/01/24 11:10

La strategia collaborativa ha visto la strutturazione di incontri multi-situati e ulteriori occasioni di scambio tesi a favorire un dialogo tra diversi saperi e l'individuazione di buone pratiche per sviluppare progetti di prevenzione, monitoraggio, ricerca e disseminazione della cultura della legalità (*worskshop*s, seminari, *focus group*).

La logica compartecipata multilivello, intendendo esplorare, condividere e interrogare gli strumenti esistenti di promozione della cultura della legalità al fine di sviluppare percorsi e progettualità realmente e concretamente condivisi, ha rappresento per sé stessa l'aspetto di innovatività preminente del progetto. L'attivazione di un dialogo fertile tra diversi saperi, esperienze e professionalità ha promosso occasioni di apprendimento e sperimentazione che potrà sfociare in una rete interdipartimentale, interuniversitaria e interistituzionale che si propone quale luogo di partecipazione attiva e propulsiva per il futuro, con ricadute sia interne sia esterne all'Università.

Si è proceduto quindi, creando una occasione di incontro nel corso della quale esplicare le finalità e le prospettive del progetto, individuando *targets* strategici da perseguire, facendo emergere fenomenologie di *crossover* e contaminazione multidisciplinare. Alla *call* hanno aderito docenti provenienti da quindici Dipartimenti.

Individuati i soggetti aderenti e definiti gli obiettivi, sono stati creati i c.d. "Tavoli" (laboratori) multi-dipartimentali all'interno dei quali sollecitare i dipartimenti afferenti alla prospettazione di incontri formativi interni (sui temi da loro indicati) con ospiti ed esperti, o semplici momenti dibattimentali aperti alla cittadinanza studentesca tutta. In questa fase ci si è interrogati sulla percezione e conoscenza del concetto di criminalità organizzata e sui diversi metodi di decodificazione/traduzione dei linguaggi diversi propri delle scienze disciplinari espresse dai singoli afferenti.

Dal confronto gli interessi emersi sono stati fatti confluire in cinque tavoli tematici:

1) Rapporto tra conoscenza storica e conoscenza giuridica; verità storica e verità giuridica.

2) Analisi del riciclaggio come base di ogni attività di infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico.

3) Il fenomeno delle truffe europee per l'ottenimento dei fondi PAC per l'agricoltura alle quali, oltre ad un indotto milionario è connesso anche il fenomeno della macellazione clandestina che mette in pericolo la Sanità Pubblica.

4) Le zoomafie che creano enormi profitti dalla violenza a carico delle specie animali.

5) Il consumo critico come strumento di argine alle dinamiche criminali connesse alle filiere agroalimentari.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 9 31/01/24 11:10

Nel presente volume verranno approfondite le tematiche emerse dai primi quattro tavoli tematici. In ogni capitolo si approfondiranno tematiche in una prospettiva multidisciplinare.

Nel primo capitolo, dal titolo *Ripensare il* network *eversivo della Prima Repubblica. Il diritto alla verità tra scienza storica e giurisprudenza*, gli autori si sono soffermati sul complesso rapporto tra verità storica e processuale, sollecitando la presenza di dirimenti questioni di metodo e di valutazione emerse nel presente più recente per mano della sentenza della Corte di Assise di Bologna in danno del terrorista nero Paolo Bellini e altri. Ad una cornice di contesto filosofica si sono affiancate riflessioni frutto delle eterogenee esperienze dei singoli autori. Così, dalla prospettiva delle associazioni dei familiari delle vittime, si è poi transitati verso temi storicamente cari al dibattito tra storiografia e giurisprudenza: accertamento storico e accertamento giudiziario; verità storica e processuale nei procedimenti giudiziari di terrorismo e mafia.

Il secondo capitolo è dedicato alle *Investigazioni e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle Agenzie di contrasto e dei professionisti*.

Il fenomeno del riciclaggio rappresenta la cinghia di trasmissione fra economie illegali ed economie legali, consentendo alle organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso, la mimesi dei patrimoni e l'acquisizione di posizioni di potere nei mercati locali e globali. Attraverso il contributo qualificato di rappresentanti illustri delle Agenzie di contrasto e del mondo professionale viene offerta una disamina delle tecniche investigative adoperate per la prevenzione e repressione del fenomeno.

Partendo dall'analisi dell'attività svolta dall'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia nella gestione delle segnalazioni per operazioni sospette e nella tessitura dei rapporti con l'Autorità giudiziaria per l'emersione del fenomeno ci si è poi soffermati sull'evoluzione dell'apparato normativo e delle tecniche di investigazione svolto dal Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza che oggi spaziano dall'analisi degli ordinari flussi finanziari, alle cripto valute sino all'attenzione per il mercato dell'arte, sede di dinamiche criptiche di valutazioni fuori mercato, attraverso le quali si innestano reti di mimesi dei patrimoni a livello globale.

Importante il contributo che ha inteso esaminare il contrasto sovra-nazionale al fenomeno realizzato dall'*European Public Prosecutor's Office* (EPPO) impegnato nel coordinamento, armonizzazione e prassi operative che si stanno cementando del confronto continuo fra i 22 Stati aderenti alla struttura della Procura europea, competente a indagare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea. Dal d.lgs. 231/2007 che inquadra il perimetro italiano della normativa antiriciclaggio ci si è proiettati nella sua relazione

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 10 31/01/24 11:10

col mondo dell'omonimo d.lgs. 231/2001 riguardante la responsabilità amministrativa da reato degli enti. Nel solco di questo dialogo è stata data ampia rappresentazione dei presidi antiriciclaggio che possono e debbono essere inseriti nei modelli di *compliance* aziendale, anche nell'ottica della recente innovazione della disciplina del *whistleblowing*. Una particolare analisi è quella riguardante la nuova definizione di *default* e soprattutto rispetto al rischio che può essere rappresentato dalla gestione dei *Non Performing Loans*. È stato evidenziato, infatti, come la cessione massiva di tali strumenti possa rappresentare una tecnica di riciclaggio che merita un'attenzione in ottica preventiva.

Le dinamiche del mercato dei fossili come sede di attività criminose che al momento sfuggono a precise definizioni normative di contrasto, oltre al fenomeno dei traffici di beni archeologici, offrono uno spunto interessante a tematiche poco esplorate, ma di massimo interesse per le realtà criminali.

Il terzo capitolo intende approfondire la tematica de *Le attività della criminalità organizzata a danno della salute pubblica*.

Il fenomeno della mafia dei pascoli viene analizzato nei suoi addentellati nell'ambito della macellazione clandestina. Peppe Antoci, con il Protocollo del 2015 siglato in qualità di Presidente del Parco dei Nebrodi, ruppe il meccanismo delinquenziale basato sulla acquisizione truffaldina di fondi europei PAC, che, mediante la presentazione di falsa documentazione e autocertificazione antimafia mai verificata, induceva gli onesti agricoltori a non presentare domanda di gara. La norma contenuta nel protocollo venne poi inserita nel codice antimafia e divenuta riferimento per la normativa europea. Con l'operazione dei Nebrodi si sono sequestrati un miliardo e mezzo di euro con fondi in banche estere. Ma non si tratta solo di falsa documentazione riferita a terreni. Le truffe per l'acquisizione dei fondi europei riguardavano anche le false attestazioni di allevamenti clandestini. Un'importante operazione compiuta nel Parco dei Nebrodi, "Gamma Interferon", ha fatto emergere come ad uno dei più antichi reati compiuti dai clan mafiosi, l'abigeato, fosse collegato una rete criminale sfociante nella messa in commercio di carni contraffatte.

Gli animali rubati o cacciati di frodo venivano macellati clandestinamente, senza alcun controllo delle norme igienico-sanitarie, avvalendosi della collusione di veterinari che falsificavano la documentazione e l'apposizione dei marchi identificativi. Il cerchio si chiude nel momento in cui introduciamo il concetto di "salute unica" e con la necessità di ribadire una visione olistica del sistema che viene messa in discussione nel momento in cui i controlli non vengono eseguiti e gli operatori del settore che si ammalano, molto spesso lavoratori stranieri, non denunciano la malattia e non si fanno curare, per il timore di subire ritorsioni o, in caso di lavoratori irregolari, di perdere il lavoro.

Il quarto capitolo è dedicato al fenomeno de *Lo sfruttamento delle specie animali come* business *della criminalità organizzata*.

Gli esperti si sono confrontati sulla necessità di prendere coscienza della pericolosità di tali forme di criminalità, dal momento che queste ultime sono tuttora considerate "reati di serie b". Infatti, nonostante vi sia stato con il tempo un riconoscimento normativo, con il quale si sono criminalizzate tali condotte illecite, la percezione culturale del fenomeno non è ancora in linea con la sua reale insidiosità e dannosità. Il dibattito ha evidenziato come tali attività criminali non offendano esclusivamente l'integrità psicofisica degli animali, ma soprattutto la biodiversità e la saluta umana. Inoltre, normalmente sono realizzate in forma associativa da o con il coinvolgimento di organizzazioni mafiose. Interessante l'illustrazione di alcune delle operazioni condotte in materia: l'Operazione Fox che ha per la prima volta individuato il collegamento tra 'ndrangheta e scommesse clandestine sulle corse degli animali; l'Operazione Volo Libero sul bracconaggio degli uccelli da parte del clan dei Casalesi; infine, il bracconaggio dei pesci sulla foce del Po, realizzato tramite una pesca non selettiva che utilizza reti, elettro storditori e sostanze chimiche velenose.

Di rilevanza porre l'accento sull'importanza di pianificare e progettare strumenti di contrasto al commercio illegale internazionale di animali da compagnia, che costituisce un *business* da 170 milioni di euro annuo.

Capitolo I

Ripensare il *network* eversivo della Prima Repubblica. Il diritto alla verità tra scienza storica e giurisprudenza

1. Introduzione

Giuliano Benincasa
Assegnista di ricerca, Dipartimento di Scienze Giuridiche,
Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

L'approccio delle scienze sociali nell'analisi del connubio mafie-terrorismi. L'esperienza di Le.Vi.La.P. tra questioni metodologiche e prospettive multidisciplinari

Ricostruire il tortuoso percorso che per oltre un trentennio ha contraddistinto il rapporto tra consorterie nostrane e terrorismi politici ha rappresentato – e rappresenta ancora oggi – una delle più grandi sfide al cospetto dello scienziato sociale. Benché siano cambiati gli scenari conoscitivi, e con essi il modo di fare ricerca sociale, è tangibile l'esistenza di un campo minato atto a dissestare i percorsi analitici, tenendoli ancorati all'eterogenea irremovibilità dei settori disciplinari e, come insegna la recente sentenza bolognese ai mandanti della strage di Bologna[1], funzionale all'imposizione di interpretazioni che lascino alla penombra attori e strategie criminali complesse.

È su un terreno così vischioso, ma al contempo altamente fertile, che il laboratorio interdipartimentale Le.Vi.La.P. ha gettato le basi per costruire un dialogo tra profili accademici e professionali impegnati a raccogliere la grande sfida poc'anzi citata, rimarcando la necessità di oltrepassare gli steccati dipartimentali nell'intento di volgere lo sguardo verso un'analisi a tutto tondo, libera di muovere dal variegato sistema delle questioni di metodo a quello della prismatica opacità dei comparti organizzativi coinvolti[2].

[1] Corte d'Assise di Bologna, sent. n. 4/2022, Procedimento penale a carico di Bellini Paolo + altri.

[2] Nello specifico il tavolo in questione ha organizzato tre diversi incontri seminariali. Il primo, dal titolo "Il connubio mafie-terrorismi nel dibattito delle scienze sociali", svoltosi in data 9 marzo 2023. Il secondo,

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 13 31/01/24 11:10

Fonti, network criminale e vittime: questo il trittico da cui hanno preso vita i lavori del tavolo avviatosi, ad inizi 2023, grazie all'adesione di numerosi dipartimenti dell'ateneo bolognese. Se da un punto di vista squisitamente metodologico sono innegabili le negligenze di strumenti d'indagine a "perimetro limitato", i quali hanno visto la storiografia polarizzarsi verso un'interpretazione ostinatamente giudiziaria[3] (o processuale che dir si voglia), e una giurisprudenza ondivaga nel fornire una visione organica in materia di stragismo politico e mafioso[4], non sono state da meno le ricognizioni impegnate nello studio del singolo attore sociale, anch'esse interessate – nella maggioranza dei casi – alla trattazione delle c.d. "soggettività negative" (terroristi o criminali) a scapito dell'universo vittimario.

Pertanto, in un carsismo critico infarcito da problematiche di ordine metodologico e interpretativo, può tornare utile ripercorrere le tappe del percorso multidisciplinare avviato affiancando, agli articoli che seguiranno, un'introduzione funzionale a tracciare snodi e trame argomentative affrontate. Fedele alla crono-sequenza degli incontri seminariali realizzati, la dissertazione non può che muovere i passi dalle criticità insite nella quotidianità del "fare ricerca" qualitativa su tali temi, senza potersi permettere il lusso di smarrire la propria rotta al cospetto di una questione criminale del tutto *sui generis*.

Emblematica, a tal riguardo, la premessa introduttiva redatta dal sociologo politico Ferraresi in apertura all'opera *La destra radicale*. Attraverso di essa l'accademico lombardo poneva l'accento su un dibatto rimasto acquiescente per un trentennio di studi segnalando l'usanza, comune al tempo, di introdurre le saggistiche in materia lamentando un vuoto di ricerche (ed uno scetticismo) perpetrato dalle scienze storiche e sociali nella misurazione col fenomeno eversivo di destra[5].

---

denominato "Ripensare il network eversivo della Prima Repubblica. Il diritto alla verità tra scienza storica e giurisprudenza", avuto luogo il 12 giugno 2023. E l'ultimo, focalizzatosi sulla prospettiva delle vittime e delle loro associazioni, dal titolo "Le vittime di mafie e terrorismo: diritti, rivendicazioni, ruoli e narrazioni pubbliche", conclusosi il 13 ottobre 2023.

[3] C. Ginzburg, *Il giudice e lo storico. Considerazioni in margine al processo Sofri*, Einaudi, Torino, 1991, p. 23.

[4] Uno dei casi più conclamati riguarda gli iter processuali per la strage di piazza Fontana del 12 dicembre 1969. Per la vicenda, in contrasto con la sentenza della Corte d'Assise di Appello di Bari n. 13/85, procedimento penale a carico di Valpreda Pietro + altri, 1° agosto 1985 (poi confermata anche nel 1987 dalla suprema Corte di Cassazione) con la quale venivano assolti dal delitto di strage i neofascisti Franco Freda e Giovanni Ventura, la sentenza della suprema Corte di Cassazione n. 21998/05 (Suprema Corte di Cassazione, sezione seconda penale, sent. n. 21998/05, presidente Morelli, 10 giugno 2005) individuerà quali esecutori materiali dell'eccidio i due ordinovisti padovani, sconfessando il verdetto del 1985-1987. Tuttavia, il giudizio rivestirà mero valore morale in quanto i due neofascisti, già assolti per il medesimo capo d'imputazione nel processo di metà anni Ottanta, usufruiranno della garanzia processuale sancita dal principio del "*ne bis in idem*" sottraendosi *de facto* a condanna definitiva per strage.

[5] F. Ferraresi, *La destra radicale*, Feltrinelli, Milano, 1984.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 14 31/01/24 11:10

Ricordandolo a venticinque anni dalla sua scomparsa, è debito rimarcare la brutale attualità della vicenda traendone spunto per interrogarsi su un'ipotetica corrispondenza tra la sproporzione delle produzioni scientifiche sul terrorismo rosso e sull'eversione di destra, e quel ventaglio di deterrenze metodologiche disincentivanti lo studio dei fenomeni terroristici neofascisti[6].

Dunque, è legittimo chiedersi in ottemperanza a quale processo possano abbracciarsi la necessità di semplificare le modalità d'analisi e quella di non vandalizzarne l'esegesi, per non prestare nuovamente il fianco ad una coltre di dietrologie che ha accompagnato le narrazioni pubbliche dell'Italia del piombo. Più che ricercare utopistiche soluzioni, sarebbe doveroso esordire da un novero di prese di coscienza atte tanto ad orientare l'agire dello studioso interessato a questi scenari, quanto a non confondere ciò che nelle pagine seguenti il giudice Tamburino definirà "verità sostanziali".

Chiaramente interconnessa alla questione delle fonti, o del c.d. "documento"[7], la presenza di una dilagante incultura della trasparenza archivistica[8] ha reso necessario l'intervento di enti e fondazioni private. Come insegna l'esperienza virtuosa dell'Archivio Flamigni di Roma e della sua Rete degli archivi per non dimenticare[9], tali soggetti sopperiscono alle sofferenze della rete archivistica statale procedendo, di propria sponte, ad un processo di digitalizzazione che renda fruibile la risorsa documentale in un'ottica di partecipazione condivisa dal basso. Tuttavia, ad un'illusoria accessibilità delle fonti sancita dalla stratificazione di tre direttive[10] declassificatorie (Prodi 2008; Renzi 2014; Draghi 2021),

---

6 Oltre che dei suoi legami, oramai comprovati, con le più importanti organizzazioni mafiose del paese.

7 J. Le Goff, *Documento/Monumento*, Enciclopedia Einaudi, Torino, 1978, vol. V, pp. 38-43.

8 B. Tobagi, *L'uso delle fonti giudiziarie per la ricerca storica: problemi di metodo, di conservazione, di accessibilità*, Archivi memoria di tutti. Le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014.

9 Il 9 maggio 2011 è stato inaugurato dal Presidente della Repubblica il portale tematico realizzato in collaborazione con la Direzione Generale per gli Archivi. A oggi comprende più di sessanta archivi, soprintendenze archivistiche, centri di documentazione e associazioni, che lavorano per conservare e rendere accessibili le fonti documentarie sui temi legati al terrorismo, lo stragismo, la violenza politica e la criminalità organizzata. Le associazioni e i centri di documentazione aderenti sono in molti casi realtà decentrate, espressione di partecipazione dal basso e di sensibilità storica e politica, che favoriscono l'incontro e il dialogo tra pratiche diverse di salvaguardia e diffusione della memoria.
Il 15 marzo 2022 è stato presentato il nuovo Portale della Rete degli archivi per non dimenticare, completamente rinnovato nella grafica e nella struttura, ampliato e arricchito nei contenuti.

10 La Direttiva Prodi, dell'aprile 2008, ha interessato il versamento e la declassifica dei documenti inerenti al rapimento e l'uccisione dell'ex Presidente del Consiglio Aldo Moro; la direttiva Renzi, del 22 aprile 2014, ha investito tutta la documentazione riguardante i gravissimi eventi che negli anni 1969-1984 hanno segnato la storia del Paese; infine, la Direttiva Draghi dell'agosto 2021, ha disposto la declassificazione ed il versamento anticipato all'Archivio centrale dello Stato della documentazione concernente l'Organizzazione Gladio e la Loggia massonica P2.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 15 31/01/24 11:10

è andata contrapponendosi una barriera preclusiva all'ingresso. La mancata armonizzazione delle procedure di versamento dei fondi delle forze dell'ordine e dei ministeri interessati ha reso vano il compimento di una conoscenza armonica[11], complice un'atomizzazione delle narrazioni giudiziarie senza eguali. In tal senso, i controversi verdetti processuali[12] hanno disvelato un intrinseco effetto deterrente svolto dalle sentenze assolutorie sull'opinione pubblica. Laddove si accenni a fatti criminali (terroristici o mafiosi) il verdetto di proscioglimento è stato distorto nel suo senso storiografico, in favore di una narrazione a traino di una visione enigmatica e incerta dei fatti oggetto di reato. Ne consegue il rischio di un'immobilizzazione interpretativa dei contenuti dell'atto processuale, già per natura lasciati alla mercè di una reiterata esaltazione del mero dispositivo finale. Tale stasi, quindi, sembra aver – indirettamente – minimizzato la portata delle ricostruzioni racchiuse nei materiali d'indagine, alimentando uno strategico atteggiamento ermeneutico definito dalla studiosa Tobagi quale "mistificazione del garantismo"[13]. In aggiunta, la situazione ha ripercosso effetti nefasti sul giudizio d'aspettativa della collettività, spesso rappresentata dalle associazioni dei familiari delle vittime. In uno scenario speculare a quello descritto dal funzionalista statunitense L. Friedman[14], l'interazione tra sistema giuridico e contesto sociale ha prodotto conseguenze significative, traslando la serie di risposte giuridiche prodotte dalle corti in un effetto di *feedback* dalla duplice valenza simbolica. Se degli elementi di deterrenza si è già accennato nelle righe precedenti, merita risalto un elemento che sarà approfondito dal dottor Tamburino. L'innalzamento degli standard di aspettativa sociale, caratteristico dei procedimenti penali per stragismo e mafia, si accompagna ad una caotica sovrapposizione concettuale tra l'idea di una verità "assoluta", "totalizzante" sui singoli fatti di reato, e la drammatica realtà di un processo penale produttivo di una verità mediata, debole[15] nella sua scelta di non vestire i panni dell'assoluta certezza. La questione ci riporta, quindi, a chiederci quale sia la finalità ultima del procedimento penale (ben tenendo presente però la particolarità di reati –

---

11 I. Moroni, *Gli archivi scrivono la nostra storia*, Archivi memoria di tutti le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014.

12 In larga misura quelli d'assoluzione o d'archiviazione in fase preliminare.

13 B. Tobagi, *L'uso delle fonti giudiziarie per la ricerca storica: problemi di metodo, di conservazione, di accessibilità*, Archivi memoria di tutti. Le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014, p. 80.

14 Sul punto si rimanda a L. Friedman, *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978.

15 D. Pulitanò, *Strategie di contrasto a terrorismo e mafia. Fra giustizia penale e storia*, Meridiana, n. 97, 2020, pp. 68-69.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 16 31/01/24 11:10

terrorismo, associazionismo mafioso – ad elevata allerta sociale): l'emersione di una verità processuale mediata fra le parti in causa o la verifica sostanziale di una verità storica indispensabile a sedare la sete morale di una collettività? È in un simile perimetro che si alimenta l'interesse di generazioni di studiosi guidati dalla percezione di una storia nei processi per mafia o terrorismo supposta come oggetto della stessa indagine storica.

D'altro canto, la linea prospettica tracciata congiunge l'astrattezza delle questioni metodologiche con il pragmatismo di quanto emerso da importanti procedimenti giudiziari quali, ad esempio, quello recente sulla bomba alla stazione di Bologna[16] o le inchieste calabresi sui rapporti mafia-massoneria (Gotha[17]; 'ndrangheta stragista). Sicché, alla minaccia personificata da narrazioni giudiziarie, spesso sconnesse (e atomizzate), si è opposta un'imponente mole di frammenti storici involontariamente trattenuti fra le maglie della giustizia per via della loro irrilevanza dibattimentale e intrecciati a fatti di grandissimo rilievo[18]. È quanto definito dalla studiosa Tobagi[19] "tema delle eccedenze", ovvero un capitale conoscitivo rappresentante, ad oggi, l'architrave per ripristinare l'equilibrio fra interpretazione storica del fatto ed eterogeneità dei giudicati penali.

Ma da "eccedenza" a "supplenza" il passo è assai breve. In tal senso, dopo aver viscerato le tematiche interconnesse alle fonti storico-processuali, va rapportato il concetto di supplenza a ognuno degli argomenti approfonditi nei tre incontri del tavolo. *In primis*, è lapalissiana la personificazione dell'atto politico (relazioni parlamentari della Commissione Bicamerale Stragi o di quella Antimafia) in una volontà statale incapace di trascendere gli steccati partitici e di sopperire all'abisso di un "paese mancato"[20], rea, inoltre, di aver reso complessa la valutabilità oggettiva degli atti da essa prodotti. Relazioni di minoranza e maggioranza, figlie di una simmetria politica succube fino al 1989 del grande gioco della guerra fredda, non hanno contribuito a porre organicità agli eventi. Ed anzi, hanno implicitamente imposto alle soggettività rimaste vittime delle grandi trame dell'oltranzismo di vestire i panni di una forza sociale proattiva, supplente ad un'inerzia statale senza eguali. Nasce in parte anche da qui il percorso delle associazioni dei familiari delle vittime le quali, con la costituzione

16 Corte d'Assise di Bologna, sent. n. 4/2022, Procedimento penale a carico di Bellini Paolo + altri.

17 Tribunale Ordinario di Reggio Calabria – Sezione Collegiale Rito Ordinario, Proc. pen. n. 6859/2016 RGNR DDA, n. 655/2017 R.G.T., 30.07.2021.

18 D. Pulitanò, *Strategie di contrasto a terrorismo e mafia. Fra giustizia penale e storia*, Meridiana, n. 97, 2020, p. 70.

19 B. Tobagi, *L'uso delle fonti giudiziarie per la ricerca storica: problemi di metodo, di conservazione, di accessibilità*, Archivi memoria di tutti le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014, p. 84.

20 G. Crainz, *Il paese mancato*, Donzelli, Roma, 2015.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 17 31/01/24 11:10

dell'Associazione tra i Familiari delle Vittime della Strage della Stazione di Bologna del 2 agosto 1980[21], assumeranno via via un ruolo sempre più centrale nella scena pubblica fino a farsi carico, in prima persona, delle istanze processuali e parlamentari[22].

Fra le maglie di un "terrore" inteso non più quale esegetica rappresentazione della paura e dello sgomento popolare, bensì come strategia criminale finalizzata al sovvertimento di un ordine democratico precostituito[23], il dipanarsi del conflitto arabo-israeliano segna una tappa forzata: riscrivere cosa sia oggi il terrore globale e cosa rappresenti, ed abbia rappresentato, lo strumento della violenza politica. Disaggregarne il concetto anziché, barbaramente, omologarne le forme e smarrire l'argine che ne contiene il tratto polisemico[24], vuol dire cogliere l'importanza di interrogarsi sulle sue radici genetiche, per carpirne l'eterogeneità dei fattori che ne hanno accompagnato l'evoluzione e, così facendo, approfondire gli snodi storici e le anomalie operative caratterizzanti anche il binomio criminalità-terrorismi. Il tutto, nella cornice storica di un paese aggrovigliato nelle sue torsioni repubblicane, vittima di un peccato originale classificabile – per bocca del filosofo politico Carlo Galli[25] – in quel nucleo opaco alle origini di ogni storia politica moderna.

L'essenzialità della questione riporta, allora, a quei fattori di contesto (cornice storica, quadro politico e geopolitico) divenuti l'*humus* su cui germina l'accertamento penale[26]. Ad ogni modo, malgrado le sollecitazioni avanzate dal CSM circa il coinvolgimento di storici e scienziati sociali nei procedimenti penali, la centralità della fonte giudiziaria nella ricognizione storica ha sancito una sostanziale paresi dei lavori promossi, statici nell'attendere l'esaurimento di interminabili iter processuali. Come accennato in precedenza, questa inerzia è stata rotta dall'iniziativa privata dei corpi associativi, i cui sforzi (economici, morali, d'iniziativa pubblica) non hanno visto corrispondere una diretta proporzionalità con le previsioni di giustizia (c.d. "giustizia dovuta o completa").

---

[21] L'associazione nasce il 1° giugno 1981. Al momento della costituzione vi aderirono 44 persone, divenute poi 300 nelle annualità successive.

[22] Si segnalano le esperienze di rappresentanti parlamentari svolte dalla Presidente dell'Associazione Parenti delle Vittime della Strage di Ustica on. Daria Bonfietti (1994-1996, XII Legislatura), e quella svolta dal Presidente dell'Associazione tra i Familiari delle Vittime della Strage della Stazione di Bologna del 2 agosto 1980 on. Paolo Bolognesi (2013-2018, XVII Legislatura).

[23] M. Coen, V. Macrì, *L'asse del caos. Criminalità organizzata e terrorismo*, Aracne, Roma, 2013.

[24] Per maggiori approfondimenti si rimanda a D. Conti, *L'Italia di Piazza Fontana. Alle origini della crisi repubblicana*, Laterza, Roma, 2019.

[25] Sul punto si segnalano: *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011; e ancora *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023.

[26] È implicito l'ovvio riferimento a procedimenti giudiziari per terrorismo e associazionismo di stampo mafioso.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 18 31/01/24 11:10

Scambiata erroneamente quale *depositum fidei*, la verità (nella sua accezione più lata) ha visto riscrivere il suo controverso rapporto con le aspettative sociali del paese. Se per mano della sent. n. 4/2022 emessa dalla Corte d'Assise di Bologna[27] viene per la prima volta riconosciuto come "il senso di sofferenza dei singoli e della collettività sia stato acuito dai tentativi di impedire ed ostacolare l'accertamento della verità", è pur vero che la corte, nell'identificare un solare diritto alla giustizia scevro da interessi terzi e lesivi delle garanzie costituzionali sancite al titolo IV del dettato costituzionale, non circoscrive esso ad una chiave meramente soggettiva. Dunque, definita quale precondizione di giustizia[28], la verità è collocata in un rapporto di piena funzionalità con quest'ultima, sebbene si rimarchi la sua discrepanza identitaria con il giudicato processuale. In luogo di un processo penale che pronunciandosi su reati di stragismo e mafia ha reiteratamente occultato verità, selezionando solo alcune di esse e contraddicendosi in verdetti progressivi (come quello già citato sui fatti di piazza Fontana), l'esegesi perpetrata dai giudici bolognesi ha ripristinato un ordine cognitivo nel dibattito pubblico.

Si deve, infatti, mettere in risalto come l'ostinata ricerca di una verità/giustizia dovuta, sconti l'inevitabile iato che definisce i rapporti tra quanto sia processualmente sostenibile, in quanto accreditato da riscontri probatori, e quanto, altresì, pur collocato sul palcoscenico della narrazione storica e critica, non possa venir traslato nella galassia processuale, in ossequio alle disposizioni sancite dagli art. 125 disp. att. c.p.p., e 533 c.p.p.

Il pregio del lavoro dei giudici bolognesi sta, quindi, proprio nell'aver saputo bilanciare istanze civiche e tassatività procedural-normative, colmando quella frattura in cui sembravano smarrirsi le divergenze semantiche tra certezza e verità, tra accertamento penale e sete di giustizia. Non ultimo, infine, il merito di aver armonizzato la claudicante giurisprudenza in materia con quanto stabilito dal legislatore europeo[29]. In contrasto con le tesi minimaliste e scettiche sul diadico legame verità-giustizia, la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo ha imposto agli Stati il dovere di proteggere le vittime di delitti di omicidio anche fornendo loro la garanzia di procedimenti penali di esemplare diligenza e

[27] Corte d'Assise di Bologna, sent. n. 4/2022, Procedimento penale a carico di Bellini Paolo + altri.

[28] Ivi, p. 89. Sul punto il dispositivo recita: "La verità è precondizione di giustizia. E se un tribunale deve fare giustizia – accertare fatti, definire responsabilità, applicare sanzioni – deve cercare la verità nella sua integralità, anche oltre ciò che è strettamente necessario per condannare o assolvere. Ci permettiamo questa asserzione perché convinti che la sentenza in materia di fatti ormai oggetto di ricerca storica, definisce il processo, ma inevitabilmente offre un contributo per altra ricerca e critica storica. Al contempo è esposta alla revisione in ogni sede, oltre che in sede giudiziaria, persino da parte dell'erede (art. 632.1 lett. *a* c.p.p.)".

[29] In merito si richiama anche la direttiva europea 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

prontezza, annoverando, tra questi, i casi in cui possano essere coinvolte dirette responsabilità dello Stato[30].

Ragion per cui, senza nulla togliere ai contributi che seguiranno, l'idea di *lebenswelt* proposta dal giudice Tamburino sintetizza al meglio quella funzione integrativa, di radice critica, tra le due forme di accertamento di cui sopra.

Nondimeno, resta indiscutibile l'assunto tracciato già nel lontano 2011 con la sent. n. 4067 del Tribunale di Palermo sulla strage di Ustica[31] il quale, in linea con quanto disposto dalla corte di Bologna, gettava luce ben oltre il perimetro risarcitorio. Entrambi i dispositivi, suffragati anche dalla sent. Cervia (Tribunale di Roma) del 23 gennaio 2018[32], riconoscono una lesione del diritto all'accertamento della verità da parte delle vittime delle stragi[33], disponendo, *de facto*, che non possa realizzarvi soddisfacimento risarcitorio o diritto alla riparazione senza una prodromica fase di individuazione sull'attendibilità dei fatti. Sotto tale aspetto, insomma, tali forme di accertamento non costituirebbero unicamente la premessa verso una qualsiasi istanza riparativa bensì istituirebbero esse stesse la vera riparazione in punto. Analogamente, è riconosciuta una intermediazione proattiva esercitata dalle associazioni dei familiari all'interno di una dialettica processuale e civica in cui, il ruolo supplente esercitato nel corso dei decenni di lotte, apre scenari ottimistici verso la profilazione di un vero e proprio diritto soggettivo alla verità.

In conclusione, nella speranza di poter valicare i confini di una discussione nata dentro la dimensione accademica ma interessata, in maniera del tutto consapevole, ad annientarne le latitudini e invocare l'idea di un'università laica, partecipata e pubblica, appare chiaro quale sia il reticolato di problematicità e lacune entro cui si è chiamati a muoversi. E allora, senza perdere di vista la delicatezza del momento storico che attraversiamo, e provando a vestire anche i panni di quei "caduti consapevoli"[34], tornano alla mente le parole del drammaturgo tedesco B. Brecht: "tutti a dire della rabbia del fiume in piena e nessuno della violenza degli argini che lo costringono".

---

30 Corte d'Assise di Bologna, sent. n. 4/2022, Procedimento penale a carico di Bellini Paolo + altri, p. 94.

31 Tribunale di Palermo, sez. III, sent. n. 4067/2011, procedimento civile sui fatti di Ustica del 27 giugno 1980.

32 Tribunale di Roma, sez. II, sent. n. 1562/2018, procedimento civile sulla scomparsa dell'ex sottoufficiale della Marina Militare Davide Cervia.

33 A. Cataluna, *Ustica. Emerge la "lesione del diritto all'accertamento della verità" da parte delle vittime delle stragi*, articolo on-line tratto da rivista *Altalex*, 28 ottobre 2011.

34 Definizione coniata da Manlio Milani, presidente dell'Associazione familiari dei caduti di Piazza Loggia, tratta da M. Milani, *Non vittime, ma caduti consapevoli*, in Aa.Vv., *Le ragioni della memoria. Interventi e riflessioni a vent'anni dalla strage di piazza della Loggia*, Grafo, Brescia, 1994, p. 19.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 20 31/01/24 11:10

Bibliografia

Aa.Vv., *Le ragioni della memoria. Interventi e riflessioni a vent'anni dalla strage di piazza della Loggia*, Grafo, Brescia, 1994.
Coen M., Macrì V., *L'asse del caos. Criminalità organizzata e terrorismo*, Aracne, Roma, 2013.
Conti D., *L'Italia di Piazza Fontana. Alle origini della crisi repubblicana*, Laterza, Roma, 2019.
Crainz G., *Il paese mancato*, Donzelli, Roma, 2015.
Ferraresi F., *La destra radicale*, Feltrinelli, Milano, 1984.
Friedman L., *Il sistema giuridico nella prospettiva delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna, 1978.
Galli C., *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2011.
Galli C., *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023.
Ginzburg C., *Il giudice e lo storico. Considerazioni in margine al processo Sofri*, Einaudi, Milano, 1991.
Le Goff J., *Documento/Monumento*, in *Enciclopedia Einaudi*, Torino, 1978.

Articoli consultati

Cataluna A., *Ustica. Emerge la "lesione del diritto all'accertamento della verità" da parte delle vittime delle stragi*, articolo on-line tratto da rivista *Altalex*, 28 ottobre 2011.
Moroni I., *Gli archivi scrivono la nostra storia*, Archivi memoria di tutti le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014.
Pulitanò D., *Strategie di contrasto a terrorismo e mafia. Fra giustizia penale e storia*, Meridiana, n. 97, 2020.
Tobagi B., *L'uso delle fonti giudiziarie per la ricerca storica: problemi di metodo, di conservazione, di accessibilità*, Archivi memoria di tutti. Le fonti per la storia delle stragi e del terrorismo, Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo direzione generale per gli archivi, 2014.

Fonti giurisprudenziali

Corte d'Assise di Appello di Bari n. 13/85, Procedimento penale a carico di Valpreda Pietro + altri, 1° agosto 1985.

Corte d'Assise di Bologna, sent. n. 4/2022, Procedimento penale a carico di Bellini Paolo + altri.
Tribunale di Palermo, sez. III, sent. n. 4067/2011, Procedimento civile sui fatti di Ustica del 27 giugno 1980.
Tribunale di Roma, sez. II, sent. n. 1562/2018, Procedimento civile sulla scomparsa dell'ex sottoufficiale della Marina Militare Davide Cervia.
Tribunale Ordinario di Reggio Calabria – Sezione Collegiale Rito Ordinario, Proc. pen. n. 6859/2016 RGNR DDA, n. 655/2017 RGT, 30 luglio 2021.
Suprema Corte di Cassazione, sez. II pen., sent. n. 21998/05, presidente Morelli, 10 giugno 2005.

2. Memorie, storia, diritti aletici

Cinzia Venturoli
Professoressa a contratto, Dipartimento di Scienze dell'Educazione,
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Memorie, giustizia, diritti aletici: un trinomio che non paia così azzardato

Nella Grecia antica la parola che indica la verità era ἀλήθεια (alètheia), un sostantivo che si compone di una radice, λανθάνω, che significa sono nascosto e che richiama il mitologico fiume Lete, ἡ Λήθη, il fiume dell'oblio e un α privativo: ἀλήθεια è quindi lo stato del non essere nascosto, del non essere dimenticato. Verità è ciò che viene svelato e ricordato.

Nel poema *Sulla natura* Parmenide scrive di come l'umanità si trovi di fronte a due vie: quella delle false opinioni e dell'ignoranza a cui si contrappone la via maestra che conduce alla verità, quella su cui i saggi e i filosofi devono camminare ed è Dike, la dea della giustizia. che indica la strada verso la verità.

Mostrato questo legame fra i termini occorre ora aggiungerne un quarto, ovvero la storia, e declinarli inserendoli in contesti temporali, sociali, tematici per cercare di mostrare quanto e come abbiano, o possano, influenzare la percezione di vicende quali terrorismi e criminalità organizzata in una scena pubblica sottoposta a diverse tensioni e strumentalizzazioni.

Il termine *memoria*, che a noi sembra più corretto declinare al plurale, ha assunto da qualche decennio a questa parte un ruolo nel dibattito pubblico impensabile fino agli anni Settanta, anche se, sovente, il suo significato, e il suo utilizzo, sono stati piegati a interessi diversi.

> Ciò che chiamiamo memoria è un insieme di funzioni molteplici. Per quanto riguarda la vita dei gruppi, memoria collettiva, memoria sociale, memoria culturale, memoria pubblica e altri termini rimandano a processi analiticamente diversi[1].

[1] P. Jedlowski, *Memorie del futuro. Una ricognizione*, in *Studi culturali*, fasc. 2, agosto 2013, p. 173.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 23 31/01/24 11:10

Secondo Jedlowski la funzione della memoria è quella di preservare l'identità, "la memoria è il filo di Arianna che garantisce l'uscita dal labirinto dell'istante" afferma Ferrarotti[2]. Le società ricordano, quindi esiste una *memoria collettiva* che, secondo Maurice Halbwachs, è legata alla memoria individuale in un nodo indissolubile, si può dire, con Ricoeur, che "fra memoria individuale e memoria collettiva ci sia un legame intimo, immanente, i due tipi di memoria si interpenetrano"[3], osservazioni non certo irrilevanti quando ci si occupa di memorie legate ad eventi che hanno inciso in modo forte sia nelle vite private delle persone sia sulla vita democratica del Paese.

Le varie memorie collettive che vivono in seno a una società dialogano, secondo Jedlowski, nella memoria pubblica[4], una memoria legata alla sfera pubblica se con Habermas intendiamo quest'ultima un luogo della vita democratica al cui interno i cittadini si confrontano[5]. La sfera pubblica, e quindi la memoria pubblica, possono però essere "asservite all'interesse di gruppi di persone"[6] e quindi la memoria, come la storiografia, può essere orientata dai poteri pubblici[7]. Questo meccanismo ha avuto la sua più drammatica e rilevante esplicitazione nei regimi dittatoriali e in quelli totalitari[8], ma è innegabile che anche in presenza di regimi democratici vi possono essere azioni tendenti a condizionare la memoria e la sua trasmissione.

Da Mnemosini, mitica personificazione della memoria figlia di Urano e di Gea e madre delle nove Muse, che, "ispirando il poeta epico, gli conferisce con il dono della veggenza la capacità di conoscere e di cantare 'tutto ciò che è stato'"[9], alla memoria collettiva, sociale e culturale con le loro specifiche strutture e condizionamenti, comunque si deve "aderire con interesse vivo alle cose che si desidera ricordare"[10], la memoria implica una azione attiva, un lavoro, deve essere "usata" e quindi può anche essere abusata. Ricoeur individua tre tipologie di abuso della memoria: la memoria *censurata*, la memoria *manipolata* e la memoria *imposta*[11]. Dove, ancora una volta, l'intreccio personale-pubblico diventa rilevante, come lo è l'uso "politico" di una memoria che può "essere strumen-

---

2 F. Ferrarotti, *Il ricordo e la temporalità*, Laterza, Bari, 1987, p. 12.

3 P. Ricoeur, *La memoria, la storia, l'oblio*, Raffaello Cortina, Milano, 2003, p. 563.

4 P. Jedlowski, *Memoria, esperienza, modernità. Memorie e società nel XX secolo*, Franco Angeli, Milano, 2002, p. 124.

5 Cfr. J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1984.

6 P. Jedlowski, *Memoria, esperienza e modernità*, cit., p. 124.

7 E. Traverso, *Il passato: istruzioni per l'uso. Storia, memoria, politica*, Ombre Corte, Verona, 2006, p. 10.

8 S. Todorov, *Gli abusi della Memoria*, Ipermedium, Napoli, 1996, p. 29.

9 J.P. Vernant, *Senza frontiere. Memoria, mito e politica*, Raffaello Cortina, Milano, 2005, p. 6.

10 J. Le Goff, *Storia e memoria*, Einaudi, Torino, 1977.

11 P. Ricoeur, *La memoria, la storia, l'oblio*, Raffaello Cortina, Milano, 2003, pp. 83-132.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 24 31/01/24 11:10

talizzata, rivista in funzione delle necessità del momento, che ha i tratti di una forma distorta dell'oblio"[12] e, secondo Le Goff, "impadronirsi dell'oblio è una delle massime preoccupazioni delle classi, dei gruppi, degli individui che hanno dominato e dominano le società storiche. Gli oblii, i silenzi della storia sono rivelatori di questi meccanismi di manipolazione della memoria collettiva"[13]. L'oblio, quindi, non è solo un "gesto mancato", può essere anche la creazione di false notizie o il consolidarsi di memorie mutilate o di conoscenze falsate. Il problema, quindi, non è solo quello del dimenticare, dell'oblio, ma diventa anche quello del trasmettere la memoria.

La memoria collettiva deve essere trasmessa e lo si può con diversi linguaggi e modalità: "monumenti, lapidi, slogan, discorsi, riti, libri, opere teatrali, fotografie, filmati..."[14].

Nell'ambito della discussione pubblica, e politica, legata alla memoria – al che cosa, al quando, al come ricordare – dal 2000, in Italia, sono state istituite le giornate della memoria o del ricordo[15], utilizzando come sinonimi questi termini quando, evidentemente, non lo sono. Tra la XV e la XVI legislatura (2006-2013) sono state presentate almeno 58 proposte di legge per introdurre nuove giornate di commemorazione nazionale; nel lasso di tempo che va dal 2000 quando la legge n. 211 istituiva il "Giorno della Memoria in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti" al 2021, quando fu promulgata la legge che istituiva la "Giornata nazionale in memoria delle vittime dell'epidemia di coronavirus" sono state approvate 13 leggi che indicano date in cui ricordare e commemorare diversi eventi.

Al tempo stesso, in Italia e non solo, sono state varate leggi che introducono sanzioni penali nel caso in cui si affermino o si neghino eventi storici[16].

I dibattiti che hanno accompagnato queste decisioni sono stati soprattutto, come detto, politici o, per meglio dire "di parte", quasi mai storici ed esperti sono stati convolti, mentre in questi anni molti studiosi hanno rilevato i pericoli insiti nella proliferazione di queste leggi in cui vedono "i rischi di manipolazione istituzionale della storia e di ritualizzazione e svuotamento di significato della

---

[12] R. Robin, *I Fantasmi della storia. Il passato europeo e le trappole della memoria*, Ombre Corte, Verona, 2005, p. 11.

[13] J. Le Goff, *Memoria*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1979, p. 1070.

[14] J. Foot, *L'Italia degli ultimi 30 anni*, in *1974-28 maggio 2004, 30° anniversario della strage di Piazza della Loggia, Brescia. La memoria, la storia*, Brescia, 2005, p. 228.

[15] A. Brazzoduro, *Una storia di Stato? Leggi memoriali, religione civile, conflitto*, in *Studi storici*, 2/2006, pp. 405-422.

[16] L. Cajani, *La storia nel mirino del diritto penale*, in *DPCE Online*, 1/2016, pp. 75-96.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 25 31/01/24 11:10

memoria" e che quindi hanno raccomandato prudenza e accortezza nell'istituire "giornate della memoria, quale che sia il contenuto del ricordo che si vuole imporre per legge"[17]. Il timore che si fa strada è quello della banalizzazione e della sacralizzazione per dirla con Todorov, e della retorica in cui si rischia di cadere se ci si affida alle sole celebrazioni istituzionali, pur essenziali per fissare le date del calendario civile, ma non certamente sufficienti per avvicinare i cittadini al profondo significato collettivo e sociale della memoria, ma, anzi, se ripetitive e esclusivamente "istituzionali" rischiano di sterilizzare la memoria e di aprire la strada all'amnesia[18].

Per quanto riguarda terrorismi e criminalità organizzata sono due le leggi memoriali, la prima del 4 maggio 2007 che riguarda il terrorismo e la seconda dell'8 marzo 2017 che riguarda la criminalità organizzata.

> La Repubblica riconosce il 9 maggio, anniversario dell'uccisione di Aldo Moro, quale "Giorno della memoria", al fine di ricordare tutte le vittime del terrorismo, interno e internazionale, e delle stragi di tale matrice.
> In occasione del "Giorno della memoria" di cui al comma 1, possono essere organizzate, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, anche nelle scuole di ogni ordine e grado, al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche.

> La Repubblica riconosce il giorno 21 marzo quale "Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie".
> In occasione del Giornata di cui al comma 1, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado promuovono, nell'ambito della propria autonomia e delle rispettive competenze, iniziative volte alla sensibilizzazione sul valore storico, istituzionale e sociale della lotta alla mafia e delle vittime della criminalità organizzata. Al fine di conservare, rinnovare e costruire una memoria storica condivisa in difesa delle istituzioni democratiche, possono essere altresì organizzate manifestazioni pubbliche, cerimonie, incontri, momenti comuni di ricordo dei fatti e di riflessione, nonché iniziative finalizzate alla costruzione, nell'opinione pubblica e nelle giovani generazioni, di una memoria delle vittime innocenti delle mafie e degli avvenimenti che hanno caratterizzato la storia recente e i successi dello Stato nelle politiche di contrasto e di repressione di tutte le mafie. Le iniziative previste dal presente comma sono organizzate senza oneri per la finanza pubblica.

[17] P. Pezzino citato in V. Strinati, *Luci e ombre delle leggi memoriali*, Patria Indipendente, *https://www.patriaindipendente.it/cittadinanza-attiva/luci-e-ombre-delle-leggi-memoriali/*.

[18] Cfr. le affermazioni della filosofa D. Di Cesare in *L'Espresso*, 19 gennaio 2020, n. 4, anno LXVI, p. 62.

Alcune osservazioni sul testo di queste leggi, la prima riguarda l'esclusivo accento sulla memoria, che in questo caso rischia di mette in sordina la storia: le leggi parlano di "memoria storica condivisa": memoria storica appare un concetto epistemologicamente non fondato, mentre per riflettere sull'aggettivo condivisa vale la pena ascoltare le parole di Primo Levi che nei *Sommersi e i salvati* scrive: "la memoria è soggettiva, non può essere condivisa; può essere confrontata, ma non condivisa". Ciò che diviene condivisibile è la ricostruzione scientifica della storia, come si vedrà più avanti.

L'altro nodo di grande rilevanza è la sottolineatura sulle vittime: "vittime del terrorismo, interno e internazionale, e delle stragi di tale matrice" e "delle vittime innocenti delle mafie".

La definizione di vittima, la percezione pubblica del significato di questa parola è complesso, sono occorsi molti anni affinché le vittime di questi particolari reati avessero un riconoscimento pubblico, come scriveva Giovanni Moro nel 2007, le vittime hanno "sperimentato disconoscimento, stigma silenzio abbandono. [...] basti considerare che la prima seria legge a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata è stata promulgata nel 2004[19]", e ancor di più è servito per riconoscere, nella loro individualità, le persone colpite da eventi stragisti spesso relegate nell'indistinto.

> il vocabolo "vittima" – ben lungi dall'essere neutrale – implica piuttosto molteplici significati dalle intrinseche ambivalenze designando, come appare chiaro fin dalla sua etimologia latina, il soggetto che ha patito un'offesa, ossia un evento negativo foriero di sofferenza e patimento e, al contempo, contribuendo a bloccare lo stesso entro un'immagine negativa contrassegnata – nello sguardo e nel sentire collettivi – dal ripiegamento su stessi, dall'impossibilità a reagire, da sentimenti di sopraffazione e colpevolizzazione rispetto agli eventi subiti[20].

Inevitabilmente al termine *vittima* qualcuno può accostare *vittimismo* in un legame fuorviante. "Si corre il rischio di essere accusati di fare la vittima o di esibizionismo", scriveva Primo Levi riflettendo sulla difficoltà che avevano i sopravvissuti dei Campi nazisti nel farsi ascoltare rispetto a quello che era accaduto[21]. Non stupiscano questi riferimenti ad un evento come quello dello sterminio: parlando di memoria del e nel Novecento diventa inevitabile avere come paradigma proprio lo strutturarsi della memoria di quell'evento. In questo

[19] G. Moro, *Anni Settata*, Einaudi, Torino, 2007, p. 154.

[20] S. Vezzadini, *Memoria e testimonianza: le stragi del terrorismo in Italia*, in *Rivista sperimentale di freniatria la rivista dei servizi di salute mentale*, CXLV, 1, 2021, Franco Angeli, Milano, 2021.

[21] M. Anassimov, *Primo Levi o la tragedia di un ottimista*, Baldini & Castoldi, Milano, 1999, p. 273.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 27 31/01/24 11:10

ambito avvenne un importante cambiamento di atteggiamento durante il processo Eichmann (1961) quando per la prima volta le vittime vennero ascoltate e riconosciute, ribaltando il paradigma che vedeva nei documenti scritti le fonti principali per storia e processi. Iniziava quella che Annette Wieviorka ha definito "l'era del testimone"[22], sottolineando l'attenzione che da quel momento in poi è stata riservata al racconto dei protagonisti del passato.

> Non i protagonisti in generale, ma una categoria particolare: le *vittime* (che nel lessico corrente sono ormai sinonimo di "testimoni"). Questo mutamento dello sguardo, prima rivolto agli eroi e ora alle vittime, accompagna l'emergenza di una nuova coscienza storica che vede nel XX secolo il tempo della violenza. Sul piano storiografico ciò ha coinciso con una salutare messa in discussione dei vecchi paradigmi positivisti che facevano degli archivi le fonti privilegiate, per non dire esclusive, della ricerca, e con l'emergenza di nuove correnti attente alle fonti orali, sensibili alla vita delle classi subalterne e alla loro soggettività. I testimoni prima ignorati monopolizzano oggi l'attenzione dei ricercatori. Questo mutamento è stato fruttuoso, perché ha allargato il campo dell'indagine; ma l'interazione fra storia e memoria solleva numerosi interrogativi per gli studiosi del mondo contemporaneo che non riguardano soltanto lo statuto e la soggettività dei testimoni[23],

La vittima diviene quindi testimone,

> la vittima deve poter raccontare le proprie sofferenze, che devono essere ascoltate e riconosciute, perché possano essere infine smaltite dalla memoria sociale o politica, [...] cosicché il passato possa essere riconosciuto e se ne possa prendere pubblicamente atto. [...] In società traumaticamente divise, la via allo stato di diritto e all'integrazione oggi non passa più, come raccomanda Christian Meier attraverso l'oblio, bensì attraverso la cruna dell'ago del riconoscimento, del ricordo e della rielaborazione dei crimini collettivi non allo scopo di "memorializzarli" nel tempo, ma per porre il fondamento di un futuro comune[24]

E ancora

> "Poter raccontare e raccontarsi" è il passaggio in grado di segnare tangibilmente il momento del cambiamento: l'evento negativo è avvenuto, non si può più cancellarlo e tornare indietro a prima di esso. Occorre prenderne consapevolezza e iniziare ad immaginare un "altrimenti possibile" in grado di proiettare verso il futuro[25].

---

22 A. Wieviorka, *L'era del testimone*, Raffaello Cortina, Milano, 1999.
23 E. Traverso, *Post-memoria a uso degli smemorati*, in *il Mulino*, fasc. 2, marzo-aprile 2007, p. 200.
24 A. Assmann, *Sette modi di dimenticare*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 99-100.
25 S. Vezzadini, *Memoria e testimonianza*, cit.

Bisogna ora cercare di chiarire cosa significa vittima rispetto ai temi di cui ci occupiamo: comunemente, nel discorso pubblico, quando si parla di vittime di stragi, terrorismi e criminalità organizzata si fa riferimento principalmente alle persone uccise, e, in subordine, ai feriti, ma vi sono un numero ben più ampio di persone colpite da quegli eventi, vittime anch'esse per un certo verso. Alla luce della Direttiva 2012/29/UE3 si può definire "vittima" "la persona che ha subìto un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato", i suoi "familiari" ovvero il "coniuge, [o la] persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima"[26]. È una definizione che si stabilizza, quindi, per cerchi concentrici sempre più ampi e che ci porta anche a considerare la lezione di Taylor e Frazier che nel 1981 hanno proposto di differenziare ben sei tipi di vittime di eventi traumatici di cui, nei nostri casi di studio, possiamo considerarne pertinenti almeno quattro: le vittime del primo tipo, ovvero chi subisce in maniera diretta l'evento; le vittime del secondo tipo, i parenti e le persone care delle vittime del primo tipo; le vittime del terzo tipo, ovvero i soccorritori, professionisti o volontari, ed infine vittime del quarto tipo, la comunità coinvolta nell'evento[27]. Questo allargamento semantico ci mostra come i fatti di cui ci occupiamo abbiano colpito, in modo evidentemente differente, un numero elevato di persone, non di come vi sia un "vittimismo" o una vittimizzazione fin troppo larga: affermare infatti che la comunità è stata colpita significa, a esempio, sottolineare il peso collettivo di questi eventi.

Molte delle persone coinvolte – feriti, familiari delle vittime, soccorritori – sono diventati testimoni: diversi sono i motivi che spingono le persone colpite a farsi testimoni, uno di queste è il "senso di colpa del sopravvissuto" che è stato descritto in letteratura, nei saggi di psicologia e in quelli storici, a partire dall'analisi dei sopravvissuti dei lager: Primo Levi, nella sua opera *I sommersi e i salvati* dedica un capitolo allo stato di angoscia dei superstiti dei campi di concentramento, descrivendo la vergogna, la colpa, la "discutibile meritevolezza" dell'essere sopravvissuti al posto di altre persone, parla dell'angoscia

[26] Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 25 ottobre 2012, Norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

[27] A.J.W. Taylor, A.G. Frazer D.P.M., *The Stress of Post-Disaster Body Handling and Victim Identification Work*, in *Journal of Human Stress*, 1982, pp. 4-12 e anche M. Cuzzolaro, L. Frighi, *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, 1991.

dell'insufficienza nel salvare, o almeno nel soccorrere[28]: "non mi do pace di non aver detto ai soccorritori di cercare le mie colleghe", racconta Marina Gamberini, sopravvissuta alla strage del 2 agosto 1980[29]. "Quello che vorrei ora è vivere, semplicemente vivere. Sentirmi libera di essere innamorata senza sensi di colpa, afferma Maya, ferita nell'attentato al Carillon di Parigi[30]. Molti raccontano come per loro, sopravvissuti, sia impossibile godere delle gioie della vita, dei piccoli o grandi momenti di felicità perché non se ne sentono "degni", perché pensano a chi non ha potuto avere momenti così perché morto o familiare di chi è morto. La testimonianza è quindi anche un atto dovuto a chi non è sopravvissuto "Sono in pace con me perché ho testimoniato"[31]. Scrive Primo Levi[32]:

> Indietro, via di qui, gente sommersa,
> Andate. Non ho soppiantato nessuno,
> Non ho usurpato il pane di nessuno,
> Nessuno è morto in vece mia. Nessuno.
> Ritornate alla vostra nebbia.
> Non è mia colpa se vivo e respiro
> E mangio e bevo e dormo e vesto panni.

Per chi in quegli eventi ha riportato ferite, fisiche e psicologiche, che si rimarginano difficilmente mentre facilmente si riaprono e fanno male non è facile raccontare. Men che meno è facile farlo in pubblico, qualcuno ha lasciato passare 20, 30 anni o più prima di parlare agli altri di cosa significa essere coinvolti in un attentato, qualcuno ancora non riesce a far uscire quel dolore.

Le comunità, come le persone, non ritornano mai "come prima" dopo eventi del genere e a questo proposito si può parlare di un "lutto culturale"[33]. rendere testimonianza diviene quindi un gesto solidale, una prova sociale, come la definisce Foucault[34], un atto doloroso ma ritenuto necessario.

> Il passaggio dal privato al sociale, quando si ha la forza di farlo, è una scelta profondamente sofferta, dettata dalla consapevolezza che via via si va acquisendo

---

28 S. Levi Della Torre, *Eredità di Primo Levi*, in *La Rassegna mensile di Israel*, maggio-dicembre 1989, vol. 55, n. 2/3, *Scritti in memoria di Primo Levi* (maggio-dicembre 1989), pp. 191-204.

29 Intervista a Marina Gamberini, raccolta da chi scrive, gennaio 2020.

30 E. Carrère, *V13*, Adelphi, Milano, 2022, p. 42.

31 P. Levi, *Conversazioni e interviste 1963-1987*, Einaudi, Torino, 1997, 219.

32 Id., *Il superstite*.

33 R. Beneduce, *Seminari torinesi di psicologi per i popoli*, inediti, 2002.

34 M. Foucault, *La verità e le forme giuridiche*, Napoli, La città del sole, 2008, p. 83.

> che la tragedia di cui siamo stati vittima, il lutto che ci ha colpito, non sono più fatti soltanto personali, ma il nostro lutto, il nostro dolore, appartengono alla collettività[35].

Molti hanno sentito la necessità di ricordare e far ricordare, per dare, con le proprie parole, voce a chi la vita l'ha perduta, per tutti vi è stata la volontà di chiedere ancora giustizia.

"Un senso di amarezza però mi pervade ancora, l'amarezza di constatare che la verità su ciò che accadde non si sia ancora completamente palesata", afferma uno dei sopravvissuti alla strage di Bologna. "Che cosa mi aspetto? – dice Maya sopravvissuta all'attentato al Carillon di Parigi – "Delle pene commisurate ai reati, Giustizia. Per me non cambierà niente, ma è bene che ciò ci sia[36].

Per tanti, o forse per tutti, il trauma, la rabbia e il lutto, invece che alimentare desiderio di vendetta, sono diventati spinte alla testimonianza e all'impegno, civile, culturale, politico e pubblico, le loro storie sono quindi divenute componenti fondamentali di percorsi di educazione permanente alla legalità e alla cittadinanza attiva. "Se vogliamo arrestare il circolo vizioso della violenza, dobbiamo chiederci come trasformare il dolore da grido di guerra in azione politica" scrive Judith Butler, nel suo *Vite precarie*[37]. Ed è questo che i testimoni cercano di fare, portare nuovamente nella comunità, nella polis, il desiderio di giustizia, verità e la ferma volontà di contrastare ogni violenza.

Proprio per rivendicare giustizia e memoria nel 1981 venne fondata l'Associazione fra i Familiari delle Vittime della Strage della Stazione di Bologna del 2 agosto 1980, la prima di questo tipo a nascere in Italia: in quegli anni, infatti, l'associazionismo, slegato da partiti ed ideologie, non era molto comune ed era sostanzialmente una novità vedere cittadini si mobilitavano per un problema particolare e concreto e mettevano sotto osservazione gli apparati dello Stato[38]. Determinante è stato, in particolare, l'impegno profuso l'associazione per tener viva – nonostante i depistaggi, le delusioni, le provocazioni – quella speranza di giustizia che continua ad animare migliaia di vittime del terrorismo e "assume un tono altruistico nel senso più profondo del termine, ovvero indirizzato all'*alter*, in quanto orientato anche al resto della collettività"[39]. Via via altre Associazioni vennero fondate.

---

35 G. Giaconia Terranova, in R. Siebert, *La mafia, la morte e il ricordo*, Soveria Mannelli, 1995, p. 38.

36 E. Carrère, *V13*, cit.

37 J. Butler, *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, Verso, Londres-New York, 2004.

38 G. Turnaturi, *Associati per amore*, Feltrinelli, Milano, 1991.

39 S. Vezzadini, *Terrorismo e vittimizzazione: strategie di sostegno*, in R. Bisi (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 118.

> La richiesta di verità e giustizia avanzata da questi familiari è antica e modernissima perché è resa possibile dall'ampliarsi della sfera pubblica e dei suoi accessi, dal moltiplicarsi della comunicazione e dei suoi media. Ciò che trasforma il particolarismo e l'individualismo in esercizio della cittadinanza e nella difesa di diritti collettivi non è la riscoperta di buoni sentimenti, o dell'uso manipolatore e manipolato delle emozioni ma una declinazione della propria dignità e del legame sociale permessa proprio dallo sviluppo di una sfera pubblica che nonostante tutto fornisce risorse, motivazioni all'azione, modi di reinterpretare la propria identità come privata e pubblica come individuale e collettiva. In questa doppia anima fatta di affettività e partecipazione al discorso e alla sfera pubblica sta la modernità della mobilitazione dei familiari. Nella loro attivazione interesse individuale e impegno collettivo coincidono e si forma un luogo di mediazione fra pubblico e privato, fra emozioni e ragioni. Qui sta l'innovazione culturale e politica a cui bisognerebbe fare più attenzione, andando oltre le singole vicende e schieramenti di parte[40].

Associazioni in cui "ethos pubblico e interessi privati si presentavano strettamente intrecciati e quello che ne derivava era un complessivo allargamento dello spazio della cittadinanza"[41], azioni per le quali Gabriella Turnaturi coniò la definizione di "familismo morale"[42].

Negli ultimi anni vi è chi denuncia la perdita di quelle connotazioni, noi crediamo invece che quel "familismo morale" esista ancora, pur con le mutazioni inevitabili[43] visto il tempo trascorso e non possiamo non notare come, a volte, le vittime siano usate e forse strumentalizzate, togliendole dal contesto e dall'evento da cui sono state colpite, gettandole in un indistinto girone in pasto ad un abuso mediatico sterilizzandone la forza testimoniale e discapito di un pietismo inutile, se non dannoso.

Non dimenticano, ritengono essenziale che nessuno dimentichi, e chiedono che gli eventi traumatici da loro vissuti rientrino nell'ambito della costruzione di una memoria nazionale, quindi, i familiari delle vittime e con le loro associazioni si sono impegnate a costruire una vera e propria "cultura" della memoria, oltre all'anniversario e alle cerimonie di commemorazione creando una rete di eventi e di avvenimenti finalizzati a tenere vivo il ricordo in modo capillare. Sono divenuti custodi della memoria e questo, assieme alla loro costante pre-

---

40 G. Turnaturi, *La forza pubblica del "familismo morale"*, in *Il Sole 24 ore*, 9 novembre 2014.

41 G. De Luna, *La Repubblica del dolore*, Feltrinelli, Milano, 2011, pp. 96-97.

42 G. Turnaturi, *Familismo morale*, in C. Donolo, F. Fichera (éds.), *Le vie dell'innovazione: forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano, 1988.

43 B. Tobagi, *Le "familialisme moral" des années 2000: l'engagement politique des victimes des massacres, du terrorisme et de la mafia, entre procès, histoire et mémoire*, in *Laboratoire italien* [En ligne], 22, 2019.

senza e attenzione ai processi e a ogni tentativo di mettere in dubbio, stravolgere le acquisizioni giudiziari e storiche, li ha posti sotto i riflettori mediatici e li ha resi bersaglio di attacchi e polemiche strumentali e di parte, aggiungendo dolore al dolore.

> Strana categoria, quella dei "familiari delle vittime": loro, i feriti, i parenti dei morti non dimenticano: portano scritto per sempre nella carne o nell'anima un dolore imposto dal caso e da una politica forse impazzita, certo incomprensibile. Sono costretti a un ruolo politico di cui avrebbero fatto volentieri a meno. Eppure, sono periodicamente esibiti, o insultati, o sospettati: di esibito protagonismo, di essere venali per le pretese di risarcimento, di avere fatto carriera in quanto figli o mariti o fratelli di morti incolpevoli. Inchiodati, anche in questo in un ruolo che certamente avrebbero preferito non giocare[44].

Oltre alla giustizia, dovuta ma non sempre avuta, esiste un bisogno di verità che, ancora una volta, è una rivendicazione che può partire da chi quegli eventi ha subito: "forse oggi direi più precisamente che, essendo passati così tanti anni la verità è l'unica forma di giustizia auspicabile"[45], scrive Giovanni Moro e ancora: "non sono uno storico, ma semplicemente un testimone che esercita il diritto di parola. Sulla base dell'ammissione di questa parzialità, posso dire di volerne sapere di più"[46]. Oltre alla memoria, poi, vi è quindi una forte esigenza di conoscere ed inserire gli eventi nel loro contesto storico così da comprenderli e farli comprendere: "Il problema, secondo noi, non è soltanto la memoria, ma anche la conoscenza. Devi insistere sulla conoscenza, devi capire perché è successo tutto questo. Altrimenti vai a mettere un fiore sulla tomba, ma poi è tutto finito[47], afferma Paolo Bolognesi.

La necessità di avere la verità, nella sua espressione più completa possibile, è un assillo per chi è stato, in diverso modo, colpito dalla strage e la verità ha molto a che fare con la memoria e con la giustizia, come si è detto. E con il diritto alla verità.

Una prima enunciazione di questo diritto in Italia risale al 2011, quando nella sentenza sulla strage di Ustica il tribunale di Palermo citò infatti il diritto alla verità nelle sue dimensioni individuale e collettiva, sottolineando l'obbligo dello Stato di agire affinché verità e giustizia venissero garantite. Il diritto alla verità

---

44 G. Barbacetto, *Diario*, 23 gennaio 2001.

45 G. Moro, *Anni Settanta*, Einaudi, Torino, 2007, p. 112.

46 G. Moro, in M. Morini (a cura di), *Figli delle vittime. Gli anni Settanta, le storie di famiglia*, Aliberti editore, 2012, p. 77.

47 M. Morini (a cura di), *Figli delle vittime*, cit., p. 157.

inizia a prendere forma in seno alla giurisprudenza delle Nazioni Unite verso l'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, in concomitanza con l'avvio dei processi di democratizzazione in America Latina, e con una netta accelerazione negli anni Duemila, il *right to the truth* sembra estendere il perimetro di applicazione a tutte le violazioni gravi dei diritti umani.

Confligge con tutto ciò quello che è successo nelle lunghe, complesse, a volte inconcludenti vicende processuali degli eventi di strage, terrorismi, criminalità organizzata, quasi sempre viziate da depistaggi.

Il diritto alla verità, richiesto *in primis* dalle persone colpite da violazioni dei diritti umani, ha avuto anch'esso una giornata dedicata dal 2010, infatti il 24 marzo è la "Giornata internazionale per il diritto alla verità sulle gravi violazioni dei diritti umani e per la dignità delle vittime" ed è forse interessante notare come la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia messo in rilievo la dimensione collettiva del diritto alla verità, spingendosi ben oltre la sfera familiare e degli stretti congiunti[48].

Avere una ricostruzione attendibile e veritiera dei fatti, ottenere l'istruzione dei processi, poter conoscere le responsabilità rappresenta la risposta che i singoli chiedono alle istituzioni, per dare un senso all'accaduto ed elaborarlo, sono al tempo stesso richieste che coinvolgono l'intera comunità: ogni cittadino ha il diritto di chiedere alle istituzioni di essere corrette, trasparenti ed esaustive nel loro operato, così da continuare ad avere fiducia in esse. "La democrazia è idealmente il governo del potere visibile, cioè del governo i cui atti si svolgono in pubblico, sotto il controllo della pubblica opinione", affermava Norberto Bobbio[49].

In democrazia abbiamo il diritto di vivere in una cultura, e una società, in cui siano riconosciuta l'importanza della verità per la vita privata e pubblica degli agenti sociali[50].

> In particolare, l'idea di "diritto alla verità" unifica diversi bisogni, interessi ed esigenze: essere ingannati, il bisogno di saper giudicare le informazioni che si ricevono. Discriminando il vero dal falso, il bisogno che quel che si dice venga ascoltato e creduto, e che le verità acquisite abbiano un riconoscimento pubblico, il bisogno di disporre di istituzioni che favoriscano e tutelino le conoscenze collettive, il bisogno di vivere in un ambiente in cui questi bisogni siano

[48] T. Pagotto, C. Chisari, *Il riconoscimento del diritto alla verità dall'America Latina all'Europa. Evoluzioni e prospettive di un diritto in via di definizione*, in *Rivista di diritti comparati*, 2, 2021, pp. 57-90.

[49] N. Bobbio, *Democrazia e segreto*, a cura di M. Revelli, Einaudi, Torino, 2011, p. 5.

[50] F. D'Agostini, *Diritti aletici*, Biblioteca della libertà, LII, gennaio-aprile 2017, n. 218.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 34 31/01/24 11:10

> tutelati e vi sia una generale consapevolezza riguardo alla natura del concetto di verità[51].

Sapere la verità su fatti determinanti del passato è un elemento essenziale per l'identità collettiva di un popolo, la verità è strettamente legata alla sicurezza, sapere di conoscere la verità ha una funzione di stabilità sociale e benessere individuale.

Il diritto alla verità esce quindi, come immaginabile, dalle aule di giustizia, coinvolge la comunità e può, o forse deve, rifarsi alla disciplina storiografica in grado di aiutarci a decostruire il falso.

Una verità che può, evidentemente, solo essere relativa, mai assoluta: la verità storica, come la verità giudiziaria, dipende dalle fonti che si hanno a disposizione – rispetto ai temi di interesse la reperibilità delle fonti non è certo questione secondaria –, della capacità dello storico di analizzarle, vagliarle, interpretarle e di inserirle nel contesto. "La *storia* è la ricostruzione sempre problematica e incompleta di ciò che non è più", scrive Pierre Nora[52], la ricerca storica ci porta a comprendere se storia e memoria nascono da una stessa preoccupazione e condividono uno stesso obiettivo: l'elaborazione del passato", è altrettanto vero che storia e memoria non possono, e non devono, coincidere, cosa che nel discorso pubblico, a volte, succede. Rispetto agli eventi di cui ci occupiamo la ricerca storica non è stata semplice, a volte gli storici si sono ritratti da un compito reso certamente difficile anche dalla complessità delle fonti, nonostante questo si sono, o si stanno, ricostruendo contesti, cause, attori ed autori.

Assistiamo, però, in modo crescente ad un uso pubblico, politico, della storia così come della memoria[53], alla creazione di una narrazione piegata ad interessi totalmente distinti da quelli del comprendere e del divulgare la verità storica, una sorta di storia ad "*usum* delphini", un luogo da dove si espelle la complessità, si isolano fatti ed eventi brandendoli come arma di propaganda, in cui si cercano scoop, sensazionalismo, dove albergano negazionismi, un luogo, quindi, che nulla ha da spartire con il rigore dell'argomentazione scientifica[54], emarginando via via gli storici da questo racconto pubblico, togliendo

---

[51] F. D'Agostini, M. Ferrera, *La verità al potere. Sei diritti aletici*, Einaudi, Torino, 2019, p. 19.

[52] P. Nora, *Entre Mémoire et Histoire. La problématique des lieux*, in Id., *Les lieux de mémoire*, tome I, vol. I, *La République*, cit., p. XIX.

[53] D. Conti, *Sull'uso pubblico della storia*, Forum, 2021.

[54] M. Denicolò, *L'uso politico della storia smonta la complessità, seleziona un fotogramma o una parte di un processo storico, brandisce la storia come arma di propaganda*, in *il Mulino*, 1° marzo 2021, *https://www.rivistailmulino.it/a/sull-uso-politico-della-storia*.

loro autorevolezza scientifica, sminuendo l'importanza della formazione storica dei cittadini e delle cittadine.

Ad arricchire, e in un certo senso, a complicare ulteriormente il quadro vi è la creazione delle numerose Commissioni parlamentari d'inchiesta, che nel nostro Paese si sono costituite rispetto ai temi di interesse, basti pensare, a puro titolo di esempio, alla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (SIFAR), istituita nel corso della V legislatura e successivamente più volte prorogata; alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia, istituita nel corso della VII legislatura e successivamente prorogata; alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona, istituita nel corso della VIII legislatura, a quella sulla loggia massonica P2, istituita con legge 23 settembre 1981, alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita la prima volta nel 1988 e più volte prorogata, la Commissione Mitrokin, una ulteriore commissione Moro e le 9 commissioni parlamentari antimafia istituite fra il 1962 e il 2001[55].

Il materiale prodotto dalle Commissioni, i documenti raccolti, le audizioni sono un fenomenale archivio di grandissima utilità per gli storici, quando evidentemente siano fruibili, ma l'idea insita in queste commissioni è che vi sia una "verità di maggioranza" ed una di minoranza e questo non fa che aumentare il pregiudizio verso la storiografia, ampliando la confusione fra opinioni, memoria, storiografia.

Come si è cercato di mettere in luce la rivendicazione del diritto alla verità, il lavoro di memoria e la storiografia sono elementi estremamente complessi rispetto ai temi di interesse, ma sono altrettanto essenziali per la costruzione di percorsi di una educazione permanente alla cittadinanza attiva e democratica[56] base della creazione di una comunità coesa, inclusiva, consapevole.

Bibliografia

Anassimov M., *Primo Levi o la tragedia di un ottimista*, Baldini & Castoldi, Milano, 1999.

Assmann A., *Sette modi di dimenticare*, Il Mulino, Bologna, 2019.

[55] *https://inchieste.camera.it/*.

[56] C. Venturoli, *Educare attraverso i luoghi: un percorso di educazione alla cittadinanza partendo dalla strage alla stazione di Bologna*, in C. Panciroli (a cura di), *Educare nella città: percorsi didattici interdisciplinari nei contesti socioculturali*, Franco Angeli, Milano, 2018.

Bobbio N. , *Democrazia e segreto*, a cura di M. Revelli, Einaudi, Torino, 2011.
Butler J., *Precarious Life: The Powers of Mourning and Violence*, Verso, Londres-New York, 2004.
D'Agostini F., Ferrera M., *La verità al potere. Sei diritti aletici*, Einaudi, Torino, 2019.
De Luna G., *La Repubblica del dolore*, Feltrinelli, Milano, 2011.
Ferrarotti F., *Il ricordo e la temporalità*, Laterza, Bari, 1987.
Foucault M., *La verità e le forme giuridiche*, Napoli, La città del sole, 2008.
Foot J., *L'Italia degli ultimi 30 anni*, in *1974-28 maggio 2004, 30° anniversario della strage di Piazza della Loggia, Brescia. La memoria, la storia*, Brescia, 2005.
Habermas J., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2020.
Jedlowski P., *Memoria, esperienza, modernità. Memorie e società nel XX secolo*, Franco Angeli, Milano, 2002.
Le Goff J., *Storia e memoria*, Einaudi, Torino, 1977.
Levi P., *Conversazioni e interviste 1963-1987*, Einaudi, Torino, 1997.
Morini M., *Figli delle vittime. Gli anni Settanta, le storie di famiglia*, Aliberti editore, 2012.
Moro G., *Anni Settata*, Einaudi, Torino, 2007.
Ricoeur P., *La memoria, la storia, l'oblio*, Raffaello Cortina, Milano, 2003.
Robin R., *I Fantasmi della storia. Il passato europeo e le trappole della memoria*, Ombre Corte, Verona, 2005.
Siebert R., *La mafia, la morte e il ricordo*, Soveria Mannelli, 1995.
Todorov S., *Gli abusi della Memoria*, Ipermedium, Napoli, 1996.
E. Traverso, *Il passato: istruzioni per l'uso. Storia, memoria, politica*, Ombre Corte, Verona, 2006.
Turnaturi G., *Associati per amore*, Feltrinelli, Milano, 1991.
Turnaturi G., *Familismo morale*, in C. Donolo, F. Fichera (éd.), *Le vie dell'innovazione: forme e limiti della razionalità politica*, Feltrinelli, Milano, 1988.
Venturoli C., *Educare attraverso i luoghi: un percorso di educazione alla cittadinanza partendo dalla strage alla stazione di Bologna*, in C. Panciroli (a cura di), *Educare nella città: percorsi didattici interdisciplinari nei contesti socioculturali*, Franco Angeli, Milano, 2018.
Vernant J.P., *Senza frontiere. Memoria, mito e politica*, Raffaello Cortina, Milano, 2005.
Vezzadini S., *Terrorismo e vittimizzazione: strategie di sostegno*, in R. Bisi (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.
Wieviorka A., *L'era del testimone*, Raffaello Cortina, Milano, 1999.

Articoli

Brazzoduro A., *Una storia di Stato? Leggi memoriali, religione civile, conflitto*, in *Studi storici*, 2, 2006.

Cajani L., *La storia nel mirino del diritto penale* in *DPCE Online*, 1, 2016.

Conti D., *Sull'uso pubblico della storia*, Forum, 2021.

Cuzzolaro M., Frighi L., *Reazioni umane alle catastrofi*, Fondazione Adriano Olivetti, 1991.

D'Agostini F., *Diritti aletici*, Biblioteca della Libertà, LII, gennaio-aprile 2017, n. 218.

Denicolò M., *L'uso politico della storia smonta la complessità, seleziona un fotogramma o una parte di un processo storico, brandisce la storia come arma di propaganda*, in *il Mulino*, 1° marzo 2021, *https://www.rivistailmulino.it/a/sull-uso-politico-della-storia*.

Jedlowski P., *Memorie del futuro. Una ricognizione*, in *Studi culturali*, fasc. 2, agosto 2013.

Le Goff J., *Memoria*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VIII, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1979.

Levi della Torre S., *Eredità di Primo Levi*, in *La Rassegna mensile di Israel*, maggio-dicembre 1989, vol. 55, n. 2/3, *Scritti in memoria di Primo Levi*.

Nora P., *Entre Mémoire et Histoire. La problématique des lieux*, in Id., *Les lieux de mémoire*, tome I, vol. I, *La République*.

Pagotto T., Chisari C., *Il riconoscimento del diritto alla verità dall'America Latina all'Europa. Evoluzioni e prospettive di un diritto in via di definizione*, in *Rivista di diritti comparati*, 2, 2021.

Strinati V., *Luci e ombre delle leggi memoriali*, Patria Indipendente, in *https://www.patriaindipendente.it/cittadinanza-attiva/luci-e-ombre-delle-leggi-memoriali/*.

Taylor A.J.W., Frazer A.G., D.P.M., *The Stress of Post-Disaster Body Handling and Victim Identification Work*, in *Journal of Human Stress*, 1982.

Tobagi B., *Le "familialisme moral" des années 2000: l'engagement politique des victimes des massacres, du terrorisme et de la mafia, entre procès, histoire et mémoire*, in *Laboratoire italien*, 22, 2019.

Traverso E., *Post-memoria a uso degli smemorati*, in *il Mulino*, fasc. 2, marzo-aprile 2007.

Vezzadini S., *Memoria e testimonianza: le stragi del terrorismo in Italia*, in *Rivista sperimentale di freniatria la rivista dei servizi di salute mentale*, CXLV, 1, Franco Angeli, Milano, 2021.

3. Accertamento giudiziario, ricostruzione storica, verità sostanziale

Giovanni Tamburino
Magistrato e Presidente dell'Archivio Flamigni di Roma

3.1. Diritto alla verità?

Esiste un "diritto alla verità"?

Siamo in un'aula dedicata ad Hans Kelsen, grande giurista che ha tentato di dare fondamento scientifico al diritto positivo, e siamo all'interno di un Dipartimento di Giurisprudenza. A mia volta non posso fare altro che tentare un discorso in termini di diritto. Sotto questo profilo mi sembra difficile sostenere che oggi nel nostro ordinamento – e, a quanto mi consta, in qualunque ordinamento giuridico occidentale – esista un diritto soggettivo alla verità, ovvero, una pretesa azionabile dal privato in forza di una legge ad ottenere la verità. Nessuno può rivolgersi a un giudice italiano chiedendogli di condannare il vicino di casa o un gruppo di pseudoscienziati oppure gli esponenti di un partito politico perché costoro sostengono che la Terra è piatta. Nessuno può chiedere a un giudice che inibisca a chicchessia di proseguire nella diffusione di menzogne evidenti. Nessuno può esercitare dinanzi a un tribunale la pretesa che venga affermata una qualsivoglia verità storica, scientifica, politica, pubblica, privata o di qualunque altro genere[1]. Ciò porta a concludere che non esiste in linea generale un diritto soggettivo alla verità. D'altronde, di un tale (inesistente) diritto non si trova traccia né nella Carta costituzionale né in nessuna legge a me nota.

[1] Altro evidentemente è se le affermazioni fossero lesive dell'onore o della dignità o della personalità di taluno. In questi casi viene in questione la tutela di beni giuridici diversi, non la verità in sé stessa.

3.2. Verità e giustizia

Altro è dire che esiste un diritto alla giustizia. Il diritto alla giustizia esiste nell'ordinamento al punto che si potrebbe affermare che l'ordinamento stesso è complessivamente finalizzato a rendere giusta o più giusta o meno ingiusta la società alla quale si applica. L'esistenza di un diritto alla giustizia emerge direi a ogni passo nella Costituzione la quale non soltanto si apre, nel primo titolo della prima parte, fissando un'articolata serie di prescrizioni dirette a impedire l'arbitrio contro la persona e al tempo stesso ad assicurare a ognuno una serie di strumenti attivi o di resistenza diretti ad ottenere trattamenti giusti od opporsi a trattamenti vessatori, ma altresì destina un apposito titolo (i 13 articoli del titolo quarto) per strutturare una istituzione autonoma, dotata delle massime garanzie di terzietà e indipendenza, finalizzata a rendere giustizia "in nome del Popolo" (art. 101).

Ora è evidente il nesso tra giustizia e verità. Non può esservi giustizia contro o senza la verità: ciò discende anzitutto da un nesso logico, ma è confermato dalle innumerevoli disposizioni che circondano la funzione di giustizia con regole finalizzate a ottenere la verità e a reprimere la falsità. Si tratta di disposizioni che vanno dalla repressione del falso documentale, delle false testimonianze, dei falsi giuramenti, del depistaggio nelle indagini[2], ma anche della corruzione in atti giudiziari, della intimidazione di testimoni e così via. Una serie ampia e articolata di norme che non lascia dubbi sul fatto che la giustizia per potersi realizzare richiede la verità.

Ne segue che esiste un dovere di verità funzionale alla realizzazione del diritto alla giustizia. A tale dovere di verità corrisponde un diritto in capo a chi chiede giustizia: il diritto a ottenere risposte veritiere da parte di coloro che a vario titolo operano nel processo. Titolari di questo diritto sono in pari tempo e a pari titolo tutte le parti processuali che chiedono giustizia.

Sta facendosi strada nella giurisprudenza l'idea che esista anche un "diritto alla verità" di portata più ampia, ravvisabile in capo alla società come tale, quando le vicende sottoposte a giudizio presentino una rilevanza generale.

3.3. Verità e accertamento

Anche se esiste il nesso tra diritto alla giustizia e diritto alla verità, occorre aver chiaro che non esiste identità tra esito del processo e verità.

[2] Art. 375 del codice penale come sostituito dall'art. 1 della legge 11 luglio 2016, n. 133 che ha introdotto il delitto di frode in processo penale e depistaggio. La legge è stata approvata grazie alla lunga battaglia sostenuta in Parlamento dal deputato Paolo Bolognesi, presidente dell'Associazione fra i Familiari delle Vittime della Strage della Stazione di Bologna del 2 agosto 1980.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 40 31/01/24 11:10

Ciò non dipende dall'ovvia e ineluttabile possibilità che il risultato del singolo processo per i motivi più diversi si discosti dalla verità, ma per una ragione di carattere strutturale. Il processo è finalizzato a produrre "certezza".

Ciò è vero anche nel processo penale che, nello Stato di diritto, è lo strumento più potente di approssimazione alla verità. Nemmeno in quest'ambito lo strumento è costruito per raggiungere la verità senza alcun limite.

Il processo tende infatti a produrre accertamenti, ossia certezze[3]. Le certezze hanno una relazione con la verità, ma non coincidono con la verità: dare certezza non equivale a dare verità[4]. Esistono affermazioni che si reputano certe la cui verità è opinabile e sono ovviamente infinite le verità non accertate.

La funzione di accertamento risalta nel processo civile dove la "convenzionalità"[5] è molto ampia perché le parti dispongono della contesa e del suo risultato. Il giudice può essere convinto della falsità di una determinata affermazione, ma se essa non viene contestata deve decidere come se fosse vera[6].

Nel campo penale il giudice dispone di poteri diretti ad evitare un distacco eccessivo dalla verità: può intervenire per integrare la prova, ma soltanto, dice la legge, se ciò risulti "assolutamente necessario" (art. 507 del codice di rito del 1988: un'eccezione rispetto alla logica del processo accusatorio) e dispone di strumenti per contrastare le falsificazioni.

Tuttavia, anche nel processo penale la finalità di accertamento, intesa a "dare certezza", può prevalere sull'esigenza veritativa. Lo si vede nelle disposizioni che disciplinano l'acquisizione e valutazione della prova, le regole sulle nullità degli atti, i limiti temporali rigidi delle fasi processuali, il divieto di *bis in idem*, le regole in materia di *favor rei* e di certezza "oltre ogni ragionevole dubbio" richiesta per la condanna, e così via. In radice: il giudice deve limitarsi alla verifica della sussistenza degli elementi del tema posto dall'accusa e questo tema circoscrive il suo potere-dovere di accertamento.

Anche il processo penale, in particolare quello modellato sul rito accusatorio, conosce dunque un certo grado di convenzionalità, intesa come conformità a regole che possono produrre un distacco più o meno marcato rispetto all'esigenza di verità. Sottostante al modello accusatorio vi è l'idea secondo cui il confronto

---

[3] *Certus* da *cerno* = separare, vagliare, selezionare. *Cerno* rinvia al greco *krino* che a sua volta significa la capacità di separare, distinguere. Dalla stessa radice deriva *krisis*.

[4] L'accertamento è finalizzato a consentire rapporti sociali fluidi riducendo e prevenendo i contrasti. L'interesse a "semplificare le relazioni" può prevalere sull'esigenza di "conoscere la verità".

[5] Convenzionalità non significa arbitrarietà.

[6] Ciò accade, ad esempio, ma non soltanto, se per finalità fiscali il convenuto non contesta una affermazione a sé sfavorevole dell'attore. L'interesse delle parti prevale sulla esigenza di verità. Tuttavia nemmeno nel processo civile la falsità (di documenti, testimonianze o giuramenti) è lecita.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 41 31/01/24 11:10

dialettico tra le parti[7] è lo strumento migliore per far emergere la verità. La bontà di questa tesi è innegabile: lo strumento dialettico è utile alla ricerca e, dunque, alla progressiva approssimazione alla verità. Ciò non toglie che la ricerca e la riflessione del singolo – scienziato, filosofo, storico o altro che sia – così come le intuizioni contrarie al senso comune e spesso soccombenti rispetto a una contrastante forza dialettica, possano condurre a risultati conoscitivi migliori di quelli assicurati dalla "contesa giudiziaria".

3.4. Storico e giudice

Lo storico da un lato non dispone degli strumenti di cui dispone il giudice[8], dall'altro non incontra i limiti delle regole processuali. Lo storico possiede piena libertà nel porre i temi, i tempi e le modalità della ricerca, non è rinchiuso nel rigido recinto dalla fattispecie penale e non solo può avvalersi dei dati giudiziari, ma può rivederli criticamente alla stregua di acquisizioni preesistenti, concomitanti o successive alla conclusione del processo.

Le differenze tra il lavoro dello storico e la funzione del giudice sono chiare. Altrettanto chiari i punti di contatto delle loro attività. È pressoché impossibile che oggi uno storico, in particolare uno storico italiano, possa prescindere dagli accertamenti giudiziari o che il giudice possa avvicinarsi alla verità su determinate vicende ignorando le ricostruzioni fatte in sede storica.

La motivazione dell'ultima sentenza sulla strage di Bologna che ha visto la condanna in primo grado dell'imputato Bellini ha utilizzato anche fonti storiche. L'utilizzo di tali fonti nell'ambito della prova giudiziaria è consentito dal principio codicistico sulle prove atipiche[9] talché si deve ammettere sia il ricorso alla perizia storica, sia il ricorso a ciò che è divenuto "notorio" grazie alla ricostruzione storica, sia l'importazione all'interno del materiale probatorio con il consenso delle parti dei risultati della ricostruzione storica, fatta salva ovviamente la valutazione della loro affidabilità.

Questo è un punto importante da sottolineare perché il criterio che l'art. 533 del codice processuale impone per condannare è molto rigoroso. Si tratta di un rigore che condivido pienamente perché tutto ciò che può evitare l'errore giudiziario – che rappresenta l'estremo fallimento della giustizia – va visto con

[7] Molto è affidato alla capacità delle parti di far valere le contrapposte versioni. Tale capacità, a sua volta, è collegata a rapporti di forza che hanno scarsa attinenza con il risultato di verità.

[8] Come effettuare perquisizioni, sequestri, intercettazioni, confronti tra imputati e tra testimoni, esperimenti giudiziari, perizie, incriminazioni per falsa testimonianza o depistaggio e così via.

[9] Art. 189 c.p.p.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 42 31/01/24 11:10

favore. Tuttavia, tale criterio comporta che la sentenza sarà assolutoria anche in presenza di elementi probatori pur gravi, che però il giudice ritenga insufficienti alla condanna (art. 530, comma 2, cod. proc. pen.).

Avremo in questi casi una divergenza tra l'enunciato finale (il dispositivo della sentenza) e il contenuto delle indagini, anche dibattimentali, che abbiano acquisito elementi di prova talora, come si è detto, molto seri. Questi elementi, inoltre, possono rimanere estranei al tessuto motivazionale della sentenza assolutoria, che, per varie ragioni, può pretermetterli in tutto o in parte. A sua volta il giudice di un successivo processo può limitarsi ad acquisire le sentenze che ritenga rilevanti nel proprio processo, senza acquisire gli atti, talora sterminati, di processi precedenti.

Soprattutto in questi casi risulta chiara l'importanza dello storico che grazie al suo lavoro di scavo può far riemergere fatti e certezze che andrebbero altrimenti dispersi e sepolti nell'oblio.

3.5. Verità sostanziale

Torniamo al punto di partenza: il diritto alla verità. "Verità" è una parola da maneggiare con cura, direi con paura. La domanda "che cos'è la verità?" ci insegue da millenni.

Senza invadere il campo della filosofia, possiamo convenire che la nozione di verità rappresenta un "concetto limite" potendo qualunque affermazione, che in un determinato contesto temporale e culturale fosse ritenuta "vera", venire quanto meno integrata, se non anche smentita successivamente. Questo carattere della verità sembra giustificare una concezione relativistica. Non è così. Esistono evidenze negative ossia falsità verificabili. Se dicessi che a questo incontro sta partecipando Marco Tullio Cicerone farei un'affermazione la cui falsità non avrebbe natura "relativistica". Ed esistono evidenze affermative, pur esse verificabili, come se dicessi che questo incontro si svolge a Bologna o dicessi che rovesciando il bicchiere che ho davanti bagnerei il tavolo. Se ammettiamo che esista qualche verità – negativa o positiva – conoscibile, non esiste ragione per negare la possibilità di un processo generale di acquisizione o approssimazione alle verità di quel tipo.

Limitandoci al campo del diritto va ricordato che la giurisprudenza ha parlato spesso di "verità". Lo ha fatto anche nella famosa sentenza sul "decalogo"[10] affermando che la notizia "vera" data per un interesse generale, anche se lesiva

[10] Cass., I sez. civile, 18 ottobre 1984, n. 5259.

dell'onore e della reputazione e, quindi, oggettivamente offensiva, non è censurabile per il contenuto, ma eventualmente soltanto per le modalità espressive adoperate. Si suppone dunque che esista una notizia "vera" e che sia possibile definirla come tale. In quella sentenza, e nella giurisprudenza che ha fatto seguito, si usa l'espressione "verità oggettiva" per distinguerla da quella "putativa".

Con una terminologia che mi sembra più prudente la legge ha utilizzato l'espressione verità sostanziale facendone il criterio deontologico essenziale nel lavoro del giornalista[11], criterio che ritengo riferibile, nella misura della compatibilità, anche al lavoro dello storico.

Per verità sostanziale mi sembra debba intendersi quella che con un'espressione che traggo, non so se ortodossamente, dalla gnoseologia di Edmund Husserl, chiamerei la verità della Lebenswelt, la verità del "mondo della vita". Essa non coincide con la certezza giudiziaria, né con la ricostruzione storica e nemmeno con le prove scientifiche, ma non trascura nessuna di queste e di ogni altra fonte di conoscenza per giungere a una sintesi attraverso la loro integrazione e il loro reciproco controllo realizzato con le domande, il dubbio, la critica.

Considero questa nozione quella che meglio rappresenta sia il percorso sia il risultato di approssimazione alla verità. Per noi uomini la verità è la risposta a una domanda ed è il mondo della vita che, proponendo *immer wieder* nuove domande, ci fa comprendere che la strada verso la verità è complessa, difficile e spesso lunga: ma al tempo stesso ci rassicura sul fatto che il processo di avvicinamento alla verità è tutt'altro che illusorio.

Bibliografia

Atti giudiziari

Corte di Cassazione, sez. I civile, sent. n. 5259 del 18 ottobre 1984.

Normativa

Legge 3 febbraio 1963, n. 69, Ordinamento della professione di giornalista, in *https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1963/02/20/063U0069/sg*.

[11] Art. 2 "Diritti e doveri", comma 1, l. n. 69/1963 e ss.mm.: "È diritto insopprimibile dei giornalisti la libertà di informazione e di critica, limitata dall'osservanza delle norme di legge dettate a tutela della personalità altrui ed è loro obbligo inderogabile il rispetto della verità sostanziale dei fatti, osservati sempre i doveri imposti dalla lealtà e dalla buona fede" (sottolineatura aggiunta).

Capitolo II

Investigazioni e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle Agenzie di contrasto e dei professionisti

1. Introduzione

Stefania Di Buccio

Amministratrice giudiziaria di beni e aziende sequestrati e confiscati e Coordinatrice alla didattica del Master in "Gestione e riutilizzo di beni e aziende sequestrati e confiscati. Pio La Torre" – Università di Bologna

Il riciclaggio come attività ponte fra l'economia illegale e quella legale. L'analisi di Le.Vi.La.P. tra attori istituzionali e prospettive multidisciplinari

L'ambito definitorio della c.d. "criminalità economica" ha una derivazione criminologica, atta a descrivere le manifestazioni delittuose che hanno contenuto economico o godono di una relazione ontologica con un'attività imprenditoriale o professionale[1]. La peculiare caratteristica delle forme di criminalità economica, soprattutto di stampo mafioso, risiede nell'esulare dalla dimensione meramente predatoria e nel reinvestire i capitali accumulati attraverso i mercati illegali nei circuiti dell'economia legale.

Nel capitalismo criminale l'accumulazione di ricchezze illecitamente sottratte rientra nella mera attività illegale, ma il reinvestimento appartiene a ciò che in termini economici si definisce "attività produttiva". Questo processo di riallocazione delle ricchezze trasforma il soggetto criminale in soggetto economico,

[1] Per un inquadramento di base dei c.d. "crimini dei colletti bianchi", che coinvolgono strutture imprenditoriali e professionali, si fa riferimento alla copiosa letteratura criminologica anglosassone di E.H. Sutherland, *White collar crime*, Dryden Press, 1949, p. 240; dello stesso Autore (1961), *White Collar Crime*, *Holt*, Rinehart and Winston, New York (trad. it. A. Ceretti, I. Merzagora [a cura di], *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano, 1996; J.S. Coleman, *Toward an integrated Theory of Whitecollar crime*, in *American Journal of Sociology*, 1987, pp. 406-439; D. Nelken, *White-Collar Crime*, in D. Nelken (a cura di), *White-Collar Crime*, Adelrshot, Dartmouth, 1994; Id., *White-Collar Crime*, in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (a cura di), *The Oxford Handbook of Criminology*, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 891-924; Id., *White-collars and corporate crime*, in *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, 2012, p. 623.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 45 31/01/24 11:10

in quanto abilitato *de facto* ad agire sulla produzione della ricchezza e non solo sulla sua allocazione[2].

Reinvestire i proventi delle attività illecite all'interno del bacino dell'economia legale integra il percorso del "*riciclaggio*" che viene definito dalla Commissione parlamentare antimafia come "il ponte tra l'economia illegale e quella legale"[3]. Questo ponte, lo si precisa, traghetta gli attori criminali, le loro dinamiche e i loro metodi sulle sponde del mercato legale, con effetti nefasti ed intrinsecamente contaminanti.

Le parole intercettate dei protagonisti della criminalità organizzata sono inequivoche sull'essenzialità di tale attività: è del 21 giugno 2009 una conversazione captata nell'ambito dell'operazione "*Blu call*", inchiesta che prende il nome dal call center ubicato in Lombardia su cui la cosca 'ndranghetista aveva diramato i propri interessi criminali. I due si dicono con candore: "Io i soldi mica li tengo a casa, io li riciclo, li reinvesto" – "Ma hai investito anche i miei soldi?" – "Tutto".

A commento dell'intercettazione il Gip precisa: "I soldi si reinvestono. E si reinvestono non certo in Calabria, ma dove rendono veramente. E dove possono essere mascherati, occultati, nascosti dietro operazioni e prestanome che non svelano il reale detentore dell'interesse economico"[4].

Tutto, si ricicla tutto, ma dove? Ovunque la finanza liquida lo consenta.

Secondo un'accezione descrittiva del termine *offerta* dalle prime fonti convenzionali internazionali[5], il riciclaggio è costituito dalle condotte afferenti alla circolazione e all'occultamento di beni provenienti da gravi delitti. Tecnicamente, il fenomeno economico-finanziario di caratura criminale è definito con il c.d. "modello trifasico", segnato dalla presenza di tre fasi, appunto, denominate "placement, lacerino, integratione", rispettivamente collocamento, stratificazione e investimento. Innanzitutto, le utilità derivanti da attività illecite sono sottoposte ad un processo di accumulazione, per poi essere occultati e integrati nel sistema finanziario; la successiva fase della movimentazione mediante un insieme di operazioni (trasferimenti, bonifici, prestiti, pagamenti) è finalizzata ad impedire

---

[2] I. Sales, S. Melorio, *Le mafie nel Pil*, in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol. 4, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, p. 20: "Mafia ed economia sono, alla luce degli studi storici, due fenomeni assolutamente interconnessi".

[3] Relazione Commissione antimafia, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, voll. 1-4, Tipografia del Senato, Roma, doc. XXIII, n. 2-*quater*, 2018, p. 227.

[4] Tribunale di Milano, n. 47816/08 R.G.N.R. mod. 21 N. 682/08 R.G.GIP, p. 18.

[5] Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, Strasburgo, 8 novembre 1990; Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, Varsavia, 16 maggio 2005.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 46 31/01/24 11:10

il collegamento tra il denaro e la sua origine; infine, i mezzi finanziari vengono inseriti nel ciclo economico legale mediante investimenti[6].

Nella sfera economica, dunque, la criminalità afferma il proprio potere di rafforzarsi e riprodursi, con risvolti non solo nell'agire delle attività collocate nell'*underworld*, bensì anche in quelle collocate nell'*upperworld*.

Il soggetto criminale coltiva pedissequamente l'interesse di sfruttare tutti gli espedienti e le opportunità che si presentano per separare la proprietà legale dalla proprietà effettiva di un bene e, analogamente, la titolarità legale dalla titolarità effettiva di un'impresa. Tale processo di separazione può essere svolto direttamente dall'attore criminale che ha prodotto o ha concorso a produrre il provento illecito, il cosiddetto autoriciclaggio, oppure può essere affidato ad un terzo, il riciclatore, che provvede a queste attività di mascheramento, muovendosi nell'area dell'economia sommersa.

L'*International Monetary Fund* definisce la categoria dell'economia sommersa qualsiasi attività economica che presenti la caratteristica di sfuggire all'osservazione statistica[7]. La sommersione è generata dal fatto che i soggetti si sottraggono volontariamente all'osservazione, soprattutto per motivi di ordine fiscale, oppure giuridico (mancanza di condizioni per svolgere legalmente una determinata attività). La poliedricità del fenomeno è data dal fatto che in esso si intrecciano elementi economici ed elementi di diversa natura che sono oggetto di studio di altre discipline sociali e questo si riflette nella varietà dei termini utilizzati per descrivere l'economia sommersa: "informale", "nascosta", "sotterranea", "parallela", "irregolare", "nera", "duale", "crepuscolare" o "*shadow economy*"[8].

L'abilità nel muoversi fra i grigi della *grey economy* determina la possibilità di assumere un ruolo attivo all'interno dell'economia nel suo complesso, nei mercati e nel sistema che governa l'imprenditoria.

Accumulazione patrimoniale ed affermazione del potere sono fattori che, ponendosi in circolare rapporto di conseguenzialità, attivano movimenti circuitali perversi, idonei ad incidere in chiave distonica sulle regole concorrenziali del libero mercato[9].

---

[6] F. Brizzi, G. Capecchi, A. Rinaudo, *La reimmissione della liquidità illecita nel circuito economico ed il delitto di reimpiego tra prevenzione patrimoniale e giustizia penale: prospettive di future armonizzazioni*, in *Archivio penale*, 2, 2014, p. 3.

[7] IMF (*International Monetary Fund*), *Underground economy, income, tax evasion in the United States: 1929-1976*, Washington, 1979.

[8] M. Deaglio, *Sommersione ed emersione nell'economia italiana: 1970-1985*, in *Economia italiana*, 1987, n. 1, pp. 49-79.

[9] Secondo la definizione offerta da S. Zamagni, *Mercato*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2014, i tre pilastri sui quali si fonda il mercato sono: la libertà d'impresa (concorrenza), la divisione del lavoro (specializzazione) e lo sviluppo: tutti elementi fortemente alterati, se non annichiliti, dalla presenza mafiosa nel mercato,

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 47 31/01/24 11:10

Il "riciclaggio" comprende tutte quelle attività che mediante una dissimulazione della provenienza di risorse illecitamente accumulate, inoculano ricchezze dopate nell'economia, determinando ripercussioni nefaste negli equilibri della libera concorrenza.

Si rende necessario disvelare il velo di Maya: la presenza di risorse iniettate all'interno di un bacino economico non è un fattore positivo in senso assoluto, perché la fonte di quelle ricchezze non è neutrale, è portatrice di contaminazioni criminali che si incuneano prima nel tessuto economico e poi in quello sociale e politico.

La disciplina della concorrenza rappresenta il fattore necessario per il consolidamento e lo sviluppo dell'economia di mercato, basata sul pluralismo, sulla libertà di accesso ai fattori di produzione e agli sbocchi di mercato, sulla diversità dei prodotti offerti, sull'incremento della libertà di scelta, sullo sviluppo della qualità dei prodotti e sul meccanismo di autocontrollo dei prezzi. La concorrenza è un mezzo, e non un fine in sé, perché il fine è garantire "il buon funzionamento dell'attività economica e condizioni di vita decenti ed umane"[10].

La dottrina[11] rileva come sia essenziale nello studio del fenomeno emanciparsi dai meri dati statistici e sviluppare filoni di ricerca che si interessino dell'economia del benessere attraverso lo studio delle esternalità positive e negative. Fra i segnali di malessere di un sistema economico un ruolo centrale lo svolge la commistione legale-criminale che non soddisfa le condizioni previste dal modello di equilibrio economico generale, non consentendo di soddisfare le condizioni previste per un'allocazione efficiente delle risorse in vista dello sviluppo.

L'abbattimento da parte delle interferenze criminali del modello concorrenziale, ritenuto universalmente il modello economico in grado di garantire l'effettivo esercizio dei diritti connessi alla libertà d'impresa, comporta costi specifici a partire dal ceto imprenditoriale: gli imprenditori siano essi vittime delle organizzazioni criminali economiche oppure siano collusi con queste or-

---

come riscontrato da M. Centorrino, A. La Spina, G. Signorino, *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 63-64. Secondo R. Sciarrone, L. Storti, *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in *Stato e mercato*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 354: "intrecci radicati nel tessuto economico e sociale [della mafia], che producono conseguenze rilevanti, limitando il potenziale di sviluppo del paese, disincentivando gli investimenti nazionali e internazionali, generando rendite di posizione, mercati chiusi all'accesso, comportamenti economici opportunistici e scarsamente innovativi".

[10] F. Böhm, W. Eucken, H. Grossmann-Dorth, *Il nostro compito. Il Manifesto dell'Ordoliberalismo del 1936*, in F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2010, p. 50.

[11] G.M. Rey (a cura di), *La mafia come impresa*, Franco Angeli, Milano, 2017, p. 7.

ganizzazioni, o persino estranei, subiscono sempre una distorsione del proprio campo organizzativo.

Il ceto imprenditoriale nel suo insieme paga il tributo più alto in conseguenza della mancanza di trasparenza e concorrenza del mercato, perché rischia forti limitazioni di accesso al mercato oppure spinte di esclusione dallo stesso, dovute all'impossibilità di garantire costi, tempi e prestazioni alterati da metodi anticoncorrenziali.

I sistemi oligarchici o monopolistici producono effetti disincentivanti per l'economia interna, nonché per gli investimenti esteri in quanto determinano la presenza di un *business environment* ostile, caratterizzato dalla difficoltà di iniziare un'attività d'impresa, dalla bassa dotazione infrastrutturale dei servizi e dalla diffusione di sistemi di illegalità che incidono sull'emivita delle attività e sulle prospettive di sviluppo. Organizzazioni internazionali, quali l'OCSE[12] o il Fondo Monetario Internazionale (FMI) hanno rilevato come la presenza di criminalità economica, una diffusa corruzione, una forte criminalità comune, la percezione di una gestione particolaristica, clientelare, ovvero comunque inaffidabile delle pubbliche amministrazioni, siano fattori che incidono negativamente sul *business climate*"[13].

Un mercato alterato non fornisce impulso alla creatività, sottrae risorse all'investimento tecnologico, alla formazione, alla sensibilità ecologica con la conseguenza di fornire servizi e prodotti di basso livello, a discapito dei consumatori o degli utilizzatori finali. Tale costo nella migliore delle ipotesi si traduce nel mancato accesso a beni di pregio, nel peggiore dei casi può tradursi nel pericolo per la salute derivante dall'inquinamento, dall'utilizzo di sostanze tossiche o di materiale scadente, ad esempio nell'edilizia.

Una distribuzione iniqua della ricchezza, più disuguaglianza, meno sviluppo, squilibrio nell'allocazione delle risorse pubbliche, minore cultura civica, maggiore disponibilità fra attori sociali diversi a realizzare scambi occulti realizzano nel loro insieme un esempio di "*uncivil society*"[14]: una società incivile.

---

[12] L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – in inglese *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), e in francese *Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) – è un'organizzazione internazionale di studi economici per i Paesi membri, aventi in comune un'economia di mercato. L'organizzazione svolge prevalentemente un ruolo di assemblea consultiva che consente un'occasione di confronto delle esperienze politiche, per la risoluzione dei problemi comuni, l'identificazione di pratiche commerciali e il coordinamento delle politiche locali e internazionali dei trentasei paesi membri.

[13] A. La Spina, *Introduzione. Gli obiettivi e i risultati della ricerca*, in A. La Spina (a cura di), *I costi dell'illegalità. Mafie ed estorsioni in Sicilia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 26.

[14] G. De Gennaro, *op. cit.,* 2013, p. 111.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 49 31/01/24 11:10

Dal punto di vista istituzionale, lo Stato paga i costi di giustizia, quelli necessari alla realizzazione di attività d'indagine, all'istaurazione dei procedimenti giudiziari, alle amministrazioni giudiziarie, alla gestione carceraria. Fondi impiegati per le attività di prevenzione e contrasto che vengono sottratti ad altre voci di bilancio e messi a disposizione del Ministero di Giustizia e del Ministero degli Interni, per le rispettive competenze.

Costi diretti, ma anche costi indiretti derivanti dalla distorta allocazione di risorse pubbliche, come conseguenza delle vicende che interessano la gestione della cosa pubblica e l'assegnazione dei finanziamenti pubblici. In un contesto così alterato, lo Stato aumenta l'esercizio della pressione fiscale, per colmare i *deficit* creati dalla presenza criminale, che nell'imprenditoria fa largo uso di comportamenti fiscalmente rilevanti sul versante tributario e penale.

In questa spirale negativa, l'aumento della pressione fiscale esercita un effetto secondario non voluto, idoneo a produrre ulteriori costi indiretti in capo al ceto imprenditoriale generalizzato. Maggiore pressione si traduce in maggiore tendenza all'elusione: per cui l'evasione fiscale diviene un modo illegalmente ordinario di esercizio del rischio di impresa.

Questo circuito malsano conduce all'insorgere di modalità imprenditoriali poco ortodosse e di pratiche illegali perpetrate anche dagli imprenditori di area originariamente lecita.

Se il ponte fra l'area criminale e l'area legale è stato sopra individuato nel riciclaggio, la cinghia di trasmissione unisce i soggetti dell'area astrattamente legale con gli attori criminali è l'evasione fiscale.

Un dato interessante viene confermato dalla Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria del 2018[15] e riguarda l'intrinseca connessione fra il fenomeno dell'evasione fiscale e il riciclaggio. Viene rilevato che nel 2018 circa un quinto delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'Unità sono state ricondotte a possibili violazioni della normativa fiscale e come tali reati siano riconducibili alla maggior parte dei reati presupposto dei fenomeni del riciclaggio e autoriciclaggio[16].

---

[15] Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria, anno 2018, elaborata ai sensi dell'art. 4 comma 2 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e pubblicata sul sito ministeriale: *http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/comitato_sicurezza_finanziaria/documentazione/*.

[16] Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria, anno 2018, cit., pp. 36-37.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 50 31/01/24 11:10

Tale acquisizione viene convalidata anche dalla quarta direttiva (2015/849/UE[17]), che, facendo seguito alle nuove Raccomandazioni GAFI del 2012, ha inciso sull'obbligo di criminalizzare i reati fiscali ritenendoli presupposto del riciclaggio, con l'istituzione di un registro nazionale dei "beneficiari effettivi".

Dunque, il riciclaggio segna la connessione fra economia criminale ed economia legale, perché l'attore criminale necessita di ripulire i capitali accumulati mediante le attività propriamente criminali e questo processo è reso molto più rapido dall'utilizzo di attività imprenditoriali. Le stesse, però, vengono interessate da fenomeni di evasione fiscale, che di fatto rappresenta il reato generativo di profitto che richiede ulteriormente attività di mimesi mediante il riciclaggio.

Si ricicla quello che si evade e si evade con quello che si ricicla, in un gioco perverso fra attori economici che adottano comportamenti locupletativi e attivano processi di contaminazione reciproca all'insegna di finalità profittuali realizzate a qualsiasi costo.

Un sistema economico capitalistico basato su orientamenti acquisitivi di tipo predatorio[18], dove tutti gli attori si muovono in contesti ad illegalità diffusa o tollerata, genera caratteristiche ambientali che garantiscono alle consorterie criminali di matrice mafiosa di espandere le proprie attività genetiche di stampo illegale e di incunearsi nell'economia legale con modalità morfologicamente inedite, con crescenti proprietà mimetiche.

I meccanismi regolatori del libero mercato finiscono con l'essere irrimediabilmente turbati ed alterati, con incidenze funeste per la vita dei diritti costituzionalmente garantiti di libera iniziativa economica, di lavoro, di proprietà.

Di qui l'esigenza avvertita in ambito accademico ed istituzionale di dedicare un tema del Laboratorio Interdipartimentale Permanente di Ateneo (Le.Vi.La.P.), al tema delle "Investigazioni e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle Agenzie di contrasto e dei professionisti"[19].

Attraverso la relazione qualificata di rappresentanti illustri delle Agenzie di contrasto e del mondo professionale è offerta una disamina delle tecniche investigative adoperate per la prevenzione e repressione del fenomeno.

---

[17] Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione (GU L 141 del 5.6.2015, p. 73).

[18] P. Asso, C. Trigilia, *Mafie ed economie locali*, in *Alleanze nell'ombra*, a cura di R. Sciarrone, Donzelli, Roma, 2011, p. 21, definiscono questo modello quale "capitalismo politico criminale".

[19] Evento svoltosi il 20 giugno 2023 presso la Sala Armi di Palazzo Malvezzi di Bologna.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 51 31/01/24 11:10

La cristallina presentazione della dottoressa Carriero, Capo del Servizio Normativa e collaborazioni Istituzionali della UIF presso Banca d'Italia, fornisce un esauriente quadro dell'attività svolta dall'Unità di informazione finanziaria per l'Italia nella gestione delle segnalazioni per operazioni sospette e nella tessitura dei rapporti con l'Autorità giudiziaria per l'emersione del fenomeno del riciclaggio.

Il Generale Giordano, Comandante del Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, da atto dell'evoluzione dell'apparato normativo e delle tecniche di investigazione, che oggi spaziano dall'analisi degli ordinari flussi finanziari, alle criptovalute sino all'attenzione per il mercato dell'arte, sede di dinamiche fraudolente di valutazioni fuori mercato, attraverso le quali si innestano reti di mimesi dei patrimoni a livello globale.

Il dottor Profiti, Procuratore *European Public Prosecutor's Office* (EPPO) della sede di Bologna affronta il contrasto sovra-nazionale al fenomeno: fra coordinamento, armonizzazione e prassi operative che si stanno cementando nel confronto continuo fra i 22 Stati aderenti alla struttura della Procura europea, competente a indagare e perseguire i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

Il d.lgs. 231/2007 che inquadra il perimetro italiano della normativa antiriciclaggio è stato proiettato nella sua relazione col mondo dell'omonima l. 231/2001 che riguarda la responsabilità amministrativa dà reato degli enti. L'avvocatessa Rimondi, nel solco di questo dialogo, da ampia rappresentazione dei presidi anti-riciclaggio che possono e debbono essere inseriti nei modelli di *compliance* aziendale, anche nell'ottica della recente innovazione della disciplina del *whistleblowing*.

Una particolare analisi è stata fornita dal dottor Pantaleo, Responsabile Misure di prevenzione Gruppo UniCredit e dall'avvocato Crivellari, rispetto alla nuova definizione di *default* e soprattutto rispetto al rischio che può essere rappresentato dalla gestione dei *Non Performing Loans*. È stato evidenziato, infatti, come la cessione massiva di tali strumenti possa rappresentare una tecnica di riciclaggio che merita un'attenzione in ottica preventiva.

Alla *call* rettoriale hanno aderito i Dipartimenti di Ateneo nell'ottica della condivisione di esperienze e culture di settore. Il Dipartimento di Storia e Cultura Civiltà, attraverso l'intervento della dottoressa Formisano pone luce sul fenomeno degli Archeo-traffici; il Dipartimento di Scienze Biologiche, Geologiche ed Ambientali, mediante il contributo dei professori Fanti e Bacchia esplora le dinamiche del mercato dei fossili come sede di attività criminose che al momento sfuggono a precise definizioni normative di contrasto.

Dal serrato confronto delle voci dei protagonisti delle operazioni di prevenzione, investigazione, mappatura, contenimento del fenomeno è emersa in tutta

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 52 31/01/24 11:10

chiarezza la volontà di realizzare anche in questo settore una contaminazione dei saperi finalizzata a contrastare il fenomeno del riciclaggio e con esso la contaminazione delle economie criminali nel mercato e nella società.

Bibliografia

Arlacchi P., *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1983.

Balsamo A., Contraffatto V., Nicastro G., *Le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata*, Giuffrè, Milano, 2010.

Balsamo A., *Il contrasto internazionale alla dimensione economica della criminalità organizzata: dall'impegno di Gaetano Costa alla "risoluzione Falcone" delle Nazioni Unite*, in *www.sistemapenale.it*, 12 novembre 2020.

Balsamo A., *Modelli europei di contrasto alla criminalità organizzata e prospettive di riforma*, in A. Balsamo, A. Mattarella, R. Tartaglia, *La Convenzione di Palermo: il futuro della lotta alla criminalità organizzata transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

Basile F., *Manuale di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2020.

Becchi A., Rey G.M., *L'economia criminale*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

Becchi A., Turvani M., *Proibito? Il mercato mondiale della droga*, Donzelli, Roma, 1993.

Bini M., *Il polimorfismo dell'impresa criminale*, in A. Bertoni (a cura di), *La criminalità come impresa*, Ed. Egea, Milano, 1997.

Catanzaro R., *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Liviana, Padova, 1988.

Catino M., *Colletti bianchi e mafie. Le relazioni pericolose nell'economia del Nord Italia*, in *Stato e Mercato*, 2018, 149-187.

Centorrino M., La Spina A, Signorino G., *Il nodo gordiano. Criminalità mafiosa e sviluppo nel Mezzogiorno*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1999.

Dalla Chiesa N., *I crimini dei colletti bianchi. Prospettive di ricerca*, in A. Dino (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Mimesis, Milano-Udine, 2009.

Dalla Chiesa N., *La convergenza. Mafia e politica nella seconda politica*, Melampo Editore, Milano, 2010.

Dalla Chiesa N., *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Cavallotti University Press, Milano, 2012.

Dino A. (a cura di), *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, Mimesis, Milano-Udine, 2010.

Lamberti A., *La camorra impresa: le nuove strategie economiche e i nuovi assetti organizzativi*, in F. Barbagallo (a cura di), *Camorra e criminalità in Campania*, Liguori, Napoli, 1988.

La Spina A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Lupo S., *Le mafie*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino, 1997, vol. III.

Maugeri A.M., *Il regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 16 gennaio 2019.

Melchionda A., *Interferenze di disciplina fra la responsabilità sociale delle imprese e la responsabilità "da reato" degli enti. Il ruolo dei c.d. "codici etici"*, in S. Scarponi (a cura di), *Globalizzazione, responsabilità sociale delle imprese e modelli partecipativi*, Trento, 2007.

Menditto F., *Misure di prevenzione patrimoniali e CEDU*, in *www.questionegiustizia.it*, 2014.

Menditto F., *La rilevanza dei redditi da evasione fiscale nella confisca di prevenzione e nella confisca "allargata"*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 9 marzo 2018.

Menditto F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca allargata (art. 240 bis c.p.)*, Giuffrè, Milano, 2019.

Minì G., *La Corte di Cassazione si pronuncia sulla natura giuridica dei "diritti all'aiuto UE" e sulla nozione di "attività economiche o finanziarie" rilevante ai sensi dell'art. 648 ter c.p., Nota a Cass. pen., sez. II, sent. 12 febbraio 2019 (dep. 17 maggio 2019), n. 21712, Pres. Gallo, Rel. Di Paola*, in *www.dirittopenaleuomo.org*, 23 ottobre 2019.

Nelken D., *White-collars and corporate crime*, in *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, 2012.

Paliero C.E., *Criminalità economica e criminalità organizzata: due paradigmi a confronto*, in M. Barillaro (a cura di), *Criminalità organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali*, Giuffrè, Milano, 2004.

Pellegrini S., *L'impresa grigia. Le infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Un'indagine sociologico-giuridica*, Ediesse, Roma, 2019.

Pellegrini S. (a cura di), *Il Circolo della Legalità*, Bononia University Press, Bologna, 2019.

Ponti C., *Il diritto internazionale e la criminalità organizzata*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità organizzata*, Cross, Università di Milano, 2015.

Ray G.M., *Interazioni fra economia criminale e economia legale*, in *Argomenti. Rivista di economia cultura e ricerca sociale, n. 10/2018*, Università degli Studi di Urbino, in *http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/1794*, 2018.

Riccardi M., Savona E.U., *Final report of project BOWNET – Identifying the beneficial owner of legal entities in the fight against money laundering networks. Trento, Transcrime – Università degli Studi di Trento*, in *http://www.bownet.eu/materials/BOWNET.pdf.*

Ruggiero V., *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.

Ruggero V., *I crimini dell'economia. Una lettura criminologica del pensiero economico*, Giacomo Feltrinelli, Milano, 2013.

Sales I., Melorio S., *Le mafie nell'economia globale*, Guida Editori, Napoli, 2017.

Santino U., La Fiura G., *L'impresa mafiosa*, Franco Angeli, Milano, 1990.

Savona E.U., De Feo M.A., *International money laundering trends and prevention control policies*, in *Responding to money laundering. International perspective*, a cura di E.U. Savona, Amsterdam, 1997.

Sciarrone R., *Mafie vecchie Mafie nuove*, nuova edizione, riveduta e ampliata, Donzelli, Milano, 2009.

Sciarrone R, Storti L., *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in *Stato e mercato*, n. 3, Il Mulino, Bologna, 2016.

Sciarrone R., Storti L., *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Scarpinato R., *La dimensione imprenditoriale della criminalità organizzata e le sue nuove forme di manifestazione: l'analisi sociologica, l'accertamento giudiziario e l'applicabilità della normativa di prevenzione ai nuovi fenomeni criminali, relazione per l'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema: "Le misure di prevenzione patrimoniali"*, 28-29 aprile 2005, Roma, *www.csm.it*, 2005.

Sutherland E.H., *White Collar Crime, Holt, Rinehart and Winston*, New York, N.Y. 1961 (trad. it. A. Ceretti, I. Merzagora [a cura di], *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, Unicopli, Milano).

Zamagni S., *Mercato*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2014.

Zamagni S., *L'economia del crimine organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993.

Relazioni

Relazioni svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso, 2012.

Relazione annuale Banca d'Italia, Roma, 29 maggio 2020, in *https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2020/index.html.*

Relazione ISTAT sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2019, in *http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.*

Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87, XVII Legislatura, Relatrice: on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 2018 e comunicata alle Presidenze l'8 febbraio 2018, Doc. XXIII, n. 38, in *https://www.camera.it/leg17/494?categoria=023&idLegislatura=17.*

Relazione al Parlamento sullo stato dell'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, elaborata dal Comitato di Sicurezza finanziaria, anno 2018, elaborata ai sensi dell'art, 4, comma 2 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e pubblicata sul sito ministeriale, in *http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali.*

FATF, *Best Practice On Beneficial Ownership For Legal Persons*, ottobre 2019, in *https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Best-Practices-Beneficial Ownership-Legal-Persons.pdf.*

UNODC, *Legislative Guide for the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto*, in *https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html.*

UNODC, *Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna, 2010, in *http://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=260661.*

Europol, MTIC (Missing Trader Intra Community) fraud, in *https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/economic-crime/mtic-missing-trader-intra-community-fraud.*

2. Prevenzione antiriciclaggio e ruolo della UIF: poteri, strumenti e prospettive evolutive

Anna Maria Antonietta Carriero*
Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia, Capo del Servizio Normativa e Collaborazioni Istituzionali

Per mantenere l'integrità dell'economia legale, evitandone la contaminazione con flussi finanziari di origine illecita, il legislatore italiano sin dal 1991, anticipando la normativa comunitaria che muoveva i primi passi in materia, scelse di affiancare agli strumenti di repressione penale un sistema complementare e articolato di prevenzione, imperniato sulla collaborazione degli operatori privati con le autorità pubbliche nell'individuazione di condotte tali da configurare un sospetto di riciclaggio. Il novero degli operatori privati si è andato gradualmente estendendo nel tempo; inizialmente i soggetti obbligati alla collaborazione erano principalmente le banche e altri intermediari finanziari, in ragione del ruolo di *gatekeepers* capaci di intercettare tentativi di canalizzazione di capitali illeciti nel mercato legale. Nel tempo gli obblighi sono andati estendendosi ad altre categorie con una *expertise* e una posizione peculiari nell'ordinamento: dai professionisti ad altri operatori non finanziari, quali, ad esempio, le case da gioco, le case d'asta, gli agenti immobiliari, gli operatori di trasporto di valori.

Al centro del sistema di collaborazione, destinataria per elezione degli input informativi che provengono dagli operatori privati, si trova la UIF, autorità istituita presso la Banca d'Italia con d.lgs. n. 231 del 2007 (decreto antiriciclaggio) e succeduta all'ex Ufficio Italiano dei Cambi nella funzione chiave

* Le opinioni espresse non impegnano l'Istituzione di appartenenza. Il contributo riproduce, sistematizzandoli, i temi trattati nel corso della presentazione tenuta il giorno 20 giugno 2023 al convegno "Investigazioni e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle agenzie di contrasto e dei professionisti", organizzato dall'Università di Bologna-Alma Mater Studiorum.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 57 31/01/24 11:10

di ricezione, di analisi finanziaria e di disseminazione delle segnalazioni di operazioni sospette.

La UIF italiana risponde al modello generale delineato negli standard internazionali e nella normativa europea. Nelle direttive antiriciclaggio dell'Unione che si sono succedute nel tempo le *Financial Intelligence Unit* (FIU) sono definite come unità centrali nazionali incaricate di ricevere, analizzare e disseminare le segnalazioni di operazioni sospette e le altre informazioni trasmesse dai soggetti obbligati[1]. La caratteristica fondamentale delle FIU è quella di essere autonome e operativamente indipendenti; esse non devono subire, nella loro attività, alcuna interferenza e devono poter esercitare le proprie funzioni in stretto raccordo con gli altri protagonisti del sistema. In tale quadro è cruciale che le FIU siano in grado di accedere ad un ampio numero di *database*, oltre che acquisire informazioni dagli stessi soggetti obbligati.

Volendo fare una panoramica delle FIU nel mondo e a livello europeo, si può richiamare, anzitutto, la *membership* globale del gruppo Egmont, composto da 165 FIU che hanno natura diversa spaziando dal modello amministrativo a quello investigativo-giudiziario fino a quello misto[2]. A livello europeo esiste una sede denominata Piattaforma delle *Financial Intelligence Unit*, presieduta dalla Commissione europea, deputata ad agevolare la cooperazione tra FIU, anche attraverso un'attività di consulenza su questioni comuni e di analisi congiunta dei casi rilevanti a livello transfrontaliero[3].

Quale istituzione posta in una posizione di raccordo tra settore privato e pubblico, la UIF concentra il suo oggetto sociale sull'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette, le arricchisce con dati e informazioni in modo da seguire i passaggi del denaro ("follow the money"); ciò anche grazie alle *skills* e alle competenze del relativo personale derivanti non soltanto dalla specifica collocazione istituzionale presso la Banca d'Italia – che comporta, di per sé, una sensibilità molto spiccata per le tematiche finanziarie – ma anche dalla conoscenza e dall'utilizzo di un elevato novero di basi dati che vanno a integrare il patrimonio conoscitivo riveniente dalle segnalazioni.

Una volta arricchite le segnalazioni attraverso l'analisi finanziaria, il passaggio successivo consiste nel trasmettere le stesse – corredate degli approfondi-

[1] Ad esempio, in Italia talune categorie di destinatari della normativa antiriciclaggio sono tenute a inviare alla UIF comunicazioni oggettive relative, in particolare, alle movimentazioni di contante superiore a determinate soglie (area quest'ultima di possibile vulnerabilità a fini illeciti).

[2] In proposito sia per gli standard internazionali sia a livello di Unione europea vige un principio di neutralità; cionondimeno è chiaro che il guscio istituzionale può condizionare l'efficacia dell'operato di una determinata FIU, senza intaccare, però, la funzione core, ineliminabile, dell'analisi finanziaria.

[3] Rinvio in proposito all'art. 51 della direttiva UE/849/2015.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 58 31/01/24 11:10

menti effettuati – agli Organi investigativi, in modo che le risultanze di carattere finanziario possano essere, a loro volta, integrate da approfondimenti e dati di carattere investigativo; sulla base della legislazione antiriciclaggio italiana, a questi fini gli interlocutori istituzionali della UIF sono il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza (NSPV) e la Direzione investigativa antimafia (DIA). Naturalmente in questo scenario non mancano interlocuzioni, rapporti e scambi di informazioni con altre Autorità dell'apparato di prevenzione antiriciclaggio, prima tra esse la Direzione nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA) alla quale sono tempestivamente trasmessi, ai sensi dell'art. 8 del decreto antiriciclaggio, i dati dei soggetti segnalati e di quelli a essi collegati per la verifica della loro eventuale attinenza a procedimenti giudiziari in corso. La DNAA può chiedere alla UIF ogni elemento informativo e di analisi che ritenga d'interesse e fornisce riscontro all'Unità sull'utilità delle informazioni ricevute. Appositi Protocolli d'Intesa disciplinano le modalità di attuazione di tali forme di collaborazione.

Già da questi brevi cenni preliminari si comprende come quello antiriciclaggio sia un sistema complesso e articolato di autorità, al cui vertice, con compiti di tipo strategico e di emanazione di linee di indirizzo e policy, si trovano il Ministro dell'Economia e delle Finanze, il relativo Dicastero e il Comitato di Sicurezza Finanziaria.

Come si è detto, la UIF è stata istituita presso la Banca d'Italia in posizione di indipendenza e autonomia funzionale e ha iniziato a operare il 1° gennaio 2008 con il ruolo di autorità centrale antiriciclaggio. Il legislatore ha optato per un modello di FIU di tipo amministrativo, in modo da marcare la distinzione tra l'analisi finanziaria e l'analisi investigativa e valorizzare l'autonomia dell'attività di prevenzione e la funzione di "filtro" assegnata alla UIF a tutela dell'integrità del sistema economico-finanziario. Nell'impianto legislativo l'Unità, per quanto non dotata di personalità giuridica autonoma, ha una soggettività ancorata alle proprie funzioni istituzionali, che consente di configurarla come centro di imputazione, coordinamento e canalizzazione di dati e informazioni di rilevante interesse pubblico.

Alla UIF sono attribuite non solo funzioni di analisi finanziaria, che ho già richiamato, ma anche poteri regolamentari e poteri di controllo ispettivo; questi ultimi costituiscono una peculiarità della FIU italiana le cui risultanze consentono di apportare un rilevante valore aggiunto all'attività; la UIF può condurre ispezioni di carattere generale, ma anche ispezioni mirate, aventi cioè ad oggetto determinati rapporti o operazioni, quale complemento dell'analisi finanziaria, su richiesta della Magistratura o anche per approfondire determinati settori e operatività innovativi.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 59 31/01/24 11:10

Un'area su cui il sistema fonda la propria efficacia è quella della collaborazione a livello nazionale e internazionale; sul versante sovranazionale due piattaforme informatiche, rispettivamente FIU.NET ed Egmont secure web sono deputate allo scambio di informazioni e alla collaborazione con le altre FIU e consentono di seguire il *fil rouge* dei movimenti finanziari *cross-border*, tenuto conto che il riciclaggio, così come il finanziamento del terrorismo, sono fenomeni che vanno oltre le singole giurisdizioni. La cooperazione in chiave preventiva costituisce una rilevante fonte informativa ai fini dell'individuazione dei fondi in paesi esteri e del possibile blocco dei medesimi in attesa dei provvedimenti di sequestro e confisca[4]. Molto spesso le informazioni che si ricavano dalle controparti estere della UIF costituiscono una "pre-istruttoria" delle richieste di cooperazione giudiziaria gestite dalla Magistratura attraverso le ordinarie procedure rogatoriali.

Un'altra rilevante funzione della UIF è l'attività di analisi e studio, che approfondisce a livello macro la rischiosità di determinati settori, utilizzando anche nuove tecniche di carattere quantitativo e strumenti quali l'intelligenza artificiale e il *machine learning* per la gestione di grandi masse di dati.

Una particolare rilevanza rivestono, nel sistema antiriciclaggio, i rapporti tra UIF e Autorità giudiziaria (AG) la quale, nell'ambito di indagini o procedimenti penali che presentano una particolare complessità sul piano della ricostruzione del percorso finanziario delle operazioni illecite, può chiedere approfondimenti basati sulle risultanze degli archivi della UIF. Il rapporto tra UIF e AG è di collaborazione reciproca in quanto è la stessa AG, quando non vi sia pregiudizio per le indagini, a dover informare la UIF e la Banca d'Italia dei casi in cui il riciclaggio coinvolga il sistema bancario.

Un importante passo in avanti al fine di contrastare i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea è costituito dalla stipula di un protocollo tra la UIF e la Procura Europea (EPPO) in data 8 giugno 2022, a distanza solo di un anno dall'istituzione della Procura Europea; la UIF è stata la prima FIU a stipulare un protocollo con l'EPPO[5].

---

[4] Nelle operazioni illecite *cross border*, si pensi ad esempio alle frodi informatiche, la cooperazione tra FIU può consentire di intercettare le fasi di commissione dei reati presupposto e quella del riciclaggio, ripartite tra Italia ed estero e, più in particolare, bloccare i fondi che arrivano all'estero quando il reato presupposto è compiuto in Italia e viceversa di bloccarli nel nostro paese quando il reato presupposto è compiuto all'estero e il riciclaggio avviene in Italia.

[5] Pur nella consapevolezza che, nel nostro ordinamento, i PED (Procuratori Europei Delegati) sono assimilabili ai Pubblici ministeri e quindi nei loro confronti sarebbero già consentite tutte le forme di collaborazione possibili con l'Autorità giudiziaria nazionale, il Protocollo è stato reputato opportuno perché ha permesso di strutturare al meglio i reciproci rapporti e ha agevolato la conoscenza tra le due istituzioni delle rispettive prassi e delle possibilità di rendere gli scambi informativi più intensi, costituendo allo stesso tempo un volano per un percorso concreto di collaborazione che si è arricchito nel tempo con richieste in progressivo aumento.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 60 31/01/24 11:10

In ordine all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette (SOS), nel rinviare al disposto dell'art. 35 del decreto antiriciclaggio per un'accurata analisi al testo normativo, mi preme evidenziare che esso costituisce un adempimento centrale della disciplina, rispetto al quale gli obblighi di adeguata verifica della clientela si pongono come *prius*. Esso si fonda su un necessario momento valutativo affidato alla diligenza professionale e alla sensibilità dei soggetti obbligati: tenuto conto di tali caratteri, esso non può essere affidato a semplici automatismi. Per affinare queste capacità e agevolare l'intercettazione di fenomeni sospetti, la UIF ha il compito istituzionale di emanare indicatori di anomalia e schemi e modelli di comportamento anomalo, su cui mi soffermerò tra breve.

La SOS è un atto distinto dalla denuncia di fatti di rilevanza penale perché attiene a sospetti che devono essere corroborati dalla successiva analisi finanziaria e investigativa per poi sfociare eventualmente in indagini o in procedimenti penali; l'obbligo in esame prescinde dall'importo delle operazioni, richiede significative competenze tecniche e, soprattutto, una profonda conoscenza del cliente da parte dei segnalanti; non costituisce inoltre violazione degli obblighi di segretezza.

Passando ai dati quantitativi, nel 2022 il numero delle SOS è ulteriormente cresciuto rispetto agli anni precedenti, attestandosi a 155.426; analizzando l'andamento delle segnalazioni a partire dalla fine degli anni Novanta (quando le funzioni di UIF e di connessa ricezione delle segnalazioni erano attribuite all'UIC), si possono constatare alcuni momenti di snodo: il primo può essere individuato proprio nell'anno di istituzione della UIF, che segnò anche un radicale cambiamento nello stesso concetto di operazione sospetta da segnalare; un secondo momento di crescita delle SOS è individuabile a partire dall'entrata a regime del nuovo sistema informatico di raccolta delle SOS (RADAR) introdotto nel 2011; a parte questi due momenti topici, vanno poi segnalati episodi contingenti che hanno inciso sulla numerosità delle SOS, quali, ad esempio, la *voluntary disclosure*; per quanto l'elemento quantitativo non sia determinante in questa materia, esso tuttavia depone anche a favore di una accresciuta consapevolezza dei soggetti segnalanti circa l'importanza del contributo segnaletico ai fini della promozione di condizioni di integrità complessiva del sistema.

Allo stesso modo la numerosità non è sempre portatrice di informazioni preziose; al momento la UIF è impegnata, come si può constatare dall'esame del piano strategico come anche dalle concrete iniziative intraprese per cercare di migliorare la qualità delle segnalazioni di operazioni sospette, evitando segnalazioni meramente cautelative o difensive.

Rispetto alla ripartizione delle segnalazioni per tipologia di segnalante, preme soffermarsi, anche in ragione del titolo e dei destinatari di questa iniziativa,

sui professionisti, il cui contributo, in termini di segnalazioni inviate, è piuttosto basso nel confronto con gli altri operatori; se consideriamo i dati relativi alle SOS dei segnalanti diversi da banche e Poste, che costituiscono la componente nettamente preponderante dell'aggregato, si rileva per l'intera categoria dei professionisti una quota dell'8,2% nel 2021 e dell'8,5% nel 2022. Analizzando poi le singole categorie professionali, il contributo più significativo sul piano numerico e qualitativo è ascrivibile al Consiglio Nazionale del Notariato (CNN) e ai notai; nel 2022 il numero delle SOS trasmesse è ulteriormente aumentato; le SOS inviate dagli avvocati costituiscono ancora un numero piuttosto esiguo, solo in parte giustificabile con il c.d. "privilegio legale forense", che esclude dagli obblighi di segnalazione le informazioni acquisite nell'esercizio dell'assistenza in giudizio del proprio cliente. È essenziale notare che proprio perché le informazioni sull'avvenuta segnalazione devono restare riservate, il ruolo degli ordini professionali, qualificati ai sensi del d.lgs. 231/2007 come organismi di autoregolamentazione, è molto importante perché schermano la SOS del singolo professionista persona fisica e, quindi, difendono efficacemente il segnalante dal rischio di individuazione da parte dei soggetti segnalati; pertanto trasmettere le SOS tramite i Consigli Nazionali è molto più cautelativo, tanto è vero che nel caso dei notai, la stragrande maggioranza (93% e oltre) delle SOS è canalizzata dal rispettivo Consiglio.

Uno degli strumenti utilizzati per agevolare i soggetti obbligati nell'espletamento degli obblighi di segnalazione è costituito dagli indicatori di anomalia per l'individuazione delle operazioni sospette. Al riguardo, lo scorso 12 maggio la UIF ha emanato un nuovo Provvedimento[6] che interviene a distanza di circa 10 anni, facendo leva sulla previsione che ha dotato l'Unità di poteri normativi autonomi in questo campo. Il testo opera una *reductio ad unum* di una serie di indicatori emanati in precedenza per i vari settori di attività da parte di distinte Autorità. In questo quadro, da un lato si realizza l'obiettivo di garantire un'organicità e una semplificazione della materia, evitando anche le precedenti ridondanze nella parte degli indicatori di carattere generale, comuni a tutti i soggetti obbligati; allo stesso tempo si riconosce in maniera esplicita la possibilità per gli organismi di autoregolamentazione di fornire supporto ai professionisti nella selezione degli indicatori che più si attagliano alle loro peculiarità operative.

Il Provvedimento, nel quale confluisce il patrimonio conoscitivo riveniente dalle analisi finanziarie e dalle esperienze ispettive della UIF, condotte non solo su soggetti tradizionali ma anche su operatori non finanziari e su settori particolari (criptovalute, società di cartolarizzazione e da ultimo anche case d'aste),

[6] Il Provvedimento è stato pubblicato il 25 maggio in *Gazzetta Ufficiale* ed entrerà in vigore dal 1° gennaio 2024.

si giova anche dei proficui rapporti di collaborazione e scambio informativo con la Guardia di Finanza, con la DNAA (per i casi di criminalità organizzata e di terrorismo), con le Autorità di Vigilanza di settore (Banca d'Italia, IVASS e CONSOB) e con gli organismi rappresentativi delle varie categorie di soggetti obbligati.

Il Provvedimento è volto a guidare i soggetti obbligati nell'individuazione degli elementi informativi essenziali per la configurazione e la rappresentazione dei sospetti. A tal fine è necessaria la ricorrenza di circostanze soggettive e oggettive che il destinatario è tenuto a descrivere nella segnalazione, unitamente alle valutazioni compiute. Ciascun soggetto obbligato è tenuto ad applicare gli indicatori selezionati alla luce della concreta attività svolta; per ciascun indicatore individuato, i destinatari selezionano altresì i relativi sub-indici rilevanti nell'ambito della medesima attività, fermo restando che le circostanze descritte negli indicatori e nei relativi sub-indici rilevano ai fini del sospetto se non sono giustificate da specifiche esigenze rappresentate dal soggetto cui è riferita l'operatività o da altri ragionevoli motivi. L'elencazione degli indicatori e dei relativi sub-indici non è esaustiva né vincolante; è infatti possibile che ulteriori comportamenti, sebbene non descritti, possano generare in concreto profili di sospetto[7].

Mi avvio alla conclusione con una breve considerazione *de iure condendo*. Inizio dal vertice della piramide normativa perché le fonti in questa materia sono disposizioni internazionali di *soft law* (in particolare, le Raccomandazioni del GAFI, presso l'OCSE), le quali, per poter diventare cogenti, devono essere trasposte nella normativa nazionale. Il GAFI è impegnato nel sistematico aggiornamento delle Raccomandazioni, al fine di renderle coerenti con i mutamenti che si verificano nel contesto economico-finanziario e nelle giurisdizioni. Al tempo stesso conduce una sistematica attività di valutazione delle normative nazionali, al fine di verificarne la *compliance* formale ma soprattutto l'efficacia, stimolando anche una notevole pressione sugli Stati per il pronto adeguamento.

A livello europeo, la prospettiva evolutiva più importante è da individuarsi nell'AML *package*, attualmente in discussione, che comporterà l'istituzione di una nuova Autorità antiriciclaggio, già nota con l'acronimo AMLA (*Anti money laundering authority*), la quale avrà natura amministrativa e svolgerà funzioni di supervisione antiriciclaggio e di Meccanismo di supporto e coordinamento

[7] Tra gli elementi di novità, richiamo gli indicatori relativi al coinvolgimento diretto o indiretto di persone politicamente esposte o di enti di natura pubblica o con finalità pubbliche; all'utilizzo di *crypto-assets*; alla cessione o all'acquisto di crediti (con particolare riguardo agli NPL); alla cessione di *asset* nell'ambito di procedure concorsuali o a garanzia di crediti; all'anomalo utilizzo di conti correnti di corrispondenza e rapporti assimilabili.

delle FIU nazionali[8]. L'AMLA svolgerà compiti di sorveglianza indiretta anche sui soggetti obbligati non finanziari; nelle norme europee *in itinere* figura un richiamo esplicito al fatto che, qualora gli ordinamenti prevedano un organismo di autoregolamentazione sui professionisti, ad esempio, lo stesso dovrebbe essere sottoposto alla sorveglianza di un'autorità pubblica. Al riguardo, il d.lgs. 231/2007 contiene disposizioni che prevedono forme di controllo sui professionisti da parte del Ministero della Giustizia e della Guardia di Finanza (per i controlli *on site*) e degli organismi di autoregolamentazione (per le sanzioni disciplinari); non resta che attendere gli sviluppi europei per verificare quale sarà la scelta finale a proposito dell'autorità pubblica deputata ai controlli con cui si interfaccerà l'AMLA, nell'esercizio dei suoi poteri di sorveglianza indiretta.

La UIF è intensamente impegnata su vari fronti per cercare di portare anche in questa nuova esperienza dell'AMLA le *best practices* maturate in vari campi (es. in tema di indicatori di anomalia, schemi rappresentativi di comportamento anomalo, comunicazioni per aumentare la sensibilità del sistema e richiamare l'attenzione su tematiche di particolare attualità e rischiosità, pubblicazioni periodiche come i Quaderni dell'antiriciclaggio, incontri con i segnalanti); un ruolo attivo in particolare è svolto nell'ambito della Piattaforma delle FIU (es. progetto per la predisposizione di formati comuni per lo scambio di informazioni tra le FIU, definizione di contenuti e formati delle segnalazioni secondo un modello condiviso, segnalazioni *cross-border*).

Bibliografia

Normativa

Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849*.

[8] Con ciò ricalcando l'esperienza dell'ordinamento italiano, che vede la UIF – che è una FIU amministrativa – e la Supervisione antiriciclaggio della Banca d'Italia operare in modo integrato e sinergico.

3. L'evoluzione dell'apparato normativo e delle tecniche di investigazione

Vito Giordano
Comandante del Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza

Investigazione e tecniche antiriciclaggio: il ruolo delle agenzie di contrasto e dei professionisti

Il Nucleo Speciale Polizia Valutaria, istituito per effetto della legge 30 aprile 1976, n. 159, per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle violazioni alle norme valutarie, esplica la propria attività operando negli svariati settori di servizio riguardanti il riciclaggio, i movimenti transfrontalieri di capitali, l'intermediazione finanziaria, l'usura, la disciplina dei mezzi di pagamento, il finanziamento al terrorismo, la tutela del risparmio, gli illeciti previsti dal testo unico delle leggi bancarie, da quello della finanza e dalla normativa che regola l'esercizio dell'attività di assicurazione.

In tali ambiti il Nucleo Speciale, strutturato sulle quattro sedi di Roma, Milano, Reggio Calabria e Palermo, assicura la valorizzazione dei dati e delle informazioni provenienti dalle segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'Unità d'Informazione Finanziaria corredando tali elementi con quelli derivanti dalle pregresse investigazioni, dai dati di *intelligence* e dalla cooperazione internazionale, orientando così i successivi approfondimenti ad opera dei circa 500 reparti territoriali della Guardia di Finanza e, in particolare modo, dai Nuclei di Polizia economico finanziaria, in sede di capoluogo di provincia, ove sono istituite sezioni specializzate.

Più nello specifico, nel settore antiriciclaggio ed antiterrorismo, il Nucleo Speciale Polizia Valutaria esegue indagini di polizia giudiziaria, d'iniziativa o su delega dell'Autorità giudiziaria, su tutto il territorio nazionale, approfondisce le segnalazioni di operazioni sospette pervenute dall'Unità d'Informazione Finan-

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 65 31/01/24 11:10

ziaria per fatti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo ed esegue le citate ispezioni antiriciclaggio.

Con particolare riferimento al contesto del contrasto del finanziamento del terrorismo e all'attuazione delle misure sanzionatorie adottate dall'Unione europea, dal febbraio 2022, a seguito dell'aggravamento della crisi russo-ucraina, la Guardia di Finanza, quale organo di polizia specializzato nello sviluppo di investigazioni finanziarie, economiche e patrimoniali, ha sin da subito preso parte attivamente – in collaborazione delle altre Istituzioni delle Stato – ai lavori del Comitato di Sicurezza Finanziaria, Autorità responsabile in Italia per l'attuazione delle misure di congelamento istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

In tale contesto, il d.lgs. n. 109/2007 attribuisce un ruolo centrale al Nucleo Speciale Polizia Valutaria della Guardia di Finanza che, operando anche mediante le specifiche attribuzioni previste dalle disposizioni vigenti per la prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, effettuata approfondimenti finalizzati all'individuazione delle risorse economiche riconducibili a soggetti listati.

Con particolare riguardo alla gestione del flusso segnaletico, un ruolo significativo è attribuito all'"Ufficio Analisi" che svolge la citata analisi pre-investigativa di ciascuna delle segnalazioni sospette giunte dall'UIF, mediante metodologie standardizzate di analisi di rischio congiunte alle capacità professionali di *team* di analisi specializzati nei vari contesti operativi nei quali opera il Corpo.

Tale bacino informativo consente, nell'azione di prevenzione e contrasto al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo, di concentrare le risorse verso i soggetti e i fenomeni più a rischio, evitando controlli indiscriminati.

In tale ambito svolge, pertanto attività di:

a. "direzione operativa", tramite la delega[1] alla componente territoriale delle attività connesse allo sviluppo di segnalazioni di operazioni finanziarie sospette, all'esecuzione di ispezioni nei confronti dei soggetti sottoposti alla vigilanza della Guardia di Finanza nonché con riferimento allo sviluppo di altri accertamenti di prevenzione antiterrorismo;

b. "indirizzo investigativo", tramite sviluppo di progetti e analisi di rischio, consente di monitorare con efficacia i flussi finanziari, per individuare in modo efficace i capitali di origine illecita, prevenendo e contrastando forme di riciclaggio in grado di inquinare l'economia legale e di alterare le condizioni di concorrenza.

[1] I poteri di polizia valutaria fanno capo esclusivamente ai militari appartenenti al Nucleo Speciale Polizia Valutaria, per cui potranno essere utilizzati dagli altri Reparti del Corpo solo in caso di sub delega.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 66 31/01/24 11:10

In tale ambito, tra i meccanismi più rappresentativi dell'evoluzione dell'apparato normativo e delle tecniche di investigazione, rileva una delle fasi fondamentali del sistema di prevenzione antiriciclaggio: lo scambio di informazioni condotto con le Autorità di Vigilanza e gli Organismi di autoregolamentazione che consentono di arricchire le informazioni a disposizione, definendo indici di rischio che, in applicazione del principio del c.d. *Risk Based Approach* ("approccio basato sul rischio"), cardine dell'intero sistema di prevenzione, possano consentire l'esecuzione di controlli mirati, finalizzati ad elevare il livello di legalità del sistema.

Assumono altresì rilevanza anche i *feedback* sull'esito delle attività di riscontro condotte sulle base dei dati e delle informazioni trasmesse da Autorità di Vigilanza e Organismi che possono costituire, qualora ritenuto opportuno, utili elementi di valutazione per la diramazione di specifiche indicazioni ai soggetti vigilati e/o agli iscritti nei relativi albi ed elenchi.

Tra le principali novità del contesto in rassegna, si segnala il recepimento, ad opera del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 186, della Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, in tema di disposizioni per agevolare l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati.

Più nel dettaglio, il citato decreto designa – per gli ambiti di rispettiva competenza – il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e la DIA quali "autorità nazionali competenti" che possono:

– richiedere e ricevere informazioni finanziarie o analisi finanziarie dalla UIF, qualora necessario per lo svolgimento di un processo penale o nell'ambito di un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali (art. 5);

– trasmettere, in presenza di motivata richiesta avanzata da un'autorità competente di un altro Stato membro, le informazioni finanziarie o le analisi finanziarie ottenute dalla UIF, qualora tali informazioni finanziarie o analisi finanziarie siano necessarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo (art. 6, comma 1);

– richiedere, anche su attivazione degli altri organi delle indagini, alle autorità competenti di altri Stati membri informazioni finanziarie o analisi finanziarie per prevenire, accertare e contrastare il riciclaggio, i reati presupposto associati e il finanziamento del terrorismo (art. 6, comma 3);

– ricevere, dalla UIF, le richieste di informazioni in materia di contrasto avanzate quando ciò risulti necessario per l'esercizio delle relative funzioni (art. 7), andando a costituire un ulteriore canale di collaborazione internazionale, parallelo a quello previsto dall'art. 13 del d.lgs. n. 231 del 2007.

a. *Il ruolo dei* crypto asset

Il sistema finanziario internazionale negli ultimi anni è stato oggetto di un forte rinnovamento con il diffondersi dell'innovazione digitale, con conseguente mutamento delle modalità di erogazione dei servizi finanziari, dei modelli di *business* e degli stessi prodotti.

Tale rivoluzione viene ricondotta al fenomeno intersettoriale comunemente noto come *FinTech*, termine nato dalla crasi delle parole *finanza* e *tecnologia* (traducibile in "tecnologia applicata alla finanza"), che rappresenta l'esito naturale dell'incessante sviluppo della tecnologia che ha già mutato il nostro vivere quotidiano.

Tuttavia, un'evoluzione così rapida, in un settore di cruciale importanza, ridisegna i canali di finanziamento, investimento e le modalità operative di incontro tra le parti interessate, intaccando anche lo stesso concetto di moneta, a seguito anche del diffondersi delle cc.dd. criptovalute.

Il tale contesto, la Guardia di Finanza opera a tutela del risparmio mediante attività di monitoraggio, controllo e repressione degli illeciti, sotto un duplice profilo: da un lato, assicurando la tutela degli investitori e, dall'altro, contribuendo a garantire il corretto funzionamento del mercato dei capitali, prevenendone il suo utilizzo ai fini di riciclaggio.

Si tratta dunque di un'attività che la Guardia di Finanza svolge in collaborazione con le Autorità di Vigilanza di settore (Banca d'Italia, CONSOB e IVASS) nonché con gli Organismi per la tenuta e gestione degli elenchi, *in primis* con l'Organismo per la gestione degli Elenchi degli Agenti in attività finanziaria e dei Mediatori creditizi (OAM), deputato alla tenuta del registro nazionale di tale tipologia di operatori[2], attivo dal mese di maggio 2022.

La diversificazione sempre più ampia dei servizi offerti, operando in ambito finanziario una serie di innovazioni tecnologiche, vede attribuire un ruolo centrale ai sistemi di crittografia *Distributed Ledger Technology* (DLT) o *Blockchain*.

---

[2] Si fa riferimento ai prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale "ogni persona fisica o giuridica che fornisce a terzi, a titolo professionale, anche on-line, servizi funzionali all'utilizzo, allo scambio, alla conservazione di valuta virtuale e alla loro conversione da ovvero in valute aventi corso legale o in rappresentazioni digitali di valore, ivi comprese quelle convertibili in altre valute virtuali nonché i servizi di emissione, offerta, trasferimento e compensazione e ogni altro servizio funzionale all'acquisizione, alla negoziazione o all'intermediazione nello scambio delle medesime valute" nonché ai prestatori di servizi di portafoglio digitale "ogni persona fisica o giuridica che fornisce, a terzi, a titolo professionale, anche on-line, servizi di salvaguardia di chiavi crittografiche private per conto dei propri clienti, al fine di detenere, memorizzare e trasferire valute virtuali", di cui alle nozioni fornite, rispettivamente, dall'art. 1, comma 2, lett. *ff*) e *ff-bis*) del d.lgs. 231/2007, inclusi tra i cc.dd. soggetti obbligati alle disposizioni della normativa riciclaggio ex *art.* 3, comma 5, lett. *i*) e i-*bis*) del d.lgs. 231/2007.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 68 31/01/24 11:10

Motivo per il quale si è reso necessario affiancare alle tecniche investigative tradizionali, di tracciamento dei flussi finanziari, il tracciamento dei flussi mediante investigazioni "*on chain*", grazie al ricorso a *software* investigativi specifici. Tali modalità di indagine hanno già consentito di individuare nuove tecniche utilizzate da riciclatori professionali per eludere la normativa vigente in materia di circolazione di capitali ed antiriciclaggio.

b. *Mercato dell'arte e NFT*

Nell'ambito della disciplina antiriciclaggio e segnatamente nella categoria dei soggetti obbligati, l'introduzione dei primi riferimenti ai commercianti di cose antiche, alle case d'asta nonché alle gallerie d'arte è avvenuta attraverso il d.lgs. 25 maggio 2017 n. 90[3], di recepimento della IV Direttiva antiriciclaggio. La disciplina è stata poi novellata dal d.lgs. 4 ottobre 2019 n. 125 con l'inserimento di ulteriori fattispecie nonché di una soglia di valore (euro 10.000)[4].

Al riguardo, sempre in ottica di analisi degli effetti evolutivi apportati dall'innovazione digitale, possiamo individuare innumerevoli analogie tra mercato dell'arte e NFT, anche in termini di rischi: ci troviamo di fronte a beni di cui è molto difficile stimare il valore perché questo è pienamente nelle decisioni dei contraenti, soprattutto finché non esiste un mercato sufficientemente informato e precedenti su cui fare affidamento.

Come noto, il *Token ownership*, detto anche *Non fungible token* (NFT), è uno speciale *token* crittografico che rappresenta l'atto di proprietà ed il certificato di autenticità attraverso il ricorso alla tecnologia di registro distribuito la cui diffusione è legata, perlopiù, all'arte digitale.

Più nello specifico gli NFT non possono impedire la duplicazione delle opere native digitali che, generalmente rende virtualmente impossibile stabilire chi è il proprietario del file originale. Tuttavia, se però un individuo acquista il *Non fungible token* di un bene digitale questi potrà essere identificato come il

[3] Di recepimento della IV Direttiva.

[4] Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lett. *b*), del d.lgs. 231/07, rientrano tra i destinatari degli adempimenti in trattazione i soggetti che esercitano il commercio di cose antiche e il commercio, o intermediazione nel commercio, di opere d'arte, anche quando le predette attività sono compiute da gallerie d'arte o case d'asta di cui all'articolo 115 TULPS. Ai fini applicativi, vi è la previsione di una soglia di valore dell'operazione, anche se frazionata o di operazioni collegate, di importo pari o superiore a 10.000 euro. La presenza del predetto valore comporta che per le operazioni aventi importo inferiore alla citata soglia, non risultando integrati i presupposti normativi, gli operatori di settore non possono considerarsi "*soggetti obbligati*". La successiva lett. *c*), del citato art. 3, comma 5, fa rientrare tra i destinatari i soggetti che conservano opere d'arte, commerciano, o agiscono da intermediari nel commercio, di opere d'arte, in caso di contestuale ricorrenza di due requisiti e precisamente quando l'attività è effettuata all'interno di porti franchi e il valore dell'operazione, anche se frazionata, o di operazioni collegate sia pari o superiore a 10.000 euro.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 69 31/01/24 11:10

legittimo proprietario del file originale. Pertanto, gli NFT si distinguono dagli altri *token* proprio per la mancata fungibilità in quanto rappresentativi di qualcosa di unico.

Secondo la definizione[5] di *virtual asset* di cui alle "Linee guida per l'applicazione del *risk-based approach* ai *virtual asset* (VA) e ai prestatori di servizi in *virtual asset* (VASP)"[6] del GAFI, gli NFT non rientrerebbero in tale categoria e pertanto non sarebbero coperti dagli standard individuati.

Considerata la rapida evoluzione di *virtual asset*, nell'aggiornamento del 28 ottobre 2021, veniva tuttavia indicato che, aldilà della terminologia utilizzata, sarebbe stato necessario verificare se alcune tipologie di NFT venissero utilizzate, di fatto, a scopo di pagamento o investimento poiché, in quanto tali, potevano costituire rappresentazioni digitali di attività finanziarie sottoposte agli standard internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo.

Alcuni sviluppi degni di nota vengono riportati nel documento di "Aggiornamento mirato sull'implementazione degli standard GAFI su VA e VASP" del 30 giugno 2022[7]. In particolare per il mercato NFT si rileva:

– l'espansione dei mercati e delle applicazioni NFT, poiché un numero crescente di società apparentemente non finanziarie è entrato nel mercato NFT;

– l'aumento del numero di portafogli attivi che hanno acquistato o venduto un NFT, nonostante la recente diminuzione del numero di vendite globali di NFT nel 2022.

Per avere un'idea dei valori di riferimento si richiama uno studio condotto dalla società *Chainalysis*[8] che ha tracciato 44,2 miliardi di dollari di criptovaluta inviata ai contratti ERC-721 ed ERC-1155, i due tipi di *smart contract* su *Ethereum* associati ai mercati e alle raccolte NFT.

---

[5] "Un *virtual asset* è una rappresentazione digitale di valore che può essere negoziato o trasferito digitalmente e che può essere utilizzato per finalità di pagamento o di investimento. Tra i *virtual asset* non sono comprese le rappresentazioni digitali di valute fiat, di valori mobiliari o di altri *asset* finanziari già trattati altrove nelle Raccomandazioni FATF".

[6] FATF (2019*), Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, FATF, Paris, *www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html*.

[7] FATF (2022), *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs, FATF*, Paris, France, *www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html*.

[8] *Crime and NFTs: Chainalysis Detects Significant Wash Trading and Some NFT Money Laundering In this Emerging Asset Class*, February 2022, *https://blog.chainalysis.com/reports/2022-crypto-crime-report-preview-nft-wash-trading-money-laundering/*.

c. *Il caso della cartolarizzazione dei crediti deteriorati*

Disciplinata con l. 30 aprile 1999, n. 130, la cartolarizzazione è una tecnica di finanza strutturata utilizzata per attingere risorse finanziarie aggiuntive sui mercati mobiliari da parte di una società, solitamente una banca, a fronte della cessione di parte degli attivi – e relativo rischio – di cui è titolare.

Il processo di cartolarizzazione si svolge tramite l'intervento di appositi soggetti giuridici denominati "società veicolo", c.d. "SPV" (*Special Purpose Vehicle*) che fungono da canale di congiunzione tra il soggetto titolare dei crediti (*originator*) e gli investitori sui mercati finanziari.

Tenuto conto della rilevanza delle operazioni poste in essere, l'art. 3, comma 2, del d.lgs. 231 del 2007 – come modificato dal d.lgs. n. 90/2017 – prevede alla lettera "r", quali "soggetti obbligati", sottoposti agli obblighi antiriciclaggio, anche le società costituite ai sensi dell'art. 2, comma 6, della l. 30 aprile 1999, n. 130.

Tuttavia, secondo i dati del 2° report 2020 dell'Organismo permanente di monitoraggio e analisi istituto presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale[9] i crediti deteriorati delle imprese, i cosiddetti *Non Performing Loans*, costituirebbero un gate d'ingresso privilegiato per la criminalità organizzata. Per il vicecapo della Polizia, Vittorio Rizzi: "Il gate d'ingresso più pericoloso nell'economia da parte della criminalità organizzata è costituito oggi dai mercati finanziari, con il rischio rappresentato dall'acquisto di crediti deteriorati delle imprese (NPLs) che gravano sugli *asset* bancari. Pericolo che, se era già presente prima della pandemia, aumenta in modo esponenziale nell'era del Covid-19 e che confina il classico reato di usura ad un'epoca datata e ad una realtà oggi residuale rispetto alla proiezione degli affari della criminalità organizzata e ai loro volumi".

In tale ottica va sottolineata l'introduzione, ad opera della V Direttiva antiriciclaggio, recepita con d.lgs. n. 125/2019, del comma 2-*bis* dell'art. 3 del d.lgs. 231 del 2007 l'art. 3, che fornisce elementi specifici riferiti alle operazioni di cartolarizzazione e agli obblighi nei confronti del c.d. "terzo ceduto", colmando un precedente *vulnus* normativo. In particolare, "nelle operazioni di cartolarizzazione di crediti, gli intermediari bancari e finanziari di cui al comma 2, incaricati della riscossione dei crediti ceduti, dei servizi di cassa e di pagamento e delle verifiche di conformità provvedono all'adempimento degli obblighi di cui al presente decreto anche nei confronti dei debitori ceduti alle società per la cartolarizzazione dei crediti nonché dei sottoscrittori dei titoli emessi dalle medesime società".

[9] Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso – Report 2/2020 – Roma, giugno 2020, *https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report_2_2020.pdf.*

Bibliografia

Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, Report 2/2020 – Roma, giugno 2020, in *https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-03/report_2_2020.pdf*.

Normativa

D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione, in *https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/12/14/007X0246/sg.*

Sitografia

FATF (2019), *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*, FATF, Paris, in *www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html.*

FATF (2022), *Targeted Update on Implementation of the FATF Standards on Virtual Assets/VASPs*, FATF, Paris, France, in *www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/targeted-update-virtual-assets-vasps.html.*

Crime and NFTs: Chainalysis Detects Significant Wash Trading and Some NFT Money Laundering In this Emerging Asset Class, February 2022, in *https://blog.chainalysis.com/reports/2022-crypto-crime-report-preview-nft-wash-trading-money-laundering/*.

4. Il contrasto sovra-nazionale al fenomeno: fra coordinamento, armonizzazione e prassi operative

Pasquale Profiti
Procuratore *European Public Prosecutor's Office* (EPPO) sede di Bologna

4.1. Un Pubblico ministero transnazionale: la Procura europea

Sono affermazioni tralatizie e vere: il crimine non ha confini, è da sempre cosmopolita e la globalizzazione legale e tecnologica ha eliminato i residui ostacoli al libero dispiegarsi di accordi criminali ed alla conseguente circolazione di beni e servizi in attuazione dei propositi delinquenziali. Di contro, la prevenzione e la repressione del crimine transnazionale globalizzato sono parcellizzate tra diversi Stati e finanche all'interno degli Stati; ciò rende difficoltoso, in quanto inadeguato, il contrasto all'illegalità più deleteria nell'offesa al vivere collettivo.

Gli Stati, per la verità, hanno risposto progressivamente mediante gli accordi di cooperazione giudiziaria penale. Una risposta che è stata particolarmente perseguita, in termini di efficacia, nell'area dell'Unione europea, sia in materia di raccolta di elementi di prova che di contrasto e recupero dell'accumulo dei patrimoni illeciti. I progressi sono stati ricercati sia sul piano della disciplina procedimentale delle modalità di cooperazione che su quella istituzionale con particolare riferimento all'istituzione di EUROJUST.

I passi avanti sono stati indubbiamente significativi, ma è mancato il vero salto di qualità. EUROJUST è stato un potentissimo volano non solo di coordinamento, ma anche di promozione investigativa, con risultati rilevantissimi nei singoli casi in termini di limitazione degli ostacoli giuridici nei rapporti interstatuali. Si è però trattato di un agevolatore efficacissimo di coordinamento e programmazione di azioni investigative, ma non di conduzione unitaria e strategica di attività investigative capaci di mettere nel mirino, direttamente e senza barriere istituzionali, i fenomeni criminali.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 73 31/01/24 11:10

La Procura europea è, invece, proprio questo. Nell'ambito del perimetro delle sue competenze sostanziali può e deve sviluppare progettualità di contrasto:

– alla criminalità transnazionale che illecitamente drena le risorse in entrata al bilancio UE, contemporaneamente distorcendo il mercato attraverso una concorrenza sleale poiché fondata sull'evasione dei tributi;

– alla delinquenza che si accaparra dei fondi in uscita dal bilancio UE, rendendo vane le politiche di spesa elaborate dalle istituzioni dell'Unione europea per soddisfare gli interessi pubblici dei cittadini dell'area UE.

I meccanismi riciclatori si associano ad entrambi i macro-fenomeni criminali, quello sul lato delle entrate e quello sul versante della spesa.

La circolazione del provento illecito a scopo di riciclaggio è facilmente immaginabile nelle fattispecie transnazionali che erodono le entrate costituite da dazi doganali e dall'Iva. In questi casi è il meccanismo criminale che, proprio in quanto si dipana su più paesi, ha fin dalla sua genesi canali imprenditoriali e finanziari per assicurare il profitto al lontano dal luogo dove le evasioni di dazi e Iva si realizzano.

L'esperienza concreta delle attività investigative in materia di fondi e finanziamenti erogati o garantiti dall'Unione europea ha reso evidente come anche in questo settore esistono e sono ben congegnati canali di pulizia del profitto di tali reati, con la dispersione di tali fondi ottenuti illecitamente, distorti dalle finalità cui dovevano servire attraverso canali finanziari e reti societari messi a disposizione da abili operatori faccendieri.

La Procura europea, si diceva, ha prerogative istituzionali che gli consentono di canalizzare le notizie di reato riguardanti tali fenomeni in 22 Stati, seguirne gli sviluppi, monitorarne gli intrecci più frequenti tra gli Stati, individuando ricorrenze e debolezze normative, istituzionali od operative, che potranno essere oggetto di segnalazione e di correzione al fine di migliorare il contrasto repressivo ed agire in prevenzione. Non hanno al momento aderito alla Procura europea la Polonia, l'Ungheria, la Danimarca, la Svezia e l'Irlanda.

Per capire e rendere credibile quanto si è finora apoditticamente affermato è inevitabile descrivere cosa sia e cosa faccia la Procura europea. Al termine si trarranno conclusioni in linea con quanto finora asserito.

4.2. Il perimetro di azione della Procura europea

La Procura europea (EPPO, *European Public Prosecutor's office*) ha solide basi giuridiche. La sua istituzione è prevista dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'art. 86, che prevede l'istituzione con normativa re-

golamentare europea della Procura europea *competente per individuare, perseguire e rinviare a giudizio, eventualmente in collegamento con Europol, gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.*

I reati in questione, quelli che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, sono definiti dalla c.d. "direttiva PIF" (acronimo di Protezione degli Interessi Finanziari dell'Unione europea). In sostanza ed in estrema sintesi si tratta, sul lato della spesa, delle frodi per l'accaparramento di fondi europei e/o dell'utilizzo distorto di tali risorse, mentre sul lato delle entrate abbiamo i reati di contrabbando e di evasione dell'Iva attuata con operazioni di frode transnazionale. Con una formula riassuntiva si parla di c.d. "reati PIF".

Detta così verrebbe da dire: tutto qui?

Cominciamo con il precisare che il regolamento europeo che istituisce la Procura europea (Regolamento EPPO) ha attribuito alla Procura europea, laddove puniti meno gravemente dei reati PIF, tutti i reati che, anche se non direttamente lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, sono a questi *indissolubilmente connessi* nella concreta vicenda investigata. Una formula tutta da decifrare, ma che certamente include quei reati che negli specifici casi investigati sono stati commessi nell'ambito di un unico disegno criminoso nel quale si inserisce anche un reato PIF.

Il Regolamento EPPO precisa poi che sono sempre da considerare attratti nella competenza di EPPO, anche se non direttamente impattanti sugli interessi finanziari UE, anche i reati strumentali alla commissione di questi ultimi. Il concetto di strumentalità è precisato nello stesso testo normativo, in particolare nel considerando n. 56: sono reati strumentali quelli finalizzati a procurarsi i mezzi materiali o giuridici per commettere il reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione o per assicurarsi il relativo profitto o prodotto. Risulta allora evidente, per quanto qui interessa, che tutte le fattispecie di ricettazione o riciclaggio dei proventi del reato, comunque denominate, rientrano nei reati strumentali.

Infine, il dato più significativo che connota le potenzialità e la portata dell'azione di contrasto ai fenomeni criminali da parte della Procura europea è fornito dalla previsione del Regolamento EPPO sulla criminalità organizzata. Le associazioni per delinquere che hanno il loro focus nella commissione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione devono essere investigate e perseguite dalla Procura europea.

Il complesso di tali norme consente all'organo requirente europeo di occuparsi di criminalità organizzata, compresa quella mafiosa italiana, tutte le volte che questa attua i propri propositi criminali di profitto attraverso i reati di grande evasione dell'Iva sugli scambi intracomunitari, i delitti di accaparramento

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 75 31/01/24 11:10

e/o dissipazione di fondi europei, i crimini per aggiudicarsi appalti finanziati in tutto o in parte da fondi UE o che consistono nel fornire con modalità illecite beni e servizi alla Pubblica amministrazione pagati con fondi UE. Le azioni di riciclaggio dei proventi di tali reati, come detto, rientrano nella competenza della Procura europea. Se ognuno di tali reati è attuato mediante il c.d. "metodo mafioso" si rimane, all'evidenza, nell'ambito delle attribuzioni del Pm europeo.

Si può stilare una lista, per difetto, dei reati italiani che tipicamente possono ricadere nell'ambito di azione della Procura europea, tenendo però sempre presente che trattasi di un elenco esemplificativo, ma non esaustivo:

1. Reati contro la pubblica amministrazione (da 314 a 322-*bis* c.p.).
2. Reati di malversazione, truffa, frode, turbativa d'asta legati a fondi europei (316-*bis*, 316-*ter*, 640 comma 2, 640-*bis*, 640-*ter* c.p.; 353, 353-*bis*, 356 c.p.; art. 2 l. 898/86).
3. Reati tributari in materia di Iva (artt. 2, 3, 4, 5, 8, 10-*quater* e 11 d.lgs. 74/2000) a rilevanza transnazionale e con evasione di imposta superiore a 10 milioni.
4. Reati di contrabbando (d.p.r. 23 gennaio 1973 n. 43, Testo Unico Doganale, compreso l'art. 70 d.p.r. 633/72 su Iva all'importazione).
5. Reati connessi e strumentali a quelli sopra indicati.
6. Reati di criminalità organizzata (artt. 416, 416-*bis* c.p., 291-*quater* DPR 43/1973).
7. Reati di riciclaggio (artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter*, 648-*ter* 1, 512-*bis* c.p.).

Come detto è una lista di reati tipici di competenza dell'EPPO, ma che certamente può essere oggetto di espansione anche a fattispecie penali impensabili. L'estorsione per costringere un imprenditore a retrocedere dall'intenzione di partecipare ad un appalto finanziato dall'Unione europea, la pressione mafiosa a cedere parte dei finanziamenti europei distraendoli dalle finalità previste, la falsa testimonianza o la reticenza per nascondere il reale titolare di un soggetto imprenditoriale che si è aggiudicato illecitamente un appalto finanziato dall'Unione: sono tutte condotte criminose rientranti nelle prerogative della Procura europea.

La dimensione delle reali competenze, nel concreto, del nuovo requirente europeo sono all'evidenza connesse all'espansione dei delitti in questione, alle decisioni della criminalità organizzata di utilizzare questa tipologia di crimini per produrre profitti illeciti, alla capacità degli organi di prevenzione e contrasto europei di intercettare ed efficacemente investigare tali fenomeni.

La concreta esperienza dei primi due anni di EPPO consente di evidenziare che la criminalità sfrutta i fenomeni criminosi di evasione dell'Iva negli scambi UE, è in prima fila nell'aggiudicarsi risorse europee e conosce bene i meccanismi del contrabbando e dell'evasione delle accise. Dalla sua parte ha l'efficiente *know-*

how criminale e le strutture di immediata messa in sicurezza e disseminazione del profitto per il successivo reimpiego in nuovi investimenti criminali. Non deve inventarsi nulla di nuovo.

Spero si possa a questo punto comprendere le ragioni per cui una delle primissime importanti indagini condotte a termine dalla Procura europea abbia riguardata una frode nell'evasione dell'Iva per la vendita di auto di grossa cilindrata dalla Germania in Italia, un procedimento che vedeva indagati ed arrestati personaggi di origine calabrese i cui cognomi richiamavano conferenze stampa delle DDA di Reggio Calabria e Catanzaro.

4.3. La struttura della Procura europea

Perché la Procura europea può costituire un salto di qualità nel contrasto alla criminalità dedita alle azioni delittuose che rientrano nella sua competenza? Se fosse solo una Procura specializzata per perseguire alcuni reati all'interno dei vari Stati, non vi sarebbe stata una vera ragione per promuoverne l'istituzione. Sarebbe stato sufficiente raccomandare l'istituzione di dipartimenti specializzati all'interno delle Procure nazionali per raggiungere risultati analoghi, una modalità organizzativa già presente in molti degli uffici requirenti italiani.

La Procura europea ha tratti distintivi nella sua architettura e nel dispiegamento delle sue competenze che la rendono qualitativamente diversa dalle Procure statali.

Vediamo i motivi.

È un unico ufficio che opera in 22 Stati diversi. Tutti coloro che lavorano nella e per la Procura europea, sia nella sede centrale che negli Stati europei aderenti, sono all'interno di un'unica istituzione.

È un unico ufficio articolato su due livelli: 1) organi ed uffici centrali, con sede in Lussemburgo; 2) organi ed uffici che operano nei 22 Stati EPPO. I due livelli sono in dialogo costante, un dialogo previsto dalle norme, un confronto che origina anche spontaneamente da buone prassi.

Osserviamo da vicino i due livelli.

Il livello centrale vede tre organi: 1) il Procuratore (la Procuratrice) capo europeo; 2) il collegio (College) dei Procuratori europei composto da un procuratore europeo per ognuno dei 22 Stati oltre al Procuratore capo; 3) le Camere permanenti, composte ognuna da tre Procuratori europei.

Il Procuratore capo europeo è nominato dal Parlamento europeo e dal Consiglio in accordo tra loro. Dura in carica sette anni. Rappresenta l'istituzione nei rapporti esterni, sia con gli organi dell'Unione europea che con i diversi Stati,

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 77 31/01/24 11:10

aderenti ad EPPO e non. In tali rapporti promuove tutte le azioni necessarie per rendere più efficace, consistente e coerente l'attività di EPPO, manifestando ai diversi livelli di confronto quali sono le prerogative e le esigenze dell'ufficio requirente per realizzare i suoi obiettivi di efficace contrasto al crimine che danneggia gli interessi UE. In questo ambito si collocano le attività necessarie a dare migliore esecuzione alle strategie adottate dal secondo organo centrale, il College.

Il College, come detto, è composto dal Procuratore capo e da un procuratore europeo per ognuno dei 22 Stati, designati da ciascuno di tali Stati per sei anni. È l'organo che adotta le direttive, le linee guida, le raccomandazioni da implementare per raggiungere gli obiettivi che, nei diversi settori di azione, lo stesso College individua operativamente dando attuazione alle indicazioni contenute nel Regolamento EPPO. È il college, inoltre, che definisce le procedure interne che indicano le regole da seguire nei rapporti tra i diversi livelli operativi della Procura, segnatamente tra Camere permanenti e Procuratori europei delegati per un'efficace sinergia.

Le Camere permanenti sono i referenti a livello centrale dei Procuratori europei delegati (PED), vale a dire i referenti dei Pubblici ministeri che nei 22 Stati svolgono le funzioni giudiziarie di requirente penale, la funzione che generalmente ed in maniera imprecisa viene definita di "accusa" penale. Le Camere permanenti supervisionano quindi le singole attività investigative e processuali condotte dai PED. Ogni indagine aperta dalla Procura europea vede l'immediata ed automatica assegnazione del caso ad una delle 15 Camere permanenti, ciascuna composta da tre diversi Procuratori europei. Da quel momento la Camera così selezionata in via automatica inizierà l'azione di monitoraggio ed interlocuzione sulle attività svolte dal Procuratore europeo delegato (PED) incaricato delle indagini su una determinata notizia di reato. In particolare, quest'ultimo, nei rapporti con la camera permanente che si occupa dello specifico procedimento, sarà chiamato a:

– riferire periodicamente alla Camera permanente sullo stato delle investigazioni e sui prevedibili sviluppi;

– fornire chiarimenti, a richiesta della Camera permanente cui il caso è assegnato, sulle iniziative intraprese o sulle ragioni della mancata adozione di determinati passi procedimentali;

– interloquire sulle segnalazioni della competente Camera permanente tese ad estendere le indagini ad ambiti non ancora esplorati, ma che si ritengono uno sviluppo praticabile delle indagini stesse;

– chiedere alla medesima Camera permanente il consenso per archiviare, esercitare l'azione penale o definire il procedimento con riti "semplificati";

– relazionare, una volta esercitata l'azione penale, sullo sviluppo dell'attività requirente nella fase del processo dinanzi ai giudici;

– chiedere l'adesione ad eventuali proposte di impugnazione della sentenza le cui conclusioni il PED ritiene meritevole di essere sottoposte al vaglio dei giudici di secondo grado o di cassazione per modifiche o annullamento.

Il livello decentrato della Procura europea è il Procuratore europeo delegato (PED). Il PED è il Pubblico ministero, colui che esercita attività giurisdizionale requirente penale nei 22 Stati. A lui sono assegnate, nella stragrande maggioranza dei casi, le notizie di reato per essere investigate, al pari di ciò che avviene per qualsiasi altro Pubblico ministero nazionale. È colui che fornisce le direttive di indagine e si confronta con la polizia giudiziaria del rispettivo Paese, chiede le intercettazioni, dispone le perquisizioni ed i sequestri probatori, chiede il congelamento dei beni o le misure cautelari personali, individua gli indagati e i reati su cui investigare, propone alle Camere permanenti di archiviare il caso o di esercitare l'azione penale. Rispetto al Pubblico ministero nazionale, il suo dialogo sul fascicolo d'indagine non è con il Procuratore che si trova nello stesso edificio, ma con la Camera permanente che ha sede a Lussemburgo. Come Pubblico ministero che esercita giurisdizione deve rispettare tutte le norme, di procedura e di diritto penale, nazionali e sovranazionali che rispettano gli altri Pubblici ministeri dello Stato di appartenenza.

Attenzione, però: ricordiamoci che parliamo di 140 Pubblici ministeri della Procura europea, che ha un livello centrale dal quale si osservano, tramite le Camere permanenti e il College, tutte le indagini ed i conseguenti fenomeni criminosi su tutto il territorio europeo dei 22 Stati. Una posizione che non ha pari rispetto alla visione delle parcellizzate Procure nazionali, perché gli incroci investigativi, le dimensioni delle dinamiche criminali, gli sviluppi di tali dinamiche, le nuove tendenze, vengono continuamente monitorate nello specifico settore di azione della Procura europea.

A tale prospettiva di miglior visione dell'attività di contrasto si aggiunge un altro fondamentale tratto distintivo, questa volta a livello decentrato. I PED hanno competenza nazionale.

4.4. La competenza nazionale del Procuratore europeo delegato

Cosa esattamente vuol dire avere un Pubblico ministero con competenza nazionale?

Quando è incaricato di un'indagine il Procuratore europeo delegato che agisce come Pubblico ministero non perde mai la competenza territoriale nel singolo Stato in cui agisce.

I reati che tratta la Procura europea del tutto raramente vedono una collocazione territoriale ben definita. Sono reati per loro natura che manifestano collegamenti tra persone fisiche e soggetti imprenditoriali che operano a livello sovranazionale e, all'interno di ciascuno Stato, in più aree territoriali. Le indagini quasi mai riguardano un solo reato; nella grande maggioranza dei casi assommano decine di contestazioni, spesso consumate in luoghi diversi tra loro. La competenza territoriale si muove durante le indagini; se, ad esempio, rispetto ad una frode ai fondi europei si aggiunge a seguito di approfondimenti bancari il reato di riciclaggio, quest'ultimo, più grave, sposta la competenza territoriale di tutti o alcuni dei delitti investigati. Nelle procure nazionali ciò conduce a due esiti, entrambi insoddisfacenti: 1) il Pm di un Tribunale incaricato delle attività di indagine separa le notizie di reato: per alcuni reati consumati nel suo territorio mantiene la competenza, per altri, consumati nel territorio di una diversa Procura, opera la c.d. "trasmissione a tale altra Procura"; 2) l'abbandono totale delle indagini con trasmissione di tutto il fascicolo di indagine ad altra o altre Procure territorialmente competenti. Sono le due soluzioni che erano abitualmente adottate dalle Procure nazionali per molti dei reati oggi di competenza della Procura europea, decisioni necessitate dai tecnicismi procedurali che non consentivano di aggredire in maniera adeguata ed estesa i movimenti criminali più articolati. I Pubblici ministeri nazionali, che si occupano di contrabbando ed evasione di Iva ed accise nel settore dei petroli o di frodi carosello con evasione di Iva nel settore del commercio di prodotti informatici, conoscono bene la problematica: la necessità di smembrare l'indagine o di non poter percorrerla fino in fondo per perdere la competenza. Quando un fascicolo complesso su cui si è investigato è trasmesso ad un'altra Procura, quest'ultima deve impadronirsi delle risultanze di mesi di pregressa investigazione, spesso condotte da una polizia giudiziaria territorialmente distante. Il massimo che si può ottenere è solo una buona gestione dell'esistente.

Il paradigma cambia con la Procura europea. Ogni Procuratore europeo delegato che indaga su un caso non perde mai la competenza sulle indagini. Può cambiare il giudice di riferimento territoriale se cambia la competenza secondo le norme processuali, ma il pallino investigativo rimane sempre nelle mani degli stessi investigatori, Pubblico ministero europeo e la polizia giudiziaria con cui ha sempre lavorato su quel caso. Il Pubblico ministero europeo ha poteri requirenti su tutto il territorio nazionale; è irrilevante la sede di sua collocazione logistico-organizzativa in una delle attuali 7 sedi in cui in Italia sono insediati i Procuratori europei delegati. Il PED che ha l'ufficio a Bologna può chiedere l'esercizio dell'azione penale di fronte al giudice di Reggio Calabria; il PED di Palermo può chiedere un'intercettazione al giudice di Parma. La Procura europea è unica, i magistrati che lavorano per tale ufficio nei singoli Stati vedono come

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 80 31/01/24 11:10

estensione della loro giurisdizione requirente l'intero territorio nazionale. Con un ulteriore vantaggio: trattandosi di uno stesso ufficio, laddove le investigazioni andranno a toccare altre aree territoriali, al/ai PED inizialmente titolare delle indagini possono aggiungersi altri PED in relazione alle esigenze di rapportarsi con i diversi giudici del territorio nazionale o con la polizia giudiziaria che meglio conosce la criminalità che insiste nelle aree coinvolte dalla estensione delle investigazioni. In altri termini, si aggiunge, ma non si toglie nulla a chi ha una conoscenza fin dall'inizio ed approfondita delle indagini.

L'esperienza ricorrente dei primi due anni di attività ha inoltre evidenziato ricorrenti incroci di più indagini, partite da diverse notizie di reato ed affidate a PED diversi e polizie giudiziarie differenti. Gli approfondimenti condotti dall'una e dall'altra parte, inizialmente concentratesi su soggetti e fatti storici delittuose differenti, di frequente conducono ad individuare connessioni di diversa natura. Talora si scopre che vi sono meccanismi criminali che sono offerti da professionisti del crimine economico-finanziario a chi ne ha bisogno, come gli schemi di frode fiscale o di sfruttamento delle risorse europee; altre volte emergono gli stessi soggetti che operano dietro le quinte di numerose società a fronte di una formale apparenza di riferibilità a prestanome, società opportunamente collocate, ma ancora una volta solo apparentemente, in sedi territoriali diverse. In questi casi, il beneficio dell'ufficio unico, che agisce a livello nazionale con Pubblici ministeri a competenza nazionale, risulta ancora una volta evidente. Quando questi incroci si realizzano la condivisione immediata delle informazioni e delle risorse umane dei diversi procedimenti che almeno in parte riguardano gli stessi fatti è possibile proprio perché parliamo di due procedimenti dello stesso ufficio giudiziario che, senza alcuna difficoltà, possono sia far transitare gli atti dall'uno all'altro fascicolo, sia unire i due o più fascicoli per essere trattati congiuntamente. È qualcosa di più, anzi di ontologicamente diverso del mero coordinamento tra uffici giudiziari di Procura diversi, per quanto efficace tale coordinamento possa essere. È l'unificazione del patrimonio informativo e degli obiettivi procedimentali, con un'osmosi che non fa perdere nulla del passato e che accresce le potenzialità di riuscita delle investigazioni.

4.5. La gestione "europea" dei procedimenti

Ritorniamo ora a monte, dalla gestione dei procedimenti penali di 22 Stati da parte di un unico ufficio di Procura, con una struttura centrale e una decentrata.

I fenomeni criminali affrontati dalla Procura europea nascono di frequente con una intrinseca connotazione transnazionale. Pensiamo ad esempio al con-

trabbando di merci proveniente dall'Asia che approda nei porti europei della Grecia, della Bulgaria, della Slovenia e poi viene destinata alla circolazione economica ed al consumo, in evasione di dazi e/o di IVA in Italia, Germania o Francia. Oppure alle frodi carosello IVA che vedono la stessa merce circolare più volte tra vari stati europei, in ognuno dei quali vi sono soggetti giuridici e persone fisiche pronte a giocare il proprio ruolo classicamente denominato come "conduit", filtro, "broker", "missing trader", spesso accompagnate dal supporto di società logistiche compiacenti. Ognuno di tali soggetti sa cosa deve fare e quale sia il suo margine di guadagno.

La Procura europea in questi casi può opportunamente assegnare o ripartire il caso in considerazione di ragioni giuridiche e di efficienza.

In base all'art. 26 del Regolamento EPPO un caso è di norma aperto e trattato da un Procuratore europeo delegato dello Stato membro in cui si trova il centro (il focus) dell'attività criminosa oppure, se sono stati commessi più reati connessi di competenza dell'EPPO, dello Stato membro in cui è stata commessa la maggior parte dei reati. Rispetto alla regola di affidare il caso ad un unico Procuratore delegato dello Stato dove principalmente si svolge l'attività criminosa, le eccezioni possono essere operate, a favore di altro PED di un diverso Stato aderente ad EPPO, soltanto tenuto conto dei seguenti criteri, in ordine di priorità: a) il luogo di residenza abituale dell'indagato o dell'imputato; b) la nazionalità dell'indagato o dell'imputato; c) il luogo in cui si è verificato il danno finanziario principale.

Finché non sia esercitata l'azione penale, vale a dire fin quando non siano formalizzate le contestazioni con la richiesta di un processo su ipotesi specifiche di reato, la Camera permanente competente può, in un caso rientrante nella competenza di più Stati membri e previa consultazione con i procuratori europei e/o i procuratori europei delegati interessati, decidere di: a) riassegnare il caso a un procuratore europeo delegato di un altro Stato membro; b) riunire o separare i casi e, per ogni caso, scegliere il Procuratore europeo delegato che ne è incaricato. Tali opzioni decisorie sono dettate dal criterio dell'interesse generale della giustizia, dello stato di avanzamento delle indagini e, comunque, nel rispetto dei sopra indicati criteri di scelta dei Procuratori europei delegati incaricati del procedimento.

In sintesi, in ragione delle emergenze investigative e degli sviluppi degli accertamenti:

– indagini inizialmente partite tra PED appartenenti a stati diversi, possono essere sempre riunite con l'individuazione di un unico Stato i cui PED dovranno portare avanti il procedimento;

– un'unica indagine avviata dai PED di un unico Stato, può poi essere separata ed affidata a PED di due o più paesi EPPO;

– una stessa indagine partita dai PED di uno Stato potrà essere assegnata ai PED di altro Stato.

Sono decisioni che le Camere permanenti dovranno adottare sulla base della maggiore efficacia possibile degli accertamenti investigativi e tenendo sempre in debita considerazione l'esigenza di non rallentare la definizione del procedimento laddove le indagini dovessero essere ad un punto avanzato, tale per cui una modifica nelle assegnazioni potrebbe incidere negativamente sui tempi di definizione dello stesso.

Sono decisioni tipiche di un'unica Procura nazionale. Nel caso della Procura europea la particolarità è che sono decisioni che possono coinvolgere Stati diversi. L'esperienza è stata particolarmente utile nei casi di complesse indagini transfrontaliere, laddove un'articolata frode si è sviluppata territorialmente su più Stati nei quali diversi gruppi associati sono presenti, gruppi tra di loro in contatto stabile, ma che poi al loro interno hanno ulteriori articolazioni e realizzano anche altri delitti. In tali circostanze la decisione di affidare una parte dell'attività investigativa, inizialmente condotta dai PED di un unico Stato, anche a quelli di un altro Stato per la parte che vede soggetti operanti principalmente in quest'ultimo, si dimostra particolarmente efficace per garantire approfondimenti adeguati e maggiore speditezza. I PED dello Stato che ricevono una parte delle investigazioni hanno il vantaggio di poter ottenere le necessarie informazioni sul pregresso da un collega dello stesso ufficio, con il quale, anche se magistrato di uno Stato diverso, le possibilità di incontro, dialogo e conoscenza, estesa alle rispettive polizie giudiziarie, sono decisamente più agevolanti anche rispetto a ciò che può avvenire tra diverse Procure di uno stesso Stato.

Inoltre, l'estensione delle indagini non è limitata al territorio dei 22 Stati. Al pari di quanto accade per l'attività svolta dai Pm dei singoli Stati, anche i Pubblici ministeri europei possono occuparsi di reati che sono anche in parte o totalmente commessi al di fuori dall'area EPPO.

In base all'art. 23 del Regolamento EPPO la Procura europea estende la giurisdizione, oltre che ai reati commessi in tutto o in parte nel territorio di uno o più Stati membri, anche alle indagini riguardanti:

– reati commessi da un cittadino di uno Stato membro, a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio;

– reati commessi da persona soggetta alle regole di impiego e collaborazione UE (funzionari, agenti ecc.), a condizione che uno Stato membro sia competente per tali reati quando sono commessi al di fuori del suo territorio.

In altri termini, EPPO estende la sua giurisdizione sui reati PIF anche ai reati commessi da cittadini dei 22 Stati fuori dal territorio di tali Stati, purché ciò

sia previsto dalle norme nazionali. È quanto accade in Italia, con riferimento a quanto previsto dagli artt. 7 e 9 del codice penale, che in taluni casi consentono di perseguire reati commessi dal cittadino all'estero.

4.6. Le indagini transfrontaliere della Procura europea nell'ambito dei 22 Stati aderenti

EPPO è un'unica Procura per 22 Stati. Manca, di contro, un'area legale comune, sia di diritto sostanziale che processuale. Le acquisizioni probatorie all'interno dei 22 Stati membri sono attuate da ciascun Procuratore europeo del Paese in cui tale acquisizione deve avvenire. Nell'ipotesi in cui l'indagine è radicata in uno Stato ed alcune attività investigative devono essere eseguite in un diverso Stato, il PED che conduce l'indagine (si parla di "*handling Prosecutor*") attiva la decisione di essere "affiancato" per tale attività da uno dei PED dello Stato di esecuzione (denominato *assisting Prosecutor*) che, quindi, è incaricato di attuare la decisione affidatagli dal collega. È un meccanismo disciplinato dall'art. 31 del Regolamento EPPO. In termini tecnici si afferma che il PED che conduce le indagini decide di affidare misure investigative al PED che lo assiste nell'altro Stato, spiegando nella sua "*decision*" quali sono le risultanze investigative e le conseguenti ragioni di acquisire elementi di prova in altro Stato.

La questione che si pone a questo punto è: quale normativa si applica per l'acquisizione delle prove? Quella dello Stato richiedente (c.d. *lex fori*) o quella dello Stato di esecuzione (c.d. *lex loci*)?

La risposta è articolata, come sempre nel mondo complesso del diritto, con alcune indicazioni ragionevolmente certe, altre che si spera lo diverranno.

Il PED che decide la misura investigativa affidandola al collega dello Stato di esecuzione deve specificare le modalità procedurali che ritiene indispensabile siano adottate per non incorrere in possibili eccezioni di validità nel proprio paese. Per il resto si applicano le regole procedurali dello Stato di esecuzione. Il rispetto di tali regole è sufficiente ad assicura l'ammissibilità della prova nello Stato del PED che conduce l'indagine. Il Regolamento EPPO prevede, infatti, che nessun giudice possa rifiutare efficacia alle prove assunte in altro Stato per il solo motivo che sono state raccolte in un altro Stato membro o conformemente al diritto di un altro Stato membro.

Le normative processuali degli Stati prevedono che alcune specifiche acquisizioni probatorie debbano essere autorizzate da un giudice, opportunatamente richiesto dal Pubblico ministero. Le norme dei diversi Stati possono sul punto differire. In Italia, ad esempio, per i provvedimenti che dispongono indagini

bancarie è sufficiente un decreto del Pubblico ministero. In alcuni altri Stati, di contro, è necessaria un'autorizzazione del giudice. Il PED "*handling*", richiedente la misura investigativa al PED *assisting*, ottiene nel proprio Stato le autorizzazioni necessarie secondo le sue norme procedurali prima di inoltrare la richiesta. Nel caso del provvedimento bancario, ad esempio, il PED italiano che deve acquisire all'estero documentazione bancaria potrà direttamente avanzare richiesta, senza dover ricorrere ad un'autorizzazione del Giudice italiano. Se a ricevere tale richiesta è il PED di uno Stato ove è necessario l'intervento del Giudice per l'acquisizione dei documenti bancari, si ritiene che tale autorizzazione debba essere ottenuta, su richiesta del PED assistente che esegue la misura investigativa; quest'ultimo si avvarrà degli elementi messi a disposizione dal PED richiedente. Nel caso in cui le norme procedurali di entrambi gli Stati richiedono l'intervento del giudice, come quasi sempre avviene ad esempio per le intercettazioni, pur nell'incertezza di qualche passaggio normativo del Regolamento EPPO, si è giunti alla conclusione, che garantisce maggiormente il rispetto dei diritti di tutti, per cui entrambe le autorizzazioni dei due giudici dei due diversi Stati, richiedente e di esecuzione, siano necessarie.

La questione che si pone è quella del tipo di valutazione affidata al giudice dello Stato di esecuzione, lo Stato dove non è radicata l'indagine. Che tipo di controllo gli è affidato? Più in dettaglio, la sua valutazione è estesa ai contenuti investigativi? Può apprezzare la consistenza degli indizi per autorizzare l'acquisizione bancaria oppure valutare la rilevanza ai fini di prova di ciò che è richiesto dal PED che gestisce l'indagine? Oppure il controllo del giudice è limitato alla formalità esterna ed al rispetto dei principi fondamentali del proprio ordinamento giuridico, in particolare quelli di rilevanza europea?

Sul punto si pronunzierà la Corte di Giustizia, richiesta dai giudici austriaci su un caso che riguardava l'esecuzione di una perquisizione richiesta da un PED tedesco al PED austriaco. A differenza che in Italia, dove la perquisizione è disposta direttamente dal Pubblico ministero, in Germania la perquisizione è strumento di ricerca della prova che va autorizzata dal giudice; il PED tedesco, quindi, si premura di ottenere l'autorizzazione dal proprio giudice, prima di attivare il collega austriaco dove la perquisizione è eseguita. In Austria la perquisizione è soggetta a convalida da parte del giudice. Qui è sorto il quesito interpretativo che i giudici austriaci hanno chiesto di risolvere alla Corte di Giustizia. Qual è l'estensione del controllo? In particolare può valutare la serietà degli indizi? E a tal fine, deve previamente avere a disposizione gli atti di indagine svolti nel Paese del PED che ha richiesto la misura investigativa?

La Corte di giustizia deve ancora pronunziarsi. L'opinione prevalente è che il principio di reciproca fiducia sulla legittimità di ciascuno degli ordinamenti

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 85 31/01/24 11:10

giuridici, principio che oggi governa i rapporti tra i paesi UE, comporta una limitazione al controllo delle Corti dello stato richiesto di eseguire la misura investigativa. Ciò dovrebbe valere a maggior ragione nell'ambito dei paesi aderenti ad EPPO, considerato che il regolamento auspica una cooperazione rafforzata tra tali Stati tramite la Procura europea, configurando tale organo requirente come dotato di una struttura che garantisce indipendenza ed attenzione al rispetto dei principi giuridici tipici degli Stati di diritto. Si auspica che la Corte del Lussemburgo possa aderire a tale impostazione, rendendo quindi più agile il meccanismo di esecuzione di attività investigativa transfrontaliera, evitando un pesante e non necessario controllo nello Stato di esecuzione, considerato che le valutazioni di merito si sono svolte nel corso dell'attività investigativa del PED dello Stato che ha chiesto le misure investigative.

4.7. I vantaggi sostanziali dell'unico ufficio europeo nelle indagini transfrontaliere

Al di là dei tecnicismi giuridici vi è però un qualcosa di inestimabile valore che porta con sé, nelle investigazioni su più Stati, la presenza di un unico ufficio requirente europeo. Il PED che richiede la misura investigativa ed il PED che la riceve fanno parte di un unico ufficio giudiziario, sono colleghi, si conoscono, partecipano allo stesso tipo di formazione, hanno la familiarità che deriva dai frequenti contatti per le vie brevi, dalle numerose ed informali *video-call* con le quali si precisano le reciproche esigenze, si forniscono informazioni sui rispettivi ordinamenti giuridici. Sia il PED *handling* che il PED *assisting* fanno riferimento a comuni strutture centrali di supporto legale (i *legal officers*), organizzano riunioni di coordinamento sulle indagini con estrema facilità, a Lussemburgo o in uno dei paesi coinvolti nel procedimento, accompagnati dai rispettivi investigatori. È questo il dato caratterizzante, la vera cifra della Procura europea. L'agilità dei dialoghi e degli scambi di informazioni induce ad individuare quali siano le rispettive esigenze e gli aspetti giuridici più sensibili nei diversi ordinamenti. Con il passare delle esperienze si acquisisce un'abitudine a ragionare con le lenti giuridiche dell'ordinamento altrui. I PED italiani ora sanno che tipo di accortezza giuridica occorre in alcuni degli Stati per acquisire documentazione bancaria, siamo consapevoli che in quegli Stati il collega deve rivolgersi al giudice e, pertanto, occorre predisporre una motivazione a beneficio del PED di esecuzione che renderà per quest'ultimo più agevole rivolgersi alle proprie Corti per ottenere l'autorizzazione ad acquisire i documenti bancari. E se qualcosa non è chiaro o sorge una necessità di integrazione, in assenza di

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 86 31/01/24 11:10

alcuna formalità ci si confronta in un attimo, per provvedere subito a precisare ed integrare secondo le altrui esigenze.

Rispetto agli strumenti ordinari a disposizione dei Paesi UE di cooperazione nell'acquisizione delle prove, il tratto distintivo sta qui. È una differenza che sgretola le barriere mentali ed agisce sul piano delle abitudini a ragionare. Con la Procura europea non si deve più pensare ad individuare quale organo investigativo dell'altro Stato sarà competente, territorialmente e per materia, per il caso. Non si ha l'incertezza su come contattare lo specifico investigatore a cui sarà affidato il caso e per qualsiasi dubbio di comprensione la soluzione si trova con un immediato contatto tra gli organi inquirenti. Con la Procura europea io, come PED, mi rivolgo al collega del mio ufficio, sebbene di un altro Stato, è lui che mi farà presente le specifiche esigenze, mi metterà in contatto con i suoi investigatori che potrò a mia volta far colloquiare con i miei investigatori, mi farà presente che qualcosa non gli è chiaro, mi chiederà come voglio ricevere gli atti.

4.8. Considerazioni conclusive

Tutto ciò che l'istituzione di una Procura europea unica porta con sé potrebbe divenire, se utilizzato con lungimiranza ed un pizzico di utopia, un formidabile volano di integrazione di culture giuridiche e di miglioramento degli approcci di contrasto al crimine. Il confronto continuo tra le diverse norme giuridiche e tra i risultati che una certa disciplina giuridica consente di raggiungere in uno Stato, a fronte delle mancanze degli stessi strumenti in altro, conduce a segnalare quale sia la linea da seguire negli sviluppi normativi anche a livello europeo. Per esempio, la normativa tedesca in materia di contrasto alle frodi Iva sulla circolazione intra UE dei beni consente certamente ai colleghi tedeschi della Procura europea un raggio di azione molto più ampio che da noi. Varrebbe la pena considerare un'evoluzione nella stessa direzione.

Allo stesso modo è fattore di potenziale sviluppo migliorativo il confronto tra le articolazioni di polizia, i loro poteri, i loro modi di agire, il tipo di loro formazione. Non è un caso che EPPO abbia deciso di dare avvio alla Accademia di polizia EPPO partendo dalla Guardia di Finanza italiana come punto di riferimento iniziale, una scuola di formazione destinata a preparare le polizie economico-finanziarie degli altri 22 Stati. Il modello organizzativo e funzionale della Guardia di Finanza è stato individuato tra quelli che consentono di meglio individuare, reprimere e prevenire i fenomeni criminali negli specifici settori di cui si occupa la Procura europea. È stata un'individuazione basata sull'esperienza, sul vedere concretamente il dispiegarsi delle indagini italiane e di come la

Guardia di Finanza sia stata nei fatti efficace nel prestare assistenza alle attività investigative richieste da altri PED stranieri in Italia.

Torniamo al punto di partenza. Sarebbe troppo affermare che il crimine globalizzato, quel crimine che si avvantaggia della facilità di circolazione di beni, servizi e denaro, abbia ora trovato un contraddittore istituzionale capace di reggere il confronto. La strada è lunga da percorrere e le difficoltà da sormontare talora ancora bloccanti. È però una strada tracciata che, se saprà essere percorsa con giudizio e coraggio dalla neonata Procura europea, potrà essere ampliata nelle sue competenze, migliorata negli aspetti di perdurante rigidità e, soprattutto, costituire una via di non ritorno verso uno spazio europeo di legalità condivisa che porti con sé anche una comune visione degli obiettivi di giustizia da perseguire.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 88 31/01/24 11:10

5. I presidi anti-riciclaggio nei modelli di *compliance* aziendale

Antonella Rimondi
Avvocata del Foro di Bologna

5.1. Premessa

La prevenzione e il contrasto del riciclaggio sono attuati dall'ordinamento giuridico italiano attraverso plurimi strumenti e ambiti di intervento, in linea con le indicazioni delle normative sovranazionali e, in particolare, delle cinque direttive antiriciclaggio, che hanno recepito e reso vincolanti i principi ispiratori delle Raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI).

In particolare, il Legislatore nazionale è intervenuto:

– mediante strumenti di diritto penale, volti alla punizione degli autori (persone fisiche) di condotte finalizzate ad ostacolare l'identificazione dell'origine illecita di denaro, beni o altre utilità e al loro reimpiego nel circuito economico;

– mediante strumenti di carattere amministrativo, in particolare con l'impianto normativo di cui al d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, volto a prevenire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo attraverso l'azione dei soggetti obbligati e la loro attiva collaborazione con le Autorità a ciò preposte nonché attraverso l'azione di tali Autorità e la loro reciproca collaborazione;

– mediante l'estensione dell'ambito della responsabilità amministrativa degli enti in conseguenza di reato di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, con l'introduzione nel c.d. "catalogo dei reati" presupposto anche dei delitti di ricettazione (art. 648 c.p.), riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter*) e autoriciclaggio (art.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 89 31/01/24 11:10

648-*ter* 1 c.p.), richiamati dall'art. 25-*octies* del citato decreto, e, da ultimo, dei "delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dal contante", richiamati dall'art. 25-*octies*.1.

L'ambito di intervento penale – e, conseguentemente, quello della responsabilità da reato degli enti – e l'ambito di intervento amministrativo differiscono sia sul piano dei soggetti obbligati sia sul piano degli obblighi e si fondano su nozioni di riciclaggio solo in parte sovrapponibili.

Le modifiche via via intervenute, sia in sede penale sia in sede amministrativa, dovute alla crescente attenzione, in sede nazionale e – prima ancora – sovranazionale, nei confronti del complesso, variegato e mutevole fenomeno del riciclaggio, in ragione della crescente consapevolezza dei suoi rilevanti effetti economico-finanziari e sociali, hanno in parte attenuato le distinzioni esistenti senza tuttavia eliminarle, generando anche effetti per certi versi paradossali, come si vedrà.

Tali distinzioni, giustificate (pur con qualche significativa incoerenza) dalle diverse finalità perseguite dai due impianti normativi – che, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. 231/2007, sono chiamati a un reciproco coordinamento – e anche dalle diverse conseguenze dagli stessi derivanti sul piano sanzionatorio, sono però foriere di difficoltà interpretative che riverberano i loro effetti sia sulla valutazione del rischio-riciclaggio, volta a individuare le misure da adottare al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dal d.lgs. 231/2007, sia sulla valutazione del rischio-reato, volta a individuare – nella costruzione dei modelli organizzativi di cui al d.lgs. 231/2001 – le misure da adottare ai fine di prevenire la commissione dei reati di riciclaggio, intesi in senso lato, richiamati dall'art. 25-*octies* del d.lgs. 231/2001.

Anche nei casi in cui i due sistemi sono chiamati a coesistere, avendo destinatari comuni, gli stessi, nonostante le evidenti interrelazioni, dialogano a fatica.

5.2. I soggetti obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007 e gli enti assoggettati al d.lgs. 231/2001

Ai fini di quanto si esporrà in seguito, pare utile una riflessione preliminare sui diversi perimetri soggettivi di applicazione del d.lgs. 231/2007 e del d.lgs. 231/2001.

Le categorie dei soggetti obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007 sono indicate nell'art. 3 e comprendono sia persone giuridiche sia persone fisiche. A queste si aggiungono, ai sensi dell'art. 10, sia pure nei limiti ivi espressamente previsti, anche le Pubbliche Amministrazioni, così come definite nell'art. 1, comma 1, lett.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 90 31/01/24 11:10

hh)[1], nel cui ambito sono comprese – tra gli altri – le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate.

La platea dei soggetti sottoposti agli obblighi di cui al d.lgs. 231/2007 è stata via via ampliata nel corso del tempo e comprende categorie estremamente variegate, connotate da modalità operative peculiari che espongono i destinatari a rischi di riciclaggio anche significativamente differenziati.

Nello svolgimento dei loro delicati e gravosi obblighi, essi sono assoggettati ai poteri di controllo ma anche di indirizzo delle rispettive autorità di vigilanza di settore e degli organismi di autocontrollo, ove esistenti.

Tali autorità e organismi sono infatti chiamati, tra l'altro, ad adottare disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni e di adeguata verifica della clientela, nonché a definire procedure e metodologie per la valutazione del rischio riciclaggio cui i soggetti vigilati sono esposti nell'esercizio della propria attività. In caso di gruppi, le rispettive autorità di vigilanza possono impartire alla capogruppo disposizioni concernenti il gruppo nel suo complesso ovvero uno o alcuni dei suoi componenti nonché impartire disposizioni direttamente a questi ultimi.

Non tutti i soggetti obbligati hanno però autorità di vigilanza o organismi di autoregolamentazione cui fare riferimento, chi ne è privo è certamente molto più "solo".

Una importante funzione di indirizzo è tuttavia svolta, a beneficio di tutti i soggetti obbligati, dalla Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), la quale, tenuto conto delle caratteristiche di ciascuno di tali soggetti, emana istruzioni sui dati e le informazioni che devono essere contenuti nelle segnalazioni di operazioni sospette, aggiorna gli indicatori di anomalia, cura la redazione di modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali ed è chiamata a definire modelli comportamentali nonché criteri e metodologie per l'analisi e la valutazione dei rischi di riciclaggio che tengano conto delle diverse tipologie di attività svolte dai soggetti obbligati.

Vale la pena evidenziare che, secondo espressa indicazione normativa, ai fini della mitigazione del rischio – valutato nel rispetto dei criteri e delle metodologie dettate dalle autorità di vigilanza di settore o dagli organismi di autoregolamentazione – i soggetti obbligati sono tenuti ad adottare presidi, controlli e procedure

[1] "Pubbliche Amministrazioni: le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell'Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell'ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica".

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 91 31/01/24 11:10

"adeguati alla propria natura e dimensione". Ai sensi dell'art. 16, comma 2, d.lgs. 231/2007, le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione individuano i requisiti dimensionali e organizzativi in base ai quali i soggetti obbligati adottano specifici presidi, controlli e procedure. Specularmente, ai sensi del successivo comma 3, i soggetti obbligati adottano misure proporzionate ai propri rischi, ma anche "alla propria natura e alla propria dimensione".

Il sistema mostra dunque una certa flessibilità.

Molto diversa la condizione degli enti assoggettati a responsabilità amministrativa derivante da reato, che coincidono solo in parte con i soggetti obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007.

Il d.lgs. 231/2001 si applica infatti agli enti dotati di personalità giuridica, alle società e alle associazioni anche prive di personalità giuridica, con esclusione delle persone fisiche e delle ditte individuali nonché degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici non economici e degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Rispetto a quella interessata dal d.lgs. 231/2007, la platea dei destinatari del d.lgs. 231/2001 è ancor più variegata e variamente strutturata. Questi ultimi sono responsabili per i reati (espressamente previsti, c.d. "reati presupposto") commessi nel loro interesse o a loro vantaggio da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione, direzione dell'ente o di una sua unità dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso (c.d. "soggetti apicali") o da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza dei predetti (c.d. "soggetti sottoposti") se, prima della commissione del fatto-reato, non hanno adottato ed efficacemente attuato modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della stessa specie di quello verificatosi. In tali casi, gli enti rispondono degli illeciti amministrativi derivanti dalla commissione dei reati presupposto a titolo di "*colpa d'organizzazione*", consistente appunto nella mancata adozione di modelli aventi i requisiti di cui all'art. 6 del d.lgs. 231/2001.

L'implementazione di tali modelli non è obbligatoria, ma, alle condizioni previste, ha efficacia esimente (e contribuisce certamente al buon governo dell'ente).

In mancanza di un obbligo normativo, la decisione se dotarsi o meno di un modello organizzativo è pertanto rimessa a ciascuno degli enti ai quali si applica il d.lgs. 231/2001.

Il quadro esistente dimostra chiaramente come tale decisione sia fortemente condizionata dall'aspetto dimensionale, inteso sia in termini di struttura organizzativa sia in termini economico-finanziari. L'adozione del Modello è

infatti assai diffusa nelle imprese di grandi dimensioni, non altrettanto può dirsi invece con riferimento alle piccole e medie imprese. Tale constatazione assume un significativo rilievo se si considera che nel nostro Paese, secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili, le grandi imprese sono meno dello 0,1% del complessivo.

La mancata adozione del Modello espone gli enti a un elevato livello di rischio-reato, con evidenti ricadute sulla collettività. Vale pertanto la pena di interrogarsi sulle ragioni del fenomeno appena descritto. Il rischio di commissione dei reati presupposto – soprattutto a seguito della introduzione dei reati di omicidio e lesioni colpose gravi o gravissime conseguenti alla violazione delle normative antinfortunistiche e dei reati ambientali, ma anche dei reati tributari – e le conseguenze in termini di responsabilità amministrativa posti in capo agli enti dal d.lgs. 231/2001 sono infatti diffusamente conosciuti (anche se, forse, non con il necessario approfondimento) e, almeno con riferimento a determinati reati, tra i quali certamente quelli di riciclaggio, sono comuni alla quasi totalità delle imprese, a prescindere dalla loro dimensione. Non pare di essere lontani dal vero se si afferma che le ragioni che non inducono alla adozione del Modello risiedono nei costi, intesi sia in termini economico-finanziari sia in termini organizzativi, nella complessità degli adempimenti richiesti, a partire dalla valutazione dei rischi-reato, che non tengono in alcuna considerazione la diversa natura e dimensione degli enti assoggettati a responsabilità, nella mancanza di linee di indirizzo di dettaglio (tali non potendo considerarsi le linee guida adottate dalle associazioni di categoria) e anche nel timore che lo sforzo profuso non raggiunga l'obiettivo sperato. La giurisprudenza è infatti decisamente severa in punto di idoneità dei Modelli.

Basti pensare che, ai fini della costruzione di un Modello effettivamente idoneo, occorre che il rischio di commissione dei reati che intende prevenire rientri nell'ambito del "rischio accettabile" e che tale situazione si verifica:

– con riferimento ai reati dolosi, quando gli stessi possono essere commessi solo violando fraudolentemente il Modello;

– con riferimento ai reati colposi, quando gli stessi possono essere commessi solo violando il Modello.

Ciò significa, in concreto che, qualora la modalità realizzativa del reato, pur astrattamente valutabile con giudizio *ex ante*, non sia stata valutata o non sia stata presidiata da adeguati "protocolli" (misure/procedure), il Modello non risulta idoneo. Con specifico riferimento ai reati dolosi, tra i quali rientrano anche quelli di riciclaggio, è altresì richiesto che la violazione del Modello sia avvenuta "*fraudolentemente*", ossia con modalità atte – quantomeno – a non rendere la violazione agevolmente percepibile.

Quanto sin qui osservato dovrebbe indurre a una attenta riflessione sulla opportunità di prevedere strumenti semplificati che tengano conto non solo del fattore rischio, ma anche delle caratteristiche dimensionali, organizzative ed economico-finanziarie dei destinatari.

Allo stato, l'unico strumento di questo tipo è costituito dalle "Procedure semplificate per l'adozione dei modelli di organizzazione e gestione (MOG) nelle piccole e medie imprese (PMI)", adottate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 13 febbraio 2014, in attuazione di quanto previsto dall'art. 30, comma 5-*bis*[2], del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (c.d. "Testo Unico Salute e Sicurezza"), relative alla costruzione di modelli organizzativi volti a prevenire la commissione dei reati di omicidio e lesioni colpose commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

L'introduzione di strumenti di questo tipo anche in altri ambiti disciplinati dal d.lgs. 231/2001 potrebbe ragionevolmente incentivare l'adozione di modelli organizzativi da parte delle piccole e medie imprese.

Con specifico riferimento alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio, nonostante l'imperfetta sovrapposizione normativa, anche i soggetti non obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007, nella costruzione dei modelli organizzativi di cui al d.lgs. 231/2001, possono giovarsi degli strumenti e delle misure previste in sede amministrativa, ove compatibili e pur con i necessari adeguamenti; si pensi, in particolare, alle indicazioni di comportamento da adottare ai fini della adeguata verifica della clientela e del titolare effettivo e anche (pur in assenza di espressi obblighi di segnalazione) ai criteri individuati ai fini della valutazione delle operazioni sospette.

Le complessità interpretative e applicative richiedono tuttavia competenze e risorse non comuni.

La necessità di colmare il *gap* esistente tra i diversi soggetti, a vario titolo, tenuti a concorrere nell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, inteso in senso lato, risulterà evidente se quanto illustrato in seguito verrà letto nell'ottica e con gli strumenti di un piccolo/medio imprenditore.

[2] Art. 30, comma 5-*bis*, d.lgs. 81/2008: "La Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro elabora procedure semplificate per la adozione e la efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Tali procedure sono recepite con decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali".

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 94 31/01/24 11:10

5.3. I "reati di riciclaggio" quali presupposto della responsabilità amministrativa degli enti. Il quadro attuale

Nell'ambito del complessivo intervento normativo attuato dal Legislatore nazionale con il d.lgs. 231/2007, particolare rilievo assume l'introduzione nel c.d. "catalogo dei reati presupposto" di cui al d.lgs. 231/2001 dei delitti di ricettazione (art. 648 c.p.), riciclaggio (art. 648-*bis* c.p.) e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.), richiamati dall'art. 25-*octies* del citato d.lgs. 231/2001, successivamente esteso anche al delitto di autoriciclaggio (art. 648-*ter.*1 c.p.).

In precedenza, gli enti rispondevano della commissione dei suddetti reati – ovviamente, qualora posti in essere nel loro interesse o a loro vantaggio, ad opera di soggetti in posizione apicale e/o di soggetti agli stessi sottoposti – soltanto se connotati dalla transnazionalità.

Le modifiche introdotte dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195, in attuazione della Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale, hanno significativamente esteso la portata dei reati di riciclaggio. Ai fini di una migliore comprensione di quanto si esporrà in seguito, pare utile dare conto – sia pure in estrema sintesi – delle condotte previste e punite dai summenzionati articoli del codice penale, così come attualmente vigenti.

Ricettazione

Ai sensi dell'art. 648 c.p., "fuori dei casi di concorso nel reato", commette il delitto di ricettazione "chi, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve o occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farli acquistare, ricevere od occultare". A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 195/2021, le condotte sopra descritte integrano gli estremi del reato in esame anche quando hanno ad oggetto denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi. La provenienza dei beni da qualsiasi delitto (anche colposo) era invece stabilita già in precedenza.

La norma in esame prevede aggravanti e attenuanti specifiche, sulle quali non è possibile soffermarsi.

Pare invece di particolare rilievo la previsione di cui all'ultimo comma, secondo cui "le disposizioni di questo articolo si applicano anche quando l'autore del reato da cui il denaro o le cose provengono non è imputabile o non è punibile ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale reato".

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 95 31/01/24 11:10

Sotto il profilo dell'elemento oggettivo, salva la provenienza criminosa della cosa, non è dunque necessaria l'affermazione della penale responsabilità dell'autore del reato presupposto e neppure che la sussistenza di quest'ultimo sia accertata in autonomo giudizio.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, è previsto il dolo specifico consistente nella finalità di profitto.

Riciclaggio

L'art. 648-*bis* c.p. prevede e punisce chiunque, "fuori dei casi di concorso nel reato", sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione agli stessi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa. A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 195/2021, tali condotte possono avere ad oggetto denaro o altre cose provenienti da qualunque delitto – in precedenza l'ambito era ristretto a beni provenienti da delitto non colposo – e anche da contravvenzione (nei limiti già indicati con riferimento al reato di ricettazione).

Si applica anche al reato in esame la previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 648 c.p.

Al centro della fattispecie è posta l'attitudine della condotta a dissimulare la provenienza criminosa dei proventi. Il reato si consuma, infatti, nel momento in cui si realizza l'effetto dissimulatorio conseguente alle condotte tipiche previste dall'art. 648-*bis* c.p.

L'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico, consistente nella consapevolezza della provenienza criminosa di denaro, beni o altre utilità e nella volontà di porre in essere attività volte ad ostacolare l'identificazione di tale provenienza. Diversamente dal reato di ricettazione, non è invece richiesta una finalità di profitto.

Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita

Il reimpiego di beni di provenienza illecita è previsto dall'art. 648-*ter* c.p., che punisce chiunque, "fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli artt. 648 e 648-*bis*, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto".

I proventi oggetto di reimpiego possono dunque provenire dalla commissione di qualunque delitto, anche colposo, e, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 195/2021, anche da contravvenzione (nei limiti già indicati in precedenza).

Si applica anche in questo caso l'ultimo comma dell'art. 648 c.p.

Sotto il profilo oggettivo, la condotta consiste in qualunque tipo di impiego in qualunque modo realizzato di proventi illeciti in attività economiche o

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 96 31/01/24 11:10

finanziarie (lecite e/o illecite, anche occasionali). La norma non pare richiedere modalità di impiego idonee a dissimulare la provenienza delittuosa. Sul punto esiste, però, contrasto giurisprudenziale.

L'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico, consistente nella consapevolezza della provenienza illecita di denaro, beni o altre utilità e nella volontà di impiegarli in attività economiche o finanziarie. La volontà dissimulatoria non pare invece espressamente richiesta. La definizione dell'elemento soggettivo è però evidentemente condizionata dalla definizione dell'elemento oggettivo.

Autoriciclaggio

Ai sensi dell'art. 648-*ter*.1, comma 1, c.p., commette il delitto di autoriciclaggio "chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa". A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 195/2021, tali condotte possono avere ad oggetto denaro o altre cose provenienti da qualunque delitto – in precedenza l'ambito era ristretto a beni provenienti da delitto non colposo – e anche da contravvenzione (nei limiti già indicati in precedenza), così come previsto dal comma 2.

I commi 3 e 4 disciplinano, rispettivamente, circostanze attenuanti e aggravanti, in ragione della minore o maggiore gravità dei reati presupposto.

Ai sensi del comma 5, "fuori dei casi di cui ai commi precedenti, non sono punibili le condotte per cui il denaro, i beni o le altre utilità vengono destinate alla mera utilizzazione o al godimento personale". La portata di tale clausola di non punibilità è stata definita, in senso restrittivo, dalla Suprema Corte, che ne ha escluso l'applicabilità nei casi in cui l'utilizzazione o il godimento, pur personale, dei proventi del reato presupposto avvenga con modalità tali da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza criminosa.

Il comma 6 prevede che la pena sia aumentata "quando i fatti sono commessi nell'esercizio di un'attività bancaria o finanziaria o di altra attività professionale".

Il comma 7 prevede invece che la pena sia diminuita fino alla metà "per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che le condotte siano portate a conseguenze ulteriori o per assicurare le prove del reato e l'individuazione dei beni, del denaro e delle altre utilità provenienti dal delitto".

Si applica anche in questo caso l'ultimo comma dell'art. 648 c.p.

Di rilievo, per quanto qui di interesse, anche l'introduzione, ad opera del d.lgs. 195/2021, dell'art. 25-*octies*.1 d.lgs. 231/2001, che ha ulteriormente ampliato il

novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti comprendendovi anche i "delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dal contante". In particolare, il citato articolo richiama:

– il delitto di "indebito utilizzo e falsificazione di strumenti di pagamento diversi dal contante" (art. 493-*ter* c.p.);

– il delitto di "detenzione e diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a commettere reati riguardanti strumenti di pagamento diversi dai contanti" (art. 493-*quater* c.p.);

– ogni altro delitto contro la fede pubblica, contro il patrimonio o che comunque offende il patrimonio previsto dal codice penale, quando ha ad oggetto strumenti di pagamento diversi dai contanti.

Ogni altro approfondimento sul punto è precluso in questa sede.

5.4. Le condotte di riciclaggio di cui al d.lgs. 231/2001

Le definizioni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo rilevanti ai fini del d.lgs. 231/2007 sono indicate nell'art. 2, il cui testo originario è stato integralmente sostituito dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90.

Per quanto di specifico interesse ai fini della presente relazione, le condotte di riciclaggio che delineano l'ambito di intervento del d.lgs. 231/2007 sono così individuate dal comma 4 del citato art. 2:

a. conversione o trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;

b. occultamento o dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

c. acquisto, detenzione o utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;

d. partecipazione ad uno degli atti di cui alle precedenti lett. *a*), *b*) e *c*), associazione per commettere tale atto, tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l'esecuzione.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 98 31/01/24 11:10

Ai sensi del successivo comma 5, il riciclaggio è considerato tale anche se le attività che hanno generato i beni da riciclare sono state svolte fuori dai confini nazionali.

La conoscenza, l'intenzionalità o la finalità che debbono costituire un elemento delle azioni come sopra descritte possono essere dedotte da circostanze di fatto obiettive.

Vale la pena evidenziare che il testo originario dell'art. 2 si limitava a richiedere che i beni oggetto di riciclaggio provenissero da "un'attività criminosa", senza ulteriori specificazioni volte a chiarire la portata di tale concetto. Rientravano pertanto nelle condotte di riciclaggio anche quelle aventi ad oggetto beni derivanti da delitti colposi e contravvenzioni.

L'ambito applicativo del d.lgs. 231/2007 è stato significativamente ridotto a seguito della introduzione, ad opera del d.lgs. 90/2017, della definizione di "attività criminosa". L'art. 1, comma 2, lett. *b*), del d.lgs. 231/2007, nel testo ancora oggi vigente, prevede infatti che debba considerarsi tale "la realizzazione o il coinvolgimento nella realizzazione di un delitto non colposo". Sono pertanto escluse dall'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2007 tutte le condotte aventi ad oggetto beni provenienti da delitti colposi o da contravvenzioni.

L'importante restringimento del campo di azione del d.lgs. 231/2007 attuato con la riforma del 2017 è evidente e paradossale se si considera che, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 195/2021 agli artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter*.1 del codice penale, i reati di ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio possono avere ad oggetto anche beni provenienti dalla commissione di delitti colposi e contravvenzioni, queste ultime, se punite con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.

Tentando un raffronto tra le condotte di riciclaggio descritte nell'art. 2 d.lgs. 231/2007 e quelle previste e punite in sede penale, si può affermare che:

– le condotte di cui alle lett. *a*) e *b*) sono parzialmente sovrapponibili alle condotte previste e punite dall'art. 648-*bis* c.p. Come già rilevato in precedenza, l'ambito di penale rilevanza è più esteso, avuto riguardo al novero dei beni potenzialmente interessati dalla condotta criminosa, e più ristretto, avuto riguardo al novero dei potenziali autori, in ragione della clausola di riserva "fuori dei casi di concorso nel reato";

– le condotte di acquisto e detenzione di cui alla lett. *c*) sono parzialmente sovrapponibili a quelle del reato di ricettazione (art. 648 c.p.). La penale rilevanza di tali condotte è, per un verso, limitata dalla finalità di profitto che, pur latente anche in ambito amministrativo, non è in tale sede espressamente richiesta dal

dettato normativo e non dovrà pertanto essere oggetto di valutazione. Quanto all'ambito oggettivo, valga quanto già evidenziato in precedenza;

– la condotta di utilizzazione è parzialmente sovrapponibile a quelle di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648-*ter* c.p.) e di autoriciclaggio (art. 648-*ter*.1 c.p.). A differenza di quanto previsto in ambito penale, ai fini amministrativi ciò che rileva è il semplice utilizzo, in qualunque contesto e con qualunque modalità lo stesso si realizzi.

Fatte salve le condotte di cui alla lett. *a*), rilevanti solo se commesse "allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni", le altre attività descritte dall'art. 2, comma 4, d.lgs. 231/2007, ferma restando la necessaria conoscenza della provenienza criminosa dei beni, rientrano nell'ambito di applicazione del citato decreto anche se non connotate dalla finalità di riciclaggio. L'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2007 può pertanto avere ad oggetto anche condotte di riciclaggio poste in essere per negligenza, imprudenza o imperizia ovvero oltre l'intenzione degli autori delle stesse.

Pur nella consapevolezza che l'argomento richiederebbe ben altro approfondimento, quanto sin qui illustrato dà conto delle complessità interpretative che i soggetti obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007 si trovano ad affrontare ai fini del corretto adempimento dei loro obblighi. Complessità che aumenta qualora tali soggetti rientrino altresì nell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001 e, pur non essendovi obbligati, intendano dotarsi di modelli organizzativi idonei a prevenire – tra gli altri – la commissione dei reati di riciclaggio, così come richiamati nell'art. 25-*octies* del d.lgs. 231/2001.

5.5. Gli obblighi derivanti dal d.lgs. 231/2007

Fatte salve le misure di carattere generale, ovviante applicabili *erga omnes*, e quelle dirette a specifiche categorie di operatori economici, il d.lgs. 231/2007, segnatamente il titolo II, artt. 17-48, pone in capo a tutti i soggetti obbligati, sia pure con alcuni distinguo, i seguenti obblighi:

– adeguata verifica della clientela e del titolare effettivo;

– conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di riciclaggio;

– segnalazione delle operazioni sospette.

Ai fini di una migliore comprensione di quanto si esporrà nel prosieguo, vale la pena esaminare – sia pure in estrema sintesi e senza alcuna pretesa di

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 100 31/01/24 11:10

esaustività – le modalità di attuazione degli obblighi di cui sopra così come normativamente stabilite.

Adeguata verifica della clientela

I soggetti obbligati sono tenuti a:

– identificare il cliente e verificare la sua identità sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente. Le medesime misure si attuano altresì nei confronti dell'esecutore, anche al fine di verificare l'esistenza e l'ampiezza del suo potere di rappresentanza;

– identificare il titolare effettivo e verificare la sua identità attraverso l'adozione di misure proporzionate al rischio, ivi comprese – con specifico riferimento alla titolarità effettiva di persone giuridiche, trust e altri istituti e soggetti giuridici affini – le misure che consentano di ricostruire, con ragionevole attendibilità, l'assetto proprietario e di controllo del cliente;

– acquisire e valutare informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale, per tali intendendosi quelle relative all'instaurazione del rapporto, alle relazioni intercorrenti tra il cliente e l'esecutore, tra il cliente e il titolare effettivo e quelle relative all'attività lavorativa, salva la possibilità di acquisire, in funzione del rischio, ulteriori informazioni, ivi comprese quelle relative alla situazione economico-patrimoniale del cliente, acquisite o possedute in ragione dell'esercizio dell'attività. In presenza di un elevato rischio di riciclaggio, i soggetti obbligati sono tenuti ad applicare la procedura di acquisizione e valutazione delle predette informazioni anche alle prestazioni o operazioni occasionali;

– controllare costantemente il rapporto con il cliente, per tutta la sua durata, attraverso l'esame della complessiva operatività del cliente medesimo, verificare e aggiornare i dati e le informazioni come sopra acquisite, anche riguardo, se necessaria in funzione del rischio, alla verifica della provenienza dei fondi e delle risorse nella disponibilità del cliente, sulla base delle informazioni acquisite o possedute in ragione dell'esercizio dell'attività.

Ferma restando la responsabilità dei soggetti obbligati in ordine agli adempimenti di cui sopra, è consentito ai medesimi di ricorrere a terzi per l'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela, fatto ovviamente salvo il costante controllo del rapporto con il cliente.

In particolare, i soggetti obbligati o i terzi incaricati provvedono alla adeguata verifica della clientela con le seguenti modalità:

– l'identificazione del cliente e del titolare effettivo è svolta in presenza del medesimo ovvero dell'esecutore e consiste nell'acquisizione dei dati identificativi forniti dal cliente, previa esibizione di un documento di identità in corso di

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 101 31/01/24 11:10

validità o altro documento di riconoscimento equipollente, del quale viene acquisita copia (in formato cartaceo o elettronico). Il cliente fornisce altresì, sotto la propria responsabilità, le informazioni necessarie a consentire l'identificazione del titolare effettivo. L'art. 19, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 231/2007 disciplina i casi in cui l'obbligo di identificazione si considera assolto anche senza la presenza fisica del cliente;

– la verifica dell'identità del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore richiede il riscontro della veridicità dei dati identificativi contenuti nei documenti e delle informazioni acquisiti all'atto dell'identificazione solo laddove, in relazione ad essi, sussistano dubbi, incertezze o incongruenze. Con riferimento ai clienti diversi dalle persone fisiche, ai fiduciari di trust espressi e alle persone che esercitano diritti, poteri e facoltà equivalenti in istituti giuridici affini, la verifica dell'identità del titolare effettivo impone l'adozione di misure, commisurate alla situazione di rischio, idonee a comprendere la struttura di proprietà e di controllo del cliente;

– l'acquisizione e la valutazione di informazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale è svolta verificando la compatibilità dei dati e delle informazioni fornite dal cliente con le informazioni acquisite autonomamente dai soggetti obbligati, avuto anche riguardo al complesso delle operazioni compiute in costanza di rapporto o di altri rapporti precedentemente intrattenuti nonché all'instaurazione di ulteriori rapporti;

– il controllo costante nel corso del rapporto continuativo o della prestazione professionale si attua attraverso l'analisi delle operazioni effettuate e delle attività svolte o individuate durante tutta la durata del rapporto, in modo da verificare che le stesse siano coerenti con la conoscenza che il soggetto obbligato ha del cliente, del suo profilo di rischio, anche riguardo, se necessario, all'origine dei fondi.

L'estensione delle verifiche, della valutazione e del controllo sopra illustrati è commisurata al livello di rischio rilevato.

Il titolare effettivo

Il titolare effettivo di clienti diversi dalle persone fisiche coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente ovvero il relativo controllo.

Qualora il cliente sia una società di capitali:

– costituisce indicazione di proprietà diretta la titolarità di una partecipazione superiore al 25% del capitale del cliente, detenuta da una persona fisica;

– costituisce indicazione di proprietà indiretta la titolarità di una percentuale di partecipazioni superiore al 25% del capitale del cliente, posseduto per il tramite di società controllate, società fiduciarie o per interposta persona.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 102 31/01/24 11:10

Nei casi in cui l'esame dell'assetto proprietario non consenta di individuare in maniera univoca la persona fisica o le persone fisiche cui è attribuibile la proprietà diretta o indiretta dell'ente, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche cui, in ultima istanza, è attribuibile il controllo in forza:

– del controllo della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria;

– del controllo di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in assemblea ordinaria;

– dell'esistenza di particolari vincoli contrattuali che consentano di esercitare un'influenza dominante.

Qualora il cliente sia una persona giuridica privata (quali associazioni, fondazioni, ecc.), sono cumulativamente individuati come titolari effettivi:

– i fondatori, ove in vita;

– i beneficiari quando individuati o facilmente individuabili;

– i titolari di poteri di rappresentanza legale, direzione e amministrazione.

Qualora l'applicazione dei suddetti criteri non consenta di individuare univocamente uno o più titolari effettivi, il titolare effettivo coincide con la persona fisica o le persone fisiche titolari, conformemente ai rispettivi assetti organizzativi o statutari, di poteri di rappresentanza legale, amministrazione o direzione della società o del cliente comunque diverso dalla persona fisica.

I soggetti obbligati conservano traccia delle verifiche effettuate ai fini dell'individuazione del titolare effettivo nonché delle ragioni che non hanno consentito di individuare univocamente uno o più titolari effettivi.

Misure semplificate di adeguata verifica della clientela

In presenza di un basso rischio di riciclaggio, i soggetti obbligati possono applicare misure semplificate di adeguata verifica della clientela.

Ai fini dell'applicazione di misure semplificate e fermo l'obbligo di commisurarne l'estensione al rischio in concreto rilevato, i soggetti obbligati tengono conto, tra l'altro, dei seguenti indici di basso rischio:

– indici di rischio relativi a tipologie di clienti quali:

• società ammesse alla quotazione su un mercato regolamentato e sottoposte ad obblighi di comunicazione che impongono di assicurare un'adeguata trasparenza della titolarità effettiva;

• pubbliche amministrazioni ovvero istituzioni o organismi che svolgono funzioni pubbliche;

• clienti che sono residenti in aree geografiche a basso rischio;

– indici di rischio relativi a tipologie di prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione quali:

• contratti di assicurazione vita, con premio non superiore a 1000 euro annui o il cui premio unico non sia di importo superiore a 2500 euro;

• forme pensionistiche complementari, a condizione che non prevedano clausole di riscatto diverse da quelle di cui all'art. 14 del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 e che non possano servire da garanzia per un prestito al di fuori delle ipotesi previste dalla legge;

• regimi di previdenza o sistemi analoghi che versano prestazioni pensionistiche ai dipendenti i cui contributi sono versati tramite detrazione dalla retribuzione e che non permettono ai beneficiari di trasferire i propri diritti;

• prodotti o servizi finanziari che offrono servizi opportunamente definiti e circoscritti a determinate tipologie di clientela, volti a favorire l'inclusione finanziaria;

• prodotti i cui rischi di riciclaggio sono mitigati da fattori quali limiti di spesa o trasparenza della titolarità;

– indici di rischio geografico relativi alla registrazione, alla residenza o allo stabilimento in:

• Stati membri;

• Paesi terzi dotati di efficaci sistemi di prevenzione del riciclaggio;

• Paesi terzi che fonti autorevoli e indipendenti valutino essere caratterizzati da un basso livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminose;

• Paesi terzi che, sulla base di fonti attendibili e indipendenti, prevedano e diano effettiva applicazione a presidi di prevenzione del riciclaggio coerenti con le raccomandazioni del GAFI.

Le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione possono individuare ulteriori fattori di rischio da prendere in considerazione al fine di integrare o modificare l'elenco di cui sopra e stabiliscono misure semplificate di adeguata verifica della clientela da adottare in situazioni di basso rischio.

Obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela

In presenza di un elevato rischio di riciclaggio, i soggetti obbligati sono tenuti ad applicare misure rafforzate di adeguata verifica della clientela tenendo conto almeno dei seguenti fattori:

– fattori di rischio relativi al cliente quali:

• rapporti continuativi o prestazioni professionali instaurati ovvero eseguiti in circostanze anomale;

• clienti residenti o aventi sede in aree geografiche ad alto rischio;

• strutture qualificabili come veicoli di interposizione patrimoniale;

• società che hanno emesso azioni al portatore o siano partecipate da fiduciari;

• tipo di attività economiche caratterizzate da elevato utilizzo del contante;
• assetto proprietario della società cliente anomalo o eccessivamente complesso data la natura dell'attività svolta;

– fattori di rischio relativi a prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione quali:

• servizi con un elevato grado di personalizzazione, offerti a una clientela dotata di un patrimonio di rilevante ammontare;
• prodotti od operazioni che potrebbero favorire l'anonimato;
• rapporti continuativi, prestazioni professionali od operazioni occasionali a distanza, non assistiti da procedure di identificazione elettronica sicure e regolamentate ovvero autorizzate o riconosciute dall'Agenzia per l'Italia Digitale;
• pagamenti ricevuti da terzi privi di un evidente collegamento con il cliente o con la sua attività;
• prodotti e pratiche commerciali di nuova generazione, compresi i meccanismi innovativi di distribuzione e l'uso di tecnologie innovative o in evoluzione per prodotti nuovi o preesistenti;
• operazioni relative a petrolio, armi, metalli preziosi, prodotti del tabacco, manufatti culturali e altri beni mobili di importanza archeologica, storica, culturale e religiosa o di raro valore scientifico, nonché avorio e specie protette;

– fattori di rischio geografici quali quelli relativi a:

• Paesi terzi che, sulla base di fonti attendibili e indipendenti, siano ritenuti carenti di efficaci presidi di prevenzione del riciclaggio coerenti con le raccomandazioni del GAFI;
• Paesi terzi che fonti autorevoli e indipendenti valutano essere caratterizzati da un elevato livello di corruzione o di permeabilità ad altre attività criminose;
• Paesi soggetti a sanzioni, embargo o misure analoghe emanate dai competenti organismi nazionali e internazionali;
• Paesi che finanziano o sostengono attività terroristiche o nei quali operano organizzazioni terroristiche.

Ai fini dell'applicazione di obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela i soggetti obbligati esaminano contesto e finalità di operazioni caratterizzate da importi insolitamente elevati ovvero rispetto ai quali sussistano dubbi circa la finalità cui le medesime sono, in concreto, preordinate e, in ogni caso, rafforzano il grado e la natura delle verifiche atte a determinare se le operazioni siano sospette.

Le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione possono individuare ulteriori fattori di rischio da prendere in considerazione al fine di integrare o modificare l'elenco di cui sopra e possono stabilire misure rafforzate di adeguata verifica della clientela ulteriori rispetto a quelle da adottare in situazioni di elevato rischio.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 105 31/01/24 11:10

I soggetti obbligati applicano sempre misure di adeguata verifica rafforzata della clientela in caso di:

– rapporti continuativi, prestazioni professionali ed operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio;

– rapporti di corrispondenza transfrontalieri, che comportano l'esecuzione di pagamenti, con un ente creditizio o un istituto finanziario corrispondente di un Paese terzo;

– rapporti continuativi, prestazioni professionali o operazioni con clienti e relativi titolari effettivi che siano persone politicamente esposte, secondo la definizione di cui all'art. 1, comma 1, lett. *dd*), d.lgs. 231/2007, salvi i casi in cui tali persone agiscono in veste di organi delle pubbliche amministrazioni. In tali ipotesi, i soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica della clientela commisurate al rischio concreto rilevato.

In presenza di un elevato rischio di riciclaggio, i soggetti obbligati applicano misure di adeguata verifica rafforzata di clienti che, originariamente individuati come persone politicamente esposte, abbiano cessato di rivestire le relative cariche pubbliche da più di un anno.

Modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela

I soggetti obbligati adottano misure di adeguata verifica rafforzata della clientela acquisendo informazioni aggiuntive sul cliente e sul titolare effettivo, approfondendo gli elementi posti a fondamento delle valutazioni sullo scopo e sulla natura del rapporto e intensificando la frequenza dell'applicazione delle procedure finalizzate a garantire il controllo costante del corso del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

L'art. 25, commi 2 e 4, del d.lgs. 231/2007 detta specifiche modalità di esecuzione degli obblighi di adeguata verifica rafforzata della clientela per i casi di rapporti di corrispondenza transfrontalieri, che comportano l'esecuzione di pagamenti, con un ente creditizio o istituto finanziario corrispondente di un Paese terzo e per i casi di rapporti continuativi, prestazioni professionali o operazioni con persone politicamente esposte.

Nei casi di rapporti continuativi, prestazioni professionali e operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio, i soggetti obbligati, in aggiunta a quanto sopra previsto:

– acquisiscono informazioni aggiuntive in merito allo scopo e alla natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale;

– acquisiscono informazioni sull'origine dei fondi e sulla situazione economico-patrimoniale del cliente e del titolare effettivo;

– acquisiscono informazioni sulle motivazioni delle operazioni previste o eseguite;

– acquisiscono l'autorizzazione dei soggetti titolari di poteri di amministrazione o direzione o di loro delegati o, comunque, di soggetti che svolgono una funzione equivalente, prima di avviare o proseguire o intrattenere un rapporto continuativo, una prestazione professionale o di effettuare una operazione che coinvolga Paesi terzi ad alto rischio;

– assicurano un controllo costante e rafforzato del rapporto continuativo o della prestazione professionale, aumentando la frequenza e l'intensità dei controlli effettuati e individuando schemi operativi da sottoporre ad approfondimento.

In tali casi, le autorità di vigilanza di settore e gli organismi di autoregolamentazione possono prevedere:

– ulteriori misure di adeguata verifica rafforzata della clientela;

– obblighi di informativa periodica sulle operazioni che coinvolgono Paesi terzi ad alto rischio;

– limitazioni all'apertura o alla prosecuzione di rapporti continuativi o il divieto di effettuare operazioni con soggetti residenti aventi sede nei Paesi di cui sopra.

Obblighi di conservazione

I soggetti obbligati sono tenuti a conservare i documenti, i dati e le informazioni utili a prevenire, individuare o accertare eventuali attività di riciclaggio e a consentire lo svolgimento delle analisi effettuate, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, dalla UIF o da altra Autorità competente.

Ai fini di cui sopra, i soggetti obbligati conservano, in particolare, copia dei documenti acquisiti ai fini della adeguata verifica della clientela e originale o copia avente efficacia probatoria delle scritture e registrazioni inerenti alle operazioni.

La documentazione conservata deve consentire, quanto meno, di ricostruire univocamente:

– la data di instaurazione del rapporto;

– i dati identificativi del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione;

– la consultazione dei registri a disposizione dei soggetti obbligati a supporto degli adempimenti di adeguata verifica della clientela e del titolare effettivo;

– la data, l'importo e la causale dell'operazione;

– i mezzi di pagamento utilizzati.

I documenti, i dati e le informazioni acquisiti devono essere conservati per un periodo di 10 anni dalla cessazione del rapporto continuativo, della prestazione professionale o dell'operazione occasionale.

I soggetti obbligati sono tenuti ad adottare sistemi di conservazione dei documenti, dei dati e delle informazioni di cui sopra conformi alle normative in materia di protezione dei dati personali e, ferma restando la loro responsabilità, possono avvalersi a tal fine di centri di servizio esterni.

Obbligo di segnalazione delle operazioni sospette

Prima di compiere l'operazione, i soggetti obbligati inviano senza ritardo alla UIF una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o che i fondi provengano da attività criminosa.

Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, dall'entità, dalla natura delle operazioni, dal loro collegamento o frazionamento o da qualsiasi altra circostanza conosciuta, in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi acquisiti ai sensi del d.lgs. 231/2007.

5.6. I Modelli organizzativi di cui al d.lgs. 231/2001 in ottica antiriciclaggio

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. 231/2001 e tenuto conto delle indicazioni contenute nelle Linee guida adottate da Confindustria, la costruzione di un Modello organizzativo si snoda attraverso le seguenti fasi:

– individuazione di tutte le aree/i processi aziendali;

– valutazione del rischio di commissione di ciascuno dei reati presupposto in relazione a tutte le aree/i processi aziendali individuati. Tale valutazione implica necessariamente l'individuazione delle possibili modalità commissive, tenuto conto degli elementi costitutivi di ciascuna delle fattispecie penali prese in esame e della loro potenzialità ad essere realizzate nell'interesse o a vantaggio dell'ente;

– mappatura dei processi a rischio, scorporati in fasi e attività;

– analisi del sistema di controllo preventivo in essere, ossia dei protocolli (misure/procedure) adottati, tra i quali quelli volti a presidiare le modalità di gestione delle risorse finanziarie;

– valutazione dei rischi residui, ossia dei rischi-reato come sopra individuati che non risultano presidiati/adeguatamente presidiati dai protocolli in essere;

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 108 31/01/24 11:10

– individuazione – in caso di rischio residuo non accettabile, secondo la definizione di cui si è detto nel precedente paragrafo 2 – di ulteriori protocolli in relazione ai rischi-reato come sopra valutati.

La costruzione del Modello può riattivarsi in ragione delle possibili criticità evidenziate all'esito del monitoraggio avente ad oggetto l'adeguatezza e l'effettiva applicazione del Modello stesso ovvero a seguito di mutamenti normativi/organizzativi.

Si indicano di seguito, a mero titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni dei processi, comunemente esistenti nelle più disparate realtà, potenzialmente a rischio riciclaggio:

– selezione e gestione dei rapporti con i clienti;
– selezione e gestione dei rapporti con i fornitori;
– selezione e gestione dei rapporti con altri partner in relazioni d'affari;
– gestione degli adempimenti amministrativi, contabili e fiscali, nonché dei flussi attivi e passivi;
– gestione del patrimonio aziendale;
– gestione delle sponsorizzazioni/donazioni/liberalità;
– gestione dei rapporti con i dipendenti (con particolare riferimento a rimborsi spese, fringe benefit, ecc.).

Tra i protocolli generali adottati dagli enti, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. *a*), del d.lgs. 231/2001, particolare rilievo assume il Codice etico, che individua principi e valori ai quali l'ente conforma la propria azione. Il Codice etico è la "carta costituzionale" del modello organizzativo e allo stesso devono conformarsi tutti i protocolli aziendali. A tale fine, i principi e i valori individuati non debbono consistere in mere formule di stile, ma essere calati nella concreta realtà aziendale, e debbono essere non solo conosciuti ma anche condivisi dai destinatari del Modello, il cui coinvolgimento in forma di consultazione dovrebbe intervenire già nella fase della sua stesura.

Si indicano di seguito, anche in questo caso a titolo meramente esemplificativo, alcuni ulteriori protocolli generali, comunemente adottati dagli enti nell'ambito dei loro sistemi di controllo, utili anche ai fini della prevenzione dei reati di riciclaggio:

– procedura per la gestione della formazione e conservazione dei documenti;
– procedura per la gestione delle attività di formazione, informazione e sensibilizzazione;
– procedura per la gestione dei flussi informativi, periodici e *ad hoc*, verso l'Organismo di Vigilanza;
– procedura per la ricezione e la gestione delle segnalazioni di illeciti (c.d. *whistleblowing*). La materia è stata significativamente innovata dal d.lgs. 10 mar-

zo 2023, n. 24 (recante "Attuazione della direttiva [UE] 2019/1937 del Parlamento europeo e della Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali").

Con specifico riferimento alla prevenzione dei reati di cui all'art. 25-*octies* d.lgs. 231/2001, particolare rilievo assumono i seguenti protocolli:

– procedure per la qualificazione di clienti/fornitori/consulenti/partner in relazioni d'affari;

– procedure per la gestione degli adempimenti amministrativi, contabili e fiscali, dei flussi attivi e passivi e delle modalità di pagamento (con particolare riferimento all'uso del contante/di mezzi anomali di pagamento);

– procedura per la gestione di sponsorizzazioni/donazioni/liberalità.

Qualora l'ente che adotta il modello organizzativo rientri anche tra i soggetti obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007, i presidi, le procedure e il sistema dei controlli adottati al fine di dare concreta attuazione agli obblighi derivanti da quest'ultimo costituiscono parte integrante del Modello rendendo necessario individuare forme di interrelazione che evitino la duplicazione dei controlli, garantendo al contempo un costante scambio di informazioni tra l'Organismo di Vigilanza nominato ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6 del d.lgs. 231/2001 e i soggetti, interni ed esterni, a vario titolo coinvolti negli adempimenti di cui al d.lgs. 231/2007.

Peraltro, come già rilevato nel precedente paragrafo 2, anche i soggetti non obbligati ai sensi del d.lgs. 231/2007 possono giovarsi nella costruzione dei modelli organizzativi di cui al d.lgs. 231/2001, sia pure nei limiti del possibile, anche in ragione della specifica realtà aziendale, degli strumenti e delle misure previste in sede amministrativa.

Con specifico riferimento alla prevenzione dei reati di riciclaggio richiamati dall'art. 25-*octies* del d.lgs. 231/2001, la tradizionale modalità di costruzione dei Modelli organizzativi sin qui descritta rischia però di risultare insufficiente (e pertanto inadeguata) a seguito dell'ampliamento del perimetro di rilevanza penale di tali fattispecie conseguente alle modifiche introdotte dal d.lgs. 195/2021.

Come già illustrato nel precedente paragrafo 3, tali modifiche hanno avuto ad oggetto l'introduzione delle contravvenzioni (laddove punite con l'arresto superiore nel massimo a un anno e nel minimo a sei mesi) tra i reati presupposto di tutti i summenzionati delitti e l'introduzione tra i reati presupposto dei delitti di riciclaggio e autoriciclaggio di qualsivoglia delitto colposo, così come già previsto per i delitti di ricettazione e di impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 110 31/01/24 11:10

L'estensione dei beni (denaro o altre utilità) qualificabili come "proventi criminosi" amplia – tra l'altro – il perimetro della responsabilità amministrativa degli enti e impone alcune ulteriori riflessioni con particolare riferimento alla costruzione/all'aggiornamento dei Modelli organizzativi.

Al centro di tale riflessione deve essere posto – in particolare – il delitto di autoriciclaggio, risultato problematico sin dal momento della sua introduzione nell'ordinamento penale e nel novero dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti.

Il rischio paventato da alcuni autorevoli commentatori[3] è quello di un coinvolgimento inconsapevole dell'ente in condotte di autoriciclaggio aventi ad oggetto i proventi (che possono consistere anche in un risparmio di spesa) di reati della cui commissione non ha (piena) consapevolezza. A questo proposito, non tranquillizza il pacifico orientamento della giurisprudenza di legittimità che ritiene il reato di autoriciclaggio perseguibile anche a titolo di dolo eventuale e neppure la clausola modale secondo cui le condotte costitutive dello stesso debbono essere poste in essere "in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa" (ovvero da contravvenzione), considerata l'ampiezza delle condotte tipiche disegnate dalla giurisprudenza, non sempre connotate da una particolare capacità decettiva. Ai fini della costruzione, ovvero dell'aggiornamento, dei modelli organizzativi, le considerazioni in esame si concludono con il suggerimento di estendere la valutazione dei rischi-reato (anche) a tutti i "nuovi" reati presupposto del delitto di autoriciclaggio, pur se non compresi nel catalogo dei reati di cui al d.lgs. 231/2001.

Il problema si pose, in verità, anche a seguito dell'estensione di tale catalogo al reato di autoriciclaggio, sia pur limitatamente ai reati (delitti dolosi) che all'epoca ne costituivano il presupposto. Il dibattito si incentrò, in particolare, sui reati tributari, che all'epoca non rientravano tra i "reati 231", ed è stato infine risolto dalla Suprema Corte con la piena affermazione del principio di stretta legalità, né poteva essere altrimenti, verrebbe da aggiungere.

Il tema si riapre ora e, almeno per il momento, resta aperto, assumendo un'ampiezza inusitata in un ordinamento giuridico che non riesce neppure a contare con certezza il numero delle fattispecie di reato allo stato vigenti. Se l'obiettivo perseguito dal Legislatore con la continua espansione dell'ambito di applicazione del d.lgs. 231/2001 è – tra l'altro – quello di incentivare la *compliance* aziendale, le modalità adottate non vanno nella giusta direzione e ciò vale, a maggior ragione, per le piccole e medie imprese. Una riflessione si impone, nell'interesse generale.

---

[3] In particolare, si veda C. Santoriello, *Dalla modifica delle fattispecie in tema di riciclaggio ad una ipotesi di responsabilità a tutto campo degli enti?*, in *Rivista 231*, II-2022, p. 9 e ss.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 111 31/01/24 11:10

Bibliografia

Santoriello C., *Dalla modifica delle fattispecie in tema di riciclaggio ad una ipotesi di responsabilità a tutto campo degli enti?*, in *Rivista 231*, II-2022, p. 9 ss.

Normativa

D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, in *https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/05/09/001G0219/sg*.

D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in *https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2008/04/30/008G0104/sg*.

6. Fondamentali della nuova definizione di *default* (DoD)

Fabio Pantaleo
Referente misure di prevenzione patrimoniali Gruppo Unicredit

L'introduzione della nuova definizione di *default* (DoD), obbligatoria dal 1° gennaio 2021, muove dall'esigenza di equiparare i parametri di rischio ed il capitale regolamentare delle banche attive nei Paesi membri della Comunità Europea.

Tende, pertanto, ad armonizzare la regolamentazione prudenziale di matrice comunitaria, in relazione ai presupposti patrimoniali, al fine di garantire condizioni omogenee tra le istituzioni finanziarie e le diverse giurisdizioni coinvolte (c.d. "*Single Rulebook*"[1]).

6.1. Fonti

Draft Regulatory Technical Standards on the materiality threshold for credit obligations past due under article 178 of Regulation (EU) No 575/2013
L'Autorità Bancaria Europea (EBA) il 28 settembre 2016 ha fissato la soglia di materialità per definire le esposizioni scadute a 90 giorni (*past due*), indicando sia la soglia assoluta che quella relativa (v. *infra*).

Guidelines on the application of the definition of default *under article 178 of regulation (EU) 575/2013*
Le linee guida – vincolanti a condizione che siano state ratificate dalle autorità competenti – prevedono indicazioni inerenti ai presupposti da considerare

[1] Il termine *Single Rulebook* è stato coniato nel 2009 dal Consiglio europeo per fare riferimento all'obiettivo di un quadro normativo unificato per il settore finanziario dell'UE che completerebbe il mercato unico dei servizi finanziari. Ciò garantirà un'applicazione uniforme di Basilea III in tutti gli Stati membri.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 113 31/01/24 11:10

per la rilevazione dei *past due* e delle inadempienze probabili (*unlikely to pay* – UTP). Prevedono, altresì, criteri da utilizzare per l'uscita dallo stato di *default*.

Comunicazione della Banca d'Italia agli intermediari del 26 giugno 2019 riguardanti le segnalazioni statistiche e di vigilanza e bilancio delle banche
Introduce elementi di novità diretti a modificare la qualifica delle esposizioni creditizie deteriorate, sia in relazione alle segnalazioni di vigilanza che in ordine all'inserimento nei bilanci delle banche, recependo la previsione del Regolamento Delegato (UE) n. 171/2018 e delle Guidelines EBA sopra richiamate.

6.2. Art. 178 del Regolamento UE n. 575/2013 – *Capital Requirements Regulation*

La norma dispone che l'intermediario debba considerare il debitore in *default* qualora si avverino le condizioni di seguito descritte:

1. la banca giudichi improbabile che, senza il ricorso all'escussione delle garanzie, il debitore – ovvero la sua impresa madre o le sue affiliazioni – estingua la propria esposizione;
2. il debitore – ovvero la sua impresa madre o le sue affiliazioni – è in arretrato da oltre 90 giorni su una esposizione rilevante nei confronti dell'intermediario.

La nuova normativa definisce ulteriormente le definizioni sopra evidenziate in relazione al concetto di arretrato (*past due*):

Esposizione rilevante
È rilevante l'esposizione con saldo negativo superiore ad € 500,00 – quantificata in relazione ad una o più linee di credito – superiore all'1% dell'esposizione creditizia complessiva.

In relazione a privati e piccole/medie imprese, la cui esposizione è inferiore ad 1 milione di euro, la soglia di rilevanza è ridotta ad € 100,00. Importante tener presente che l'Autorità di Vigilanza può indicare un valore diverso, compreso tra 0 e 2,5%.

Default
È qualificato in *default* il debitore che abbia superato entrambe le soglie – in valore assoluto ed in percentuale – per 90 giorni consecutivi.

Sul punto, occorre considerare il possibile ricorso a discipline specifiche per i crediti commerciali verso l'Amministrazione Centrale, Autorità Locali e Settore Pubblico, fermo restando il periodo massimo di 180 giorni di arretrato.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 114 31/01/24 11:10

Sospensione dell'adempimento convenuta
Il conteggio dei giorni muove dal nuovo piano di rientro concordato con la banca.

Censimento delle esposizioni incrociate
Le banche devono disporre di evidenze atte ad individuare i casi in cui il *default* del cliente abbia conseguenze sulla capacità di rientro di un altro cliente.

Default *allargato*
Il *default* del cliente presso una delle società di un gruppo bancario si estende anche alle altre società.

Estinzione del default
Necessari 90 giorni a far tempo dal venir meno dei presupposti che hanno determinato la classificazione in *default* dell'esposizione, subordinata alla valutazione positiva in via permanente del merito creditizio.

Esposizioni rinegoziate
Se la rinegoziazione determina la perdita per la banca in misura superiore all'1% calcolata al tasso effettivo, la banca deve classificare l'esposizione in *default*.

6.3. Alcuni effetti della DoD sull'operatività delle banche

La DoD fa venir meno la graduazione della gravità crescente dei crediti deteriorati, con conseguente modifica dei flussi di crediti deteriorati in entrata ed in uscita:

- rettifiche di valore/crediti deteriorati lordi (NPL *ratio*)
- valore nominale/crediti deteriorati lordi (*coverage ratio*)

La riduzione della soglia di materialità dal 5% all'1%, il *cure period*[2] di 90 gg per il rientro *in bonis* dell'esposizione, il divieto di compensazione tra lo scaduto evidenziato da una linea di credito ed altre linee regolarmente fruite, sono elementi che determinano la classificazione tra i *past due* di crediti che, ante DoD, sarebbero stati invece qualificati *performing*.

Analoghi effetti risultano evidenziati in questo primo periodo in relazione alle ristrutturazioni onerose, per le quali la circostanza che la riduzione dell'1%

[2] *Cure period* è il periodo di tempo che deve intercorrere tra il momento di cessazione delle condizioni di difficoltà finanziaria del cliente-debitore per la classificazione in stato di *default* ed il ripristino *in bonis* dell'esposizione.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 115 31/01/24 11:10

rispetto al valore netto del credito ante modifica, genera il *default* con conseguente segnalazione dell'esposizione tra le inadempienze probabili (UTP).

Ulteriori conseguenze attengono all'effetto contagio, che ha inciso in maniera rilevante sull'incremento dei flussi dei crediti deteriorati.

L'introduzione delle suddette soglie di rilevanza costituisce, pertanto, indice di deterioramento del rischio (cfr. IFRS 9[3]) con conseguente calcolo della perdita attesa sull'intero periodo residuo del credito.

6.4. *Calendar provisioning*

La crescita degli NPL, conseguente all'introduzione della DoD, determina l'aumento delle rettifiche di valore, con ovvie ricadute sul conto economico e sui requisiti prudenziali.

In particolare, devono essere tenuti in considerazione gli effetti della DoD sul livello di copertura degli NPL in relazione al *calendar provisioning* che prevede un livello minimo di *coverage*, costituito mediante rettifiche di valore, ovvero mediante capitale aggiuntivo, in ragione del tempo intercorso dalla classificazione del credito tra gli NPL considerando l'eventuale sussistenza di garanzie reali poste a presidio dell'esposizione.

Si tratta di un tema fondamentale al quale la BCE ha dedicato specifiche linee guida a far tempo dal marzo 2017 disciplinato, altresì, dal Regolamento (UE) 2019/630 del 17 aprile 2019 nell'ambito della revisione del *capital requirements regulation* (CRR)[4], successivamente armonizzati dalla BCE nel 2019.

Il 1° aprile 2018 sono entrate in vigore le "aspettative di vigilanza" emanate dalla BCE che prevedono la copertura integrale del credito non garantito entro due anni dalla classificazione dello stesso tra gli NPL (secondo pilastro[5]).

I crediti presidiati da garanzie reali devono essere coperti in misura pari ad almeno il 40% entro 3 anni dalla classificazione tra gli NPL, sino a raggiungere il 100% entro la fine del settimo anno.

Si tratta di una misura valida per i flussi degli NPL neoclassificati, poi integrata in relazione ai crediti già classificati tra quelli deteriorati per i quali, a far tempo da 2020, è previsto l'adeguamento della copertura entro 6 anni.

---

[3] IFRS 9 contempla per gli strumenti finanziari un nuovo sistema di calcolo per definire le rettifiche di valore sui crediti (*impairment*), in relazione al relativo peggioramento della loro qualità creditizia.

[4] Il CRR comprende disposizioni relative al calcolo dei fondi propri e dei requisiti minimi prudenziali, alla liquidità, al coefficiente di leva finanziaria e ai grandi fidi.

[5] *Secondo pilastro*: si intende un requisito patrimoniale specifico per singola banca che si applica in aggiunta al requisito patrimoniale minimo, "di primo pilastro", quando questo sottostima o non copre alcuni rischi.

La CRR, in relazione ai crediti emessi dopo il 26 aprile 2019, prevede in ordine ai requisiti patrimoniali una copertura minima sulle esposizioni deteriorate pari al 35% dopo due anni – sino al 100% dopo 3 anni – per le esposizioni non garantite (primo pilastro). In presenza di garanzie, la copertura sarà del 25% dopo 3 anni, sino al 100% dopo 7 anni (9 se la forma tecnica del finanziamento riguarda immobili residenziali).

La BCE, con determinazione del 22 agosto 2019, ha disposto che in relazione ai crediti successivi al 26 aprile 2019 debba applicarsi in via esclusiva il "primo pilastro"[6], diversamente dai crediti classificati deteriorati dopo il 1° aprile 2018 ma erogati prima del 26 aprile 2019 ai quali sarà applicata la calendarizzazione standard (3 anni se privi di garanzie, 7-9 anni se presidiati).

6.5. Perché le banche cedono gli NPL

L'iscrizione in bilancio di NPL non svalutati, compromette l'attività creditizia degli intermediari: all'opacità dell'attivo consegue la valutazione negativa degli analisti con conseguente disimpegno degli investitori.

Ulteriore criticità è data dall'aumento del costo della raccolta cui è correlato l'inasprimento delle condizioni di accesso al credito per famiglie ed imprese.

L'elevato livello di NPL può, pertanto, essere considerato una delle cause fondamentali che ha generato il dissesto delle banche.

6.6. Alcuni dati del mercato degli NPL (*Il Sole 24 Ore* – Luiss School of Law)

– 357 miliardi di euro di portafogli Npe ceduti tra il 2015 e il 2022;
– crescita continua dei ricavi dal 2013 al 2021 (+90% sull'intero periodo);
– +4% nel 2023, con volumi elevati di vendita previsti (47 miliardi di euro di Npe nel 2023 e 33 miliardi nel 2024) a seguito di massivi piani di *de-risking* in corso presso le banche primarie;
– il mercato secondario rappresenta il 30% del valore complessivo;
– nel triennio 2022-2024 previsti 82 miliardi di euro di nuovi flussi di crediti deteriorati, con un incremento di 10 miliardi e 6/9 mesi di ritardo rispetto alle previsioni del febbraio 2022: il picco è previsto nel 2023;

[6] *Primo pilastro*: le banche sottoposte alla vigilanza bancaria europea devono rispettare la normativa europea che fissa il requisito patrimoniale minimo complessivo (primo pilastro) all'8% delle loro attività ponderate per il rischio.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 117 31/01/24 11:10

– l'aumento sarà compensato dal proseguimento del *de-risking* (v. *infra*) delle banche, anche grazie ai piani dei principali istituti, portando l'incidenza del credito deteriorato sui finanziamenti bancari al 3,2% nel 2022 e al 3,3% nel 2023 e 2024;

– si apre anche il mercato degli UTP (*unlikely to pay*), crediti con qualche possibilità di recupero per gli operatori specializzati. Si tratta del prossimo step del mercato interessato anche ai crediti "Stage 2" (crediti ancora *in bonis* ma a rischio deterioramento).

6.7. *De-risking*

Le banche italiane hanno posto in essere nel periodo 2015-2022 una importante strategia di *de-risking*, cedendo ben 357 mld di euro di NPL.

Il dottor Siani, Capo del Dipartimento della Vigilanza bancaria e finanziaria della Banca d'Italia – intervento del 20 giugno 2023 al convegno UTP & NPL Summit 2023 organizzato da *Il Sole 24 ore* –, ha evidenziato come l'attività di *de-risking* abbia generato lo sviluppo del *mercato secondario*[7], fondamentale per il raggiungimento dei dati degli NPL dei paesi europei più importanti.

Il dottor Siani ha, altresì, evidenziato che l'entrata "nel mercato di nuovi operatori titolari di ruoli e competenze diversificate e con modalità operative che integrano i canali di smobilizzo più tradizionali, sottolineando il progressivo aumento del grado di interconnessione del sistema, che ne accresce il livello di complessità e integrazione, cui la Vigilanza ha risposto facendo leva sulle responsabilità previste dal vigente ordinamento e adattando le proprie priorità sul fronte del rischio di credito, intensificando progressivamente la propria azione, oltre che nei confronti delle banche, anche verso gli intermediari finanziari attivi nell'ambito del settore della gestione e del recupero dei crediti".

6.8. Valori di cessione

Il prezzo degli NPL ceduti nel 2021 è stato pari al 20% dell'esposizione lorda di bilancio al momento della cessione così ripartito:

– 29% rango ipotecario;

[7] Il mercato secondario dei prestiti non performanti (NPL) svolge un ruolo importante nel settore del debito, in quanto fornisce un meccanismo alle banche e alle altre istituzioni finanziarie per vendere le attività di debito in difficoltà a investitori specializzati nella gestione e nel recupero di tali debiti.

– 11% rango chirografario;

Il prezzo di cessione dei crediti deteriorati diversi dalle sofferenze è stato pari al 40%.

Recuperi sugli NPL ceduti

– 29%: tasso medio di recupero delle posizioni cedute;
– 38%: tasso medio di recupero sulle sofferenze assistite da garanzie reali;
– 25%: tasso medio di recupero sulle sofferenze chirografarie.

Industria del credito deteriorato

– Lo sviluppo del mercato dei crediti deteriorati ha sostenuto l'alleggerimento dei bilanci bancari, consentendo il raggiungimento dell'obiettivo EBA del 5% in 7 anni;

– 100 investitori attivi tra il 2015 e oggi, con i primi 3 attori che hanno coperto il 27% del totale transato;

– A partire dal 2023, si stima che lo stock aumenterà fino a raggiungere i 335 miliardi di euro alla fine del 2024.

Retrading

– posizioni mai gestite dalle precedenti società acquirenti a seguito dell'acquisto nell'ambito di cessioni massive hanno determinato flussi consistenti sul mercato secondario (v. *supra*);

– la crescita del mercato secondario è indice di un andamento negativo dei recuperi rispetto a quanto previsto dai *business plan* (*performance* deludenti delle ultime diciotto operazioni di cartolarizzazione delle trenta perfezionate);

– il *retrade* spesso ricorre all'affido esternalizzato dei portafogli a strutture dotate di specifiche competenze nel recupero crediti.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 119 31/01/24 11:10

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 120 31/01/24 11:10

7. La nuova definizione di *default* e la gestione dei *Non Performing Loans* (NPL)

Dino Crivellari
Avvocato del Foro di Roma

Antiriciclaggio, gestione e mercato degli NPL

L'argomento che mi è stato affidato è un po' laterale rispetto al tema centrale di questo convegno. Anche nel titolo di questo mio intervento c'è una certa forzatura quando si mette in relazione il fenomeno del riciclaggio ed il suo contrasto con uno dei più floridi mercati finanziari di questo momento: quello dei crediti deteriorati delle banche, appunto gli NPL.

Credo però sia opportuno fare un passo indietro e cercare di illustrare come nascono e cosa rappresentano gli NPL. Questo ci aiuterà a capire perché è bene che chi di competenza non si astenga dall'occuparsi di questo mercato che può rappresentare un ambiente adatto, come molti altri, del resto, per il riciclaggio di denaro di provenienza criminale.

Gli NPL sono la conseguenza di crisi aziendali o dell'economia familiare per le quali gli strumenti di prevenzione legali non sono stati adottati o non hanno funzionato.

Con la Direttiva *Insolvency*, poi in gran parte trasfusa nel nostro Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (CCII), e la normativa sul sovraindebitamento sono stati fatti, teoricamente, grandi passi avanti su un punto cruciale: non possiamo più permetterci di mandare in crisi irreversibile aziende o famiglie che meriterebbero ancora di stare sul mercato, ma, per problemi finanziari, rischiano di "fallire".

Diamo per scontato che un'azienda in crisi per motivi industriali o di mercato è bene che venga liquidata giudizialmente il prima possibile per destinare le risorse ad aziende capaci di competere e quindi creare valore. Il CCII, in

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 121 31/01/24 11:10

armonia con la *Insolvency*, nella parte relativa alla composizione negoziata della crisi d'impresa ha proprio tentato di cogliere l'obiettivo.

Il punto di partenza è che in un mercato come il nostro, bancocentrico, ma anche in mercati meno asfittici e più mercato centrici, si considera ormai inadeguato che i creditori bancari si limitino ad appellarsi al principio del *pacta sunt servanda*, che, come abbiamo visto in questi ultimi 15 anni, non risolve il problema proprio per l'enorme quantità di credito che le banche hanno elargito, spesso in forme tecniche e scadenze inadeguate, alle imprese o alle famiglie.

Si è preso atto che, se una banca eroga credito, non lo fa per generosità né per elemosina, ma per realizzare il suo profitto. Da quando le banche non sono più istituti pubblici, l'orientamento esclusivo al profitto ne accentua la corresponsabilità in caso di *default* del cliente, quindi pretendere semplicemente che il credito venga pagato è spesso velleitario (quando non iniquo). Se ti sei assunto il rischio per conseguire il pur legittimo profitto dell'impresa bancaria, dovrai anche pagarne le conseguenze.

Come vedremo questo si è verificato con una ampiezza inusitata nell'ultimo ventennio.

La *Insolvency* e la legge sul sovraindebitamento, ma anche le nuove linee guida della BCE sulla gestione del rischio di credito, il noto LOM, puntano ad indurre banche e clienti a sedersi al tavolo delle trattative il prima possibile per evitare che, a crisi conclamata, non ci sia altro da fare che liquidare giudizialmente l'impresa o liquidare il patrimonio familiare con danno per tutti, economia complessiva compresa.

Tutti i tentativi precedenti, alcuni ancora regolamentati come le ristrutturazioni *ex* art. 182, i concordati in bianco ecc., hanno dimostrato la loro inefficacia. Nella stragrande maggioranza dei casi sono serviti a prendere tempo sia da una parte che dall'altra. Le banche potevano ritardare gli accantonamenti, gli imprenditori continuavano a sperare in un colpo di fortuna o di riprendersi grazie alla falcidia dei crediti bancari.

Sto naturalmente semplificando la drammaticità delle situazioni, ma di sicuro ci hanno guadagnato solo i professionisti delle ristrutturazioni aziendali che ormai sono un esercito.

Con la composizione negoziale si è voluto alimentare una speranza: l'imprenditore non deve avere interesse ad attendere la crisi perché, aiutato dall'Esperto, potrebbe trovare un nuovo equilibrio finanziario che gli consenta di proseguire l'attività aziendale. Le banche, con la loro partecipazione attiva ed informata al procedimento di composizione negoziata, possono meglio rendersi conto della situazione reale dell'impresa in difficoltà e quindi adottare, a

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 122 31/01/24 11:10

guadagno di tempo, le soluzioni migliori per salvaguardare il rapporto creditizio e i loro propri interessi.

Non sono ottimista. Anche dai dati disponibili e da esperienze fatte, non sembra che gli strumenti siano particolarmente efficaci.

Non solo le procedure di composizione negoziata sono relativamente poche, ma non nutro molta speranza che le banche, destinatarie di sempre più stringenti regole di capitale e di gestione del rischio, possano partecipare alla composizione negoziata con atteggiamenti più flessibili di quelli adottati per forza o per amore nelle altre già sperimentate procedure atte a scongiurare, nelle intenzioni del legislatore, il fallimento. Stessa cosa vale per le procedure relative al sovraindebitamento del consumatore. Per tacere delle incertezze interpretative ed applicative della giurisprudenza!

È inoltre evidente che chi continua a manifestare i ritardi nell'avvio della composizione negoziata è proprio l'imprenditore che fa fatica a capire la sua situazione o si illude ancora una volta e troppo a lungo che il vento possa cambiare. I due comportamenti sono entrambi negativi e si sommano. Sappiamo che la somma di due numeri con il segno meno può dare solo un numero negativo maggiore. Il punto nodale è che banche e clienti si parlano tra sordi.

L'imprenditore spesso mente a sé stesso, ma ancora di più alle banche.

Le banche non valutano con sufficiente profondità ed anticipo la situazione del cliente e, abbacinate dagli obiettivi di massimizzazione del margine di interesse, sperano anche loro che la situazione dell'azienda cliente migliori spontaneamente.

Sia le banche che l'imprenditore alimentano proprie irragionevoli speranze, ma, si sa, chi di speranza vive disperato muore.

Ed è esattamente quello che è successo con dimensioni mai viste dal 2008 in poi. Se ne può uscire?

Sì, con molto tempo a disposizione.

Sarebbe sufficiente che il nostro sistema da bancocentrico diventasse mercato centrico, cioè che le nostre imprese fossero meno gracili, meno indebitate, patrimonialmente più solide, ma anche più grandi e che le banche non spingessero le famiglie a indebitarsi in modo inconsapevole spesso per motivazioni inconsistenti.

Detta così sembra facile, ma non lo è affatto perché un mercato dei capitali è efficiente e si espande, non solo se ci sono capitali da investire, ma sufficiente trasparenza delle imprese tale da attrarre gli investitori.

Sappiamo bene che il nostro paese è uno dei più ricchi del mondo in termini di risparmio e di patrimonio, ma i risparmiatori non sono avvezzi ad avvicinarsi al capitale di rischio perché non si fidano o non capiscono e allora preferisco-

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 123 31/01/24 11:10

no mettere i soldi in banca piuttosto che investire nelle aziende. E poi perché dovrebbero farlo se i primi a non capitalizzare le loro aziende sono proprio gli imprenditori che continuano ad indebitarsi oltremisura con le banche?

Ci vorrebbero più investitori professionali che sappiano scegliere su quali aziende correre il rischio. Si dice: ma in Italia gli investitori professionali sono rari. È vero, tant'è che non abbiamo neanche una legge ben fatta per i fondi di investimento.

Ma i fondi di investimento esteri invece investono in Italia e neanche poco.

Ma su che cosa investono? Sugli NPL!

Questo è veramente un paradosso. I fondi, invece di investire in aziende produttive, rafforzandole e sottraendole, per quanto possibile, all'errabondo mercato del credito bancario, investono proprio nello scarto di produzione dell'industria creditizia: le sofferenze, gli NPL.

L'assurdo è che i soldi per rendere più efficiente il nostro sistema produttivo non mancherebbero se i fondi di investimento si dedicassero a finanziare l'economia reale.

Invece l'economia reale è indebitata oltremisura con il sistema bancario che diventa inefficiente e critico nella misura in cui lo sono i suoi clienti sovraindebitati. Questo provoca i fallimenti delle imprese e produce sofferenze bancarie su cui i fondi speculativi si avventano guadagnando cifre iperboliche solo in Italia.

Ma il peggio è che la politica, invece che intervenire per indurre i fondi ad investire nell'economia reale anziché negli NPL, li favorisce proprio se investono in NPL, lucrando sulla inefficienza di banche e imprese.

Vediamo qualche numero (numeri approssimativi).

Nel 2008 le banche italiane avevano sofferenze per circa 60 miliardi su 1800 miliardi di impieghi. Dopo la crisi dei subprime, tutti si affannavano a dire che le banche italiane erano in buona salute (esattamente come sentiamo dire oggi dopo i fallimenti bancari in America e la crisi di Credit Swiss. Se dicessero altrimenti sarebbe il panico).

Con la crisi del debito sovrano del 2011/2013 ed a seguito degli interventi ispettivi della BCE, le banche italiane che, evidentemente non stavano poi così bene, hanno visto crescere le sofferenze fino all'acme di 365 miliardi nel 2015 (in Europa erano in tutto 1000 miliardi allora).

A quel punto bisognava fare qualcosa che altri paesi europei, più accorti, avevano già fatto: sostenere le banche e creare una Bad Bank pubblica che gestisse con pazienza ed a lungo termine le sofferenze. Ma per l'Italia era troppo tardi: il sopravvenuto divieto di aiuti di Stato ce lo impedì.

Altra soluzione possibile, l'unica secondo il pensiero dominante: vendere a sconto massicciamente le sofferenze ai fondi di investimento esteri. Per favori-

re questo mercato, che da noi era sostanzialmente fermo dal 2005 nonostante l'ottima legge sulle cartolarizzazioni del 1999, si è pensato bene di garantire con fondi del Tesoro il rendimento degli investitori: le famose GACS.

Non lo si deve dire, ma gli aiuti di Stato erano rientrati dalla finestra perché i beneficiari questa volta erano i fondi.

Tutti ormai sappiamo come funzionano queste operazioni.

La banca vende un portafoglio di sofferenze del valore nominale di 1000 (la somma dei crediti deteriorati) ad una società veicolo (SPV) di proprietà dei fondi che lo paga circa il 25%.

Per la banca quel portafoglio di crediti cattivi era già stato prudentemente accantonato (cioè, aveva prodotto perdite in conto economico) per il 50% perché statisticamente la banca recupera da sola appunto il 50%.

Vendendolo a 250 su 1000, la banca perde un altro 25%, ma il fondo, che incasserà almeno il 50% sperato dalla banca, porterà a casa un rendimento del 100%. Rendimento che molto probabilmente verrà tassato in qualche paradiso fiscale.

In più su queste operazioni lo Stato mette la sua GACS, in modo tale che il fondo abbia un rendimento garantito non inferiore ad un tasso a due cifre, quando non a tre.

Se questo serve a salvare le banche, ben venga. Un sistema bancario in crisi travolge tutta l'economia.

Ma vediamo cosa è effettivamente successo.

Dal 2015 ad oggi le banche hanno venduto più di 250 miliardi di sofferenze con questo sistema, riducendo a meno di 60 miliardi le sofferenze attuali nei loro bilanci. Sono tornate al 2008.

Allora tutto bene? No.

Prima di tutto le banche hanno dovuto ricapitalizzarsi per coprire le perdite dovute alle cessioni (oltre 100 miliardi) quindi chi si è impoverito sono stati i loro azionisti.

Seconda cosa le banche sono passate di mano: in gran parte sono ora possedute proprio dai fondi di investimento i cui rappresentanti siedono nei loro consigli d'amministrazione e sono molto meno interessati dei loro predecessori espressione dei territori (fondazioni ecc.) proprio ai territori in cui operano, cioè all'economia reale del nostro paese.

Ma la vera sorpresa è che, se si sommano le sofferenze ancora in pancia alle banche con quelle in mano ai fondi, il risultato a fine 2022 è ancora una volta di 365 miliardi di sofferenze complessive.

Cioè, in sette anni non siamo riusciti a smaltire le conseguenze della crisi del 2008. Ormai le sofferenze sono endemiche e, visto l'andamento dell'economia,

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 125 31/01/24 11:10

dei tassi e dell'inflazione, si stima che potrebbero aumentare di altri 100 miliardi nel prossimo biennio.

Questa situazione non è frutto del caso.

Il problema all'origine è proprio che gli investimenti, invece di essere destinati all'economia reale, che, sviluppandosi, ridurrebbe le sofferenze, sono destinati proprio a comprare le sofferenze perché, ai prezzi correnti, rendono molto di più del capitale investito in una impresa industriale.

Si sarebbe potuto fare qualcos'altro? Sì.

Chi scrive aveva proposto un disegno di legge che, inusitatamente, è stato presentato nella 18ª e nella 19ª legislatura da tutti i gruppi politici: il Giubileo bancario.

Si trattava di questo: se una banca decideva di vendere una sofferenza ad un fondo, avrebbe dovuto accettare che il suo debitore le offrisse in via transattiva una cifra anche di poco superiore.

Il vantaggio sarebbe stato che le banche avrebbero registrato meno perdite, e che molti debitori avrebbero potuto affrancarsi dalla loro penosa condizione e riprendere ad operare per il futuro. Per stimolare queste operazioni si prevedevano benefici fiscali sia per le banche che per i debitori, senza alcun intervento pubblico né rischio di aiuti di Stato.

Nonostante l'amplissima condivisione parlamentare la proposta non è mai diventata legge.

Chi si è sempre opposto sono state le autorità finanziarie. Il "non detto" era ed è: non possiamo scontentare (cioè non far guadagnare) il mondo dei fondi di investimento perché ogni mese sottoscrivono il debito pubblico e ci tengono in piedi (ho semplificato).

Cioè, invece di risolvere un problema straordinario dovuto ad una serie di crisi straordinarie, se ne continuano ad alimentare le conseguenze favorendo chi ci specula.

La mia potrebbe essere solo una congettura e spero che qualcuno me lo dimostri.

Ma mi convinco ancora di più di avere ragione quando leggo il testo della, da tutti decantata, legge sull'Equo compenso. Decantata prima di tutto dagli avvocati perché costringerà banche ed assicurazioni a tornare giustamente a pagare i professionisti secondo tariffe dignitose.

Ma chi è escluso "in ogni caso" dall'obbligo dell'equo compenso? Proprio le società di cartolarizzazione che, gestendo sofferenze, hanno in mano forse il 70% delle cause e quindi degli onorari degli avvocati. Ho chiesto per iscritto spiegazioni al parlamentare che ha presentato l'emendamento, votato però poi all'unanimità da tutti i partiti. Nessuna risposta.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 126 31/01/24 11:10

Chi possiede le società di cartolarizzazione? I fondi.

Mi spiace, non c'è partita.

Un mercato finanziario così ricco e remunerativo può mai sfuggire all'attenzione della criminalità organizzata? No, e difatti cronache recenti ci raccontano che sono stati individuati casi di denaro sporco utilizzato per investimenti in NPL.

Il paradosso è che mentre le banche e gli intermediari finanziari vigilati sono tenuti ad applicare regole rigidissime sui rischi di riciclaggio, c'è un intero comparto che a queste regole sfugge ed è quello del c.d. *Shadow banking*, cioè di quegli enti finanziari sovranazionali che, nonostante le enormi dimensioni, hanno sede in Paesi non soggetti alle regolamentazioni antiriciclaggio dove il denaro sporco può arrivare senza troppe difficoltà ed essere ripulito per alimentare fondi speculativi che poi acquistano gli NPL.

È chiaro che questa non è la regola, ma è un rischio. A fronte di un rischio del genere chi di competenza dovrebbe irrigidire le regole ed i controlli su questi investitori per impedire che il rischio diventi un fatto concreto.

Non si tratta di operazioni facili anche dal punto di vista investigativo perché la finanza internazionale è ormai talmente complessa, intricata ed interconnessa che fare approfondimenti può risultare di grande difficoltà. Ci sarebbe bisogno innanzitutto di una collaborazione strettissima tra operatori di nazioni diversissime e con interessi non sempre coincidenti.

Resta il fatto che, se non si avvia una attività di contrasto efficace, la remunerativà di questi investimenti sarà sempre più attrattiva per la criminalità organizzata.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 127 31/01/24 11:10

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 128 31/01/24 11:10

8. Archeo-traffici: problemi e soluzioni

Federica Formisano
Dipartimento di Storia, Culture e Civiltà (DISCI), Università di Bologna

Il traffico illecito di beni archeologici è un fenomeno tutt'oggi largamente diffuso in Italia (specialmente nel Meridione), in Europa e nel Medio Oriente; si registrano, con cadenza pressoché quotidiana, numerose segnalazioni di scavi clandestini, che rappresentano il primo step dell'articolato processo che conduce al traffico e alla vendita dei reperti in questione.

Gli archeo-traffici danno chiaramente origine ad ulteriori reati, come ad esempio quelli di ricettazione, riciclaggio ed autoriciclaggio, e d'altronde la vendita sottobanco dei beni archeologici costituisce una delle maggiori fonti di ricavo della criminalità organizzata, dopo il traffico di stupefacenti ed armi. Il più delle volte, infatti, questa attività criminosa è imputabile alle cosiddette archeomafie, o talvolta ad organizzazioni terroristiche internazionali.

Il termine *archeomafie* è stato coniato da Legambiente nel 1999 e fa riferimento a tutte le organizzazioni criminali attive nel settore storico-culturale, che operano e sono organizzate esattamente come associazioni per delinquere (*ex* art. 416 c.p.). Si tratta spesso di associazioni caratterizzate da uno stampo mafioso, che si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva (art. 416-*bis* c.p.) e coinvolgono le comunità locali per assicurarsi un controllo capillare sul territorio e sulle sue risorse.

Le archeomafie sono pertanto configurabili come sistemi fortemente gerarchizzati, che vedono il coinvolgimento, su vari livelli, di numerosi soggetti: tombaroli, ricettatori, falsari, corrieri, ecc.; al vertice o in parallelo troviamo i destinatari, individuabili in collezionisti privati, case d'asta e perfino musei, molto spesso esteri.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 129 31/01/24 11:10

Poter disporre di dati precisi sugli archeo-traffici è un'impresa per nulla semplice, poiché le attività illecite avvengono al di fuori di canali ufficiali. È possibile, tuttavia, ricavare delle stime o dei dati a seguito delle operazioni di sequestro compiute dalle Forze dell'Ordine nell'ambito della lotta al fenomeno. Nel 2020, ad esempio, l'Interpol ha portato a termine il sequestro di 854.742 manufatti nel mondo, dei quali più della metà proveniente dall'Europa[1]. Un dato più recente è emerso dall'Operazione Pandora VII, svolta nel settembre 2022 tra aeroporti, porti, dogane, case d'asta, musei e abitazioni private in Austria, Bosnia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Croazia, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia; l'Operazione, guidata sempre dall'Interpol, ha portato al sequestro di più di 11.000 manufatti d'arte[2]. Per quanto riguarda invece i profitti derivanti dagli archeo-traffici, una recente stima effettuata da AIEA nel maggio 2023 parla di un utile di circa 1,2/1,6 miliardi di dollari l'anno[3].

Al di là dei numeri e dei dati economici, occorre però sottolineare che il trafugamento dei reperti archeologici genera una serie di problematiche rilevanti sotto l'aspetto scientifico e culturale.

Tra queste, anzitutto, il danneggiamento delle aree archeologiche: nel momento in cui reperti vengono prelevati illecitamente dal loro contesto di provenienza, quest'ultimo viene irrimediabilmente deturpato e corrotto, gli elementi architettonici vengono spesso distrutti e si determina una notevole perdita di dati, potenzialmente vitali per lo studio dei siti coinvolti.

Il problema, che affligge sia aree archeologiche aperte al pubblico sia aree chiuse o abbandonate, risulta ancor più grave nel caso di aree in corso di scavo, poiché le buche clandestine provocano la definitiva perdita di dati relativi alla stratigrafia, un elemento fondamentale per interpretare il contesto archeologico.

Un'ulteriore problematica è rappresentata – ovviamente – dalla dispersione del patrimonio archeologico che, dopo essere stato prelevato, viene esportato e venduto illecitamente. In questo modo l'oggetto perde ogni possibile relazione con il contesto di provenienza, privandoci quindi dei dati deducibili a riguardo. Bisogna inoltre considerare un altro aspetto: il danno recato alla comunità locale, che risulta così spogliata del suo patrimonio storico e culturale.

---

1 *https://www.journalchc.com/2021/10/18/interpol-diffonde-il-report-2020-sullattivita-operativa-negli-stati-membri/.*

2 *https://www.journalchc.com/2023/05/04/operazione-pandora-vii-60-arresti-e-11000-opere-darte-rubate-recuperate-in-14-paesi/.*

3 *https://www.onuitalia.com/2023/05/23/aiea-e-unicri-uniscono-sforzi-contro-il-traffico-di-beni-culturali/.*

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 130 31/01/24 11:10

Un caso esemplare è quello dalla *Phiale mesomphalos* di Caltavuturo: si tratta di un vaso rituale in oro, del diametro di 22,75 cm, datato dalla seconda metà del IV secolo a.C. alla prima metà del III secolo a.C., decorato ad incisione e a sbalzo con tecnica della punzonatura e della cesellatura e impreziosito da un'iscrizione in greco sul bordo esterno.

La *Phiale*, rinvenuta clandestinamente nel territorio di Caltavuturo (in provincia di Palermo) intorno al 1980, venne esportata illegalmente negli USA nel 1991, per essere acquistata da un noto collezionista. L'opera venne finalmente sequestrata nel 1999 e dal 2010 si trova esposta presso l'Antiquarium di Himera (PA). Sebbene ad oggi sia possibile ammirare questo straordinario manufatto presso il museo siciliano, la mancanza di dati scientifici, causata del recupero illecito, impedisce agli studiosi di definire con certezza il luogo di produzione della coppa. Questa si ritiene, ma solo in via ipotetica, riconducibile al centro abitato individuato sul Monte Riparato (PA), di età ellenistica[4].

Phiale mesomphalos *di Caltavuturo, Antiquarium di Himera (PA). Fonte: Regione Siciliana.*

Avendo chiare le problematiche legate al fenomeno e tutti gli interessi in gioco, è possibile provare a delineare le soluzioni da mettere in atto per salvaguardare i beni culturali e ciò che essi rappresentano.

Un primo utilissimo strumento a contrasto del traffico illecito dei beni archeologici consiste nella sensibilizzazione della cittadinanza sul tema in questione. Per citare Giulia Maria Crespi, fondatrice del FAI, è possibile affermare che "si protegge ciò che si ama e si ama ciò che si conosce": è infatti essenziale partire dalla conoscenza e dalla comprensione del patrimonio storico-cultu-

[4] F. Spatafora, S. Vassallo, *La phiale aurea di Caltavuturo*, Palermo, 2005.

rale e del suo valore, tanto economico quanto soprattutto educativo, per sviluppare un sentimento di amore e di protezione per lo stesso. Bisogna dunque far comprendere alla comunità che il patrimonio culturale costituisce un elemento fondante dell'identità territoriale; ciò è possibile sfruttando campagne mediatiche, reportage, documentari e finanche i nuovi strumenti offerti dai social media.

In primis, occorrerebbe rivolgersi agli studenti delle scuole primarie – specialmente nelle aree geografiche in cui l'archeo-traffico è ancora molto diffuso – per istruire i più piccoli sul valore del patrimonio storico-archeologico e sull'importanza della sua tutela. In secondo luogo, andrebbero rivolte maggiori attenzioni agli studenti universitari, i quali, pur affrontando lo studio del patrimonio culturale, spesso sottovalutano o ignorano il peso dei reati di cui sopra. Sarebbe dunque opportuno proporre insegnamenti e attività di laboratorio per approfondire il tema, dando la possibilità agli studenti di sviluppare competenze specifiche in materia. Nondimeno, è fondamentale creare équipe multidisciplinari in grado di coinvolgere gli studenti e grazie alle quali dare vita ad occasioni di confronto e dibattito, che consentano di analizzare la problematica sotto diversi punti di vista: in tal senso, l'attività del Le.Vi.La.P. è certamente un esempio virtuoso da seguire.

L'opera di sensibilizzazione chiamerebbe in causa anche le istituzioni museali destinatarie degli oggetti sequestrati. Nella maggior parte dei casi, infatti, tali oggetti vengono stivati nei depositi museali o nei caveaux degli istituti bancari e delle Forze dell'Ordine, risultando così inaccessibili al grande pubblico e talvolta anche agli studiosi. È quindi di fondamentale importanza che il museo, attraverso esposizioni temporanee o permanenti, diventi luogo di riscoperta e restituzione alla comunità dei beni illecitamente sottratti e lecitamente recuperati, affinché sia possibile per i cittadini comprendere a pieno la gravità dei reati contro il patrimonio e riappropriarsi attivamente degli oggetti del proprio passato, sviluppando un senso di protezione per gli stessi.

Al fine di progettare tali esposizioni sarebbe necessario curare un'attenta opera di catalogazione, che consenta agli studiosi e ai musei di trarre tutte le informazioni possibili dalla documentazione giudiziaria relativa ai reperti, vista l'assenza di una documentazione di scavo scientificamente redatta. Sarebbe utile inoltre far convergere i dati derivanti dall'analisi della documentazione giudiziaria e dall'osservazione dei reperti in appositi *database*, i quali potrebbero a loro volta essere fruiti dalle Forze dell'Ordine, potenziando le risorse delle attività investigative.

Un altro strumento di contrasto al fenomeno è rappresentato dall'operato delle Forze dell'Ordine, che collaborano quotidianamente con i professionisti

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 132 31/01/24 11:10

della ricerca scientifica e con gli enti territoriali nelle attività di promozione, prevenzione, repressione e recupero degli oggetti trafugati. Le principali Forze di Polizia ed organizzazioni operanti in materia di tutela del patrimonio culturale sono, a livello nazionale, il Comando dei Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale (TPC) e la Guardia di Finanza, a livello internazionale Europol ed Interpol.

La lotta agli archeo-traffici passa anche attraverso una proficua collaborazione tra Istituzioni, Enti Territoriali, Università, Organizzazioni Internazionali, Associazioni di Volontariato, Forze dell'Ordine e professionisti di vari settori. Il coinvolgimento di tutti questi soggetti può garantire la formazione – ed il valido operato – di apposite équipe multidisciplinari, costituite da archeologi, storici dell'arte, ricercatori, esperti per il riconoscimento dei falsi, membri delle Forze dell'Ordine, esperti nelle nuove tecnologie, magistrati e procuratori. Inoltre, occorre poter contare sull'apporto delle istituzioni finanziarie, mediante ad esempio le attività di profilazione dei clienti (*KYC requirements*), nonché su quello di ulteriori figure professionali, come notai, avvocati, commercianti di metalli e di pietre preziose, chiamati a segnalare potenziali operazioni sospette.

Va detto che, in Italia, la frequente conflittualità di competenze tra Stato, regioni e comuni finisce spesso per indebolire la tutela e lo sviluppo dei territori, complice la vastità del patrimonio storico italiano e dunque la difficoltà nel monitorarlo e preservarlo. Occorrerebbe dunque semplificare la disciplina legislativa in materia e, contestualmente, aver cura di armonizzare la legislazione a livello nazionale e sovranazionale, con particolare riferimento a quella comunitaria. Soltanto così le diverse autorità competenti dei diversi Paesi possono, in maniera rapida, costruttiva ed efficace, fornire la massima cooperazione in materia di indagine e di repressione dei reati, per far fronte all'evolversi delle minacce alla sicurezza e tutelare il patrimonio culturale all'interno e all'esterno dell'UE.

Tra le possibili forme di cooperazione rientra inoltre la promozione di progetti nazionali ed internazionali finalizzati alla salvaguardia del patrimonio storico e al contrasto dei traffici illeciti.

L'Unione europea ha attualmente selezionato quattro progetti di notevole interesse[5], tra cui ad esempio: il progetto "PITCHER – Prevenire il traffico illecito del patrimonio culturale : risorse didattiche"[6], finalizzato alla con-

[5] *https://culture.ec.europa.eu/it/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/protection-against-illicit-trafficking#:~:text=Il%2013%20dicembre%202022%20la,all'esterno%20dell'UE.*

[6] *https://www.pitcher-project.eu/theproject?lang=it.*

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 133 31/01/24 11:10

divisione di risorse didattiche aperte, da mettere a disposizione on-line, per consentire agli educatori di proporre nuove esperienze di apprendimento a sostegno della lotta contro il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali; e il progetto "AURORA – *Artwork Unique RecognitiOn and tRacking through chemicAl encoded data, miniaturized devices and blockchain alliance*"[7], che promuove l'utilizzo delle più recenti e sofisticate tecnologie (come la marcatura chimica e altri strumenti non invasivi) per verificare l'autenticità e la provenienza delle opere d'arte, garantendone la tracciabilità.

Ed ancora, nel maggio 2023, ha preso vita un progetto che vede la collaborazione tra AIEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica) e UNICRI (Istituto internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia) e che propone di fare uso della scienza nucleare per combattere il traffico illecito di beni culturali. Partendo dal presupposto che il traffico di beni culturali, insieme alla distruzione del patrimonio culturale, è stato riconosciuto come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU, tale collaborazione riunisce la rete di UNICRI nella prevenzione del crimine e l'esperienza dell'AIEA nelle tecniche analitiche nucleari: queste ultime verranno infatti impiegate per l'individuazione dei falsi e per il riconoscimento della provenienza geografica di oro, platino e altri metalli, portando così alla luce anche eventuali operazioni di estrazione illegale e di traffico illecito di metalli preziosi[8].

In conclusione, è possibile individuare le priorità di cui tener conto nella lotta agli archeo-traffici: alla base, è indispensabile promuovere e curare un'attenta opera di sensibilizzazione sulla questione, che possa coinvolgere l'intera comunità, partendo dai più giovani; nondimeno, è necessario esortare la cooperazione tra enti ed istituzioni in ambito legislativo, amministrativo e finanziario, per potenziare le misure a tutela del patrimonio, passando attraverso la formazione di équipe che concentrino competenze differenti su obiettivi comuni e consentendo un impiego efficace delle nuove tecnologie per studiare, prevenire e reprimere al meglio il fenomeno dell'archeo-traffico e tutti i reati ad esso connessi.

[7] *https://cordis.europa.eu/project/id/101094245/it.*

[8] *https://www.onuitalia.com/2023/05/23/aiea-e-unicri-uniscono-sforzi-contro-il-traffico-di-beni-culturali/*.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 134 31/01/24 11:10

Bibliografia

Fascitiello M., *Nuove proposte per la catalogazione dei reperti archeologici sequestrati e restituiti allo Stato*, in *Archeomafie*, 2017.

Raffiotta S., Modeo S., *Ladri di antichità. Il mercato clandestino di reperti archeologici e di opere d'arte in Sicilia: traffici illeciti e leciti recuperi*, Edizioni Lussografica, Caltanissetta, 2020.

Spatafora F., Vassallo S., *La phiale aurea di Caltavuturo*, Assessorato regionale dei Beni culturali, ambientali e della pubblica istruzione, Palermo, 2005.

Sitografia

https://www.journalchc.com/2021/10/18/interpol-diffonde-il-report-2020-sullattivita-operativa-negli-stati-membri/ (ultima consultazione: 18/07/2023)

https://www.journalchc.com/2023/05/04/operazione-pandora-vii-60-arresti-e-11000-opere-darte-rubate-recuperate-in-14-paesi/ (ultima consultazione: 18/07/2023)

https://culture.ec.europa.eu/it/cultural-heritage/cultural-heritage-in-eu-policies/protection-against-illicit-trafficking#:~:text=Il%2013%20dicembre%202022%20la,all'esterno%20dell'UE (ultima consultazione: 18/07/2023)

https://www.pitcher-project.eu/theproject?lang=it (ultima consultaz.: 18/07/2023)

https://cordis.europa.eu/project/id/101094245/it (ultima consultaz.: 18/07/2023)

https://www.onuitalia.com/2023/05/23/aiea-e-unicri-uniscono-sforzi-contro-il-traffico-di-beni-culturali/ (ultima consultazione: 18/07/2023)

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 136 31/01/24 11:10

9. Il mercato dei fossili: crimini, commercio, scienza

Giorgia Bacchia*, Federico Fanti**
* ZOIC s.r.l., via Flavia 35, Trieste, Italia
** Professore associato, Dipartimento di Scienze biologiche, geologiche e ambientali, Università di Bologna

La tutela del patrimonio culturale fonda una grande parte del proprio funzionamento sulla presenza di normative e procedure che possano essere comprese, condivise e applicate nell'interesse pubblico. In Italia esistono gravi problematiche culturali e procedurali sul sistema di normative vigenti che riguardano nello specifico il patrimonio culturale legato alla Paleontologia. Paradossalmente considerata marginale nel nostro paese, che su questo tema rappresenta un cardine storico e culturale a livello mondiale, questa tematica coinvolge su base annua decine di migliaia di persone, volumi commerciali di centinaia di milioni di euro, coinvolge il pubblico e il privato, il commercio al dettaglio e all'ingrosso, aste, musei, enti di ricerca, risorse per il turismo, didattica e promozione della cultura in tutto il mondo.

Il problema alla base della normativa vigente è la mancanza di una definizione di Bene Culturale applicabile al campo della Paleontologia: tre sono le definizioni di riferimento che, ad oggi, è necessario prendere in esame quando si considera la Paleontologia come di interesse per i Beni culturali:

– la Convenzione Unesco (1970) che ha come obiettivo «Interdire e impedire l'illecita importazione, esportazione e trasferimento dei beni culturali per beni culturali trovati sul territorio nazionale». I beni paleontologici sono definiti come: oggetti che rappresentano un interesse paleontologico;

– la Convenzione Unidroit (1995) che Disciplina la restituzione dei beni culturali che sono stati rubati, esportati illecitamente o provenienti da scavi abusivi. Questo strumento giuridico internazionale *self-executing* e non retroattivo vuole tutelare ogni proprietario cui è stato sottratto un bene culturale (sia esso museo pubblico o privato, un collezionista o un mercante d'arte) ed è applica-

bile alle richieste di carattere internazionale. I beni paleontologici sono definiti come oggetti che presentano un interesse paleontologico.

– il Codice dei Beni culturali italiano (d.lgs. 2014 n. 42) che disciplina e tutela il patrimonio culturale nazionale. I beni paleontologici sono definiti come le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà.

È necessario però considerare una terza definizione, ancora diversa, che viene utilizzata sul piano internazionale nell'ambito degli scambi commerciali. In questo caso è d'obbligo riferirsi al codice TARIC, ovvero il codice doganale che prevede l'assegnazione di un preciso codice ad ogni singola tipologia di merce. I beni paleontologici, che nonostante la loro natura diversificata hanno un singolo codice identificativo (9705), risultano essere "collezioni aventi interesse storico, paleontologico, etnografico o numismatico" e dove per collezioni si intende "oggetti relativamente rari, che non sono normalmente usati secondo la loro destinazione originaria, che formano oggetto di transazioni speciali al di fuori del mercato abituale degli analoghi oggetti di uso comune e hanno un valore elevato". In questo caso la paleontologia rientra a tutti gli effetti nelle dinamiche e nelle normative di natura commerciale.

In presenza di definizioni di Bene paleontologico così equivoche è fondamentale sottolineare come da un lato sia palese la necessità di un protocollo chiaro e condiviso di procedure che aiuti sia la tutela del Bene sia i diversi possibili soggetti interessati, dall'altro quanto facilmente possano innescarsi attività illecite nell'ambito degli scambi commerciali.

Le procedure da seguire, in Italia, per la denuncia e la regolarizzazione di un bene paleontologico sono in capo al Ministero dei Beni culturali attraverso gli uffici di Esportazione delle Sovrintendenze locali. Di fatto, tali procedure si basano sull'attivazione da parte di soggetti interessati e sulla valutazione degli enti preposti. Si possono facilmente comprendere le difficoltà oggettive che qualunque soggetto, pubblico o privato, riscontra quando si trova a dover trattare un bene paleontologico e come l'incertezza sulle procedure possa facilmente innescare attività illecite, anche non volute. Le procedure sono complesse e necessitano di tempistiche molto lunghe perché non concepite per essere applicate nell'ottica delle transazioni commerciali. La mancanza di figure professionali presso il Ministero, in grado di considerare tutti gli aspetti coinvolti nella valutazione di un bene paleontologico (scientifico, commerciale, legale ecc.) porta al coinvolgimento di figure terze (periti, referenti di collezioni, commercianti ecc.). Anche di fronte alle doverose richieste di valutazione degli oggetti, le parti non hanno modo di confrontarsi e sono tenute ad usare diversi strumenti e parametri di valutazione. Il sistema si basa quindi sulla somma di singole opinioni, e diventa del tutto arbitrario.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 138 31/01/24 11:10

Ne risulta che persino esperti sui temi paleontologici (ricercatori, musei, periti, commercianti, funzionari) o persone a conoscenza delle normative non hanno la possibilità di agire nel rispetto delle norme o nella tutela del bene paleontologico.

È importante infine sottolineare come la fotografia nazionale in merito ai beni paleontologici non coincida con quella degli stati UE o extra UE.

Il quadro evidenziato vuole sottolineare come una porzione importante dei Beni culturali sia carente a livello nazionale e internazionale di una normativa che tuteli i beni e gli operatori del settore sia privati che pubblici. Una situazione confusa che pertanto può dare spazio a possibili illeciti e alla perdita o alla mancata valorizzazione dei beni culturali che hanno diritto di tutela. Sotto una prospettiva legata direttamente a chi opera legalmente nel settore commerciale della paleontologia si riaffermano il mancato diritto al commercio e l'impossibilità di contribuire al miglioramento delle criticità giuridiche.

Procedure chiare e semplificate permetterebbero a tutte le parti coinvolte di rispettare, tutelare e valorizzare il patrimonio culturale, limitando gli illeciti e contemporaneamente regolamentando in modo chiaro un indotto economico già esistente a scala globale.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 139 31/01/24 11:10

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 140 31/01/24 11:10

Capitolo III

Le attività della criminalità organizzata a danno della salute pubblica. Il caso della macellazione clandestina

1. La mafia dei pascoli: dal controllo violento del territorio, alle truffe per i fondi europei. Una criminalità a danno della salute pubblica

Stefania Pellegrini

Professoressa ordinaria, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Bologna; Responsabile Scientifica Progetto Le.Vi.LaP.

Se dovessimo individuare le caratteristiche maggiormente significative del fenomeno criminale mafioso non potremmo che soffermarci sulla sua capacità di rimanere fedele a sé stesso, pur riuscendo a adattarsi ai territori e ai contesti sui quali agisce. La sua capacità camaleontica "gli permette di cambiare pelle, pur non cambiando DNA".

La mafia muta adattandosi alle trasformazioni che coinvolgono la società e cambia in funzione degli interessi che di volta in volta essa sceglie di perseguire. Durante questo articolato processo evolutivo, essa mostra due delle sue più grandi abilità, quella adattativa e quella mimetica, che permettono un adattamento al contesto in cui opera, senza particolari effetti collaterali, e un'integrazione camaleontica in questo stesso ambiente, senza incontrare particolari ostacoli.

Ciò non equivale ad affermare che *il sistema mafioso* non abbia subito mutamenti nel corso della sua storia, ma corrisponde a constatare che il cambiamento dell'organizzazione si è verificato nel rispetto delle tradizioni del fenomeno mafioso e nell'ambito di una continuità storica: la prontezza della mafia ad adattare i propri valori arcaici, senza che essi ne risultino snaturati, alle mutevoli esigenze dei tempi e a mimetizzarsi nel contesto sociale costituisce una delle motivazioni più profonde della forza della mafia medesima, sempre nuova e sempre uguale a sé stessa. Come affermò Giovanni Falcone, «È necessario distruggere il mito della presunta nuova mafia o meglio, dobbiamo convincerci che c'è sempre una nuova mafia pronta a soppiantare quella vecchia»[1].

[1] G. Falcone, M. Padovani (in collaborazione con), *Cose di cosa nostra*, Rizzoli, Milano, 1991, p. 118.

Il fenomeno mafioso, quindi, va inteso come un fenomeno di durata[2], «un intreccio di continuità e trasformazione: aspetti persistenti, convivono con aspetti innovativi, in un rapporto di apparente contraddittorietà ma in realtà di reciproca funzionalizzazione»[3].

Il controllo che la mafia esercita necessita di una materialità simboleggiante sia l'oggetto del sopruso, sia il simbolo di potere.

Tutte le forme di criminalità mafiosa, ad eccezion fatta da quella partenopea che si distingue per le sue origini urbane, nascono come forma di sfruttamento del latifondo o del contesto agro-pastorale.

Pur evolvendosi in nuovi *business*, non hanno abbandonato la loro connessione con il loro atavico simbolo di potere: la terra.

Pur confermando l'evoluzione delle età illegali mafiose che da un'origine predatoria si sono sviluppate verso un'attività di accumulazione di ricchezza, si deve sottolineare come lo sviluppo abbia natura sincronica e non diacronica.

Attività predatoria e attività mediatorie, infatti, non rappresentano le fasi di un'evoluzione strategica, ma le dimensioni di uno stesso fenomeno entrambe presenti, ma svolte anche mediante modalità del tutto differenti e rispondendo a logiche spesso contrapposte.

Di fatto, le «attività economiche illecite vengono svolte con criteri di mercato, sia pure di un mercato del tutto particolare come quello della produzione e distribuzione di beni che devono circolare in maniera occulta per sfuggire alla sanzione della legge»[4]. L'attività mediatoria, invece, è propedeutica al controllo del territorio e dell'ambiente circostante e necessita di una specializzazione politica.

La distinzione tra gruppi dediti ai traffici illeciti e gruppi che controllano politicamente un territorio, secondo la nota distinzione di Alan Blok tra *enterprise syndicate* e *power syndicate*[5], può avere una valenza analitico-concettuale, ma non una rilevanza empirica, tant'è che soggetti appartenenti ad un gruppo di potere politico-territoriale possono organizzare traffici illeciti, e, viceversa, soggetti che trafficano in droga possono costituirsi come gruppi di potere politico-territoriale. Di fatto, si riscontrano intrecci e sovrapposizioni, parziali o totali, tra i due tipi

---

[2] Cosa Nostra nasce verso la metà del 1800 nelle campagne siciliane come "mafia agraria", invade il contesto siciliano cittadino verso la metà del 1900 ed assume l'aspetto di "mafia urbana-imprenditrice", si proietta nel corso degli anni verso una dimensione nazionale ed internazionale, espandendo così le sue radici ed i traffici illeciti, arrivando a rivestire, negli ultimi decenni, le vesti di "mafia finanziaria".

[3] U. Santino, *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Di Girolamo, Milano, 2008.

[4] R. Catanzaro, *Il delitto come impresa*: *storia sociale della mafia*, Liviana, Padova, 1988, p. 124.

[5] A. Block, *East West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*, University College Cardiff Press, Cardiff, 1980.

di gruppi. Per necessità di analisi terremo distinti gli ambiti, approfondendo le ragioni della intersezione.

I fiorenti mercati dei traffici illeciti, le dinamiche corruttive del mondo degli appalti convivono con la imperitura mafia rurale tutt'ora attiva e potente, che, seppur con caratteri innovativi rispetto al passato, tende non solo alla monopolizzazione del settore agricolo, ma anche alla monopolizzazione dell'intero settore agro-alimentare.

Se a partire dagli anni Sessanta, quando ha iniziato a svilupparsi l'aspetto urbano imprenditoriale della criminalità organizzata, gli investimenti mafiosi si sono maggiormente concentrati verso i settori economici, il settore agricolo è rimasto nel mirino delle consorterie mafiose, che ritengono il territorio, oltre una fonte di arricchimento economico, un simbolo indiscutibile di potere.

Come in passato, anche oggi nelle aree rurali le organizzazioni mafiose ricorrono ai classici delitti mafiosi, affiancati dall'immancabile utilizzo del metodo mafioso che si concretizza in atti di estorsione ai danni di agricoltori, commercianti e imprenditori; di danneggiamento delle loro proprietà e delle colture; di furto di attrezzature e di bestiame; in atti di incendio alle tenute; di imposizione di determinate forniture alle imprese agricole o di vendita dei prodotti a determinati acquirenti e a certi prezzi, infiltrandosi prepotentemente all'interno del tessuto economico e sociale con l'obiettivo di assumerne il completo controllo, espropriando terreni ed aziende.

Non solo in Sicilia, ma anche in Calabria ed in Puglia la criminalità organizzata si è sempre occupata del controllo delle attività agricole sia come eccezionale strumento di controllo sociale delle comunità, sia come fonte di guadagno di uno dei settori maggiormente produttivi.

In questi contesti, il dominio mafioso sembra incidere sulla libertà delle persone in modo ancor più incisivo rispetto alle realtà urbane, in quanto può contare su un tessuto sociale e su condizioni di isolamento degli operatori, tipici della società rurale, nella quale l'omertà è ancora molto diffusa e radicata, oltre ad essere alimentata dall'assenza di presidi di polizia immediatamente raggiungibili ed attivabili[6].

L'attività criminale prende forma nei terreni, estendendosi su tutta la filiera del prodotto agricolo, sino alla grande distribuzione, passando dal controllo dei trasporti e dell'attività svolta all'interno dei mercati ortofrutticoli.

I danni economico-sociali si estendono dai contesti locali, sino a quelli transnazionali: a partire dall'antico sfruttamento lavorativo sui campi, si giunge alle truffe a danno dell'Unione europea.

---

[6] F.P. Giordano, *Criminalità organizzata nel settore agricolo*, in *Relazione DNA*, dicembre 2008, p. 269.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 143 31/01/24 11:10

La filiera agroalimentare costituisce uno dei settori strategici di crescente competitività delle mafie. Eppure, si tratta di crimini trascurati dalle cronache e lontani dal clamore dei delitti di mafia[7].

La base produttiva dell'agroalimentare parte dalle campagne, scenario di dinamiche di sfruttamento a carico di braccianti che lavorano dodici ore al giorno con un salario di tre euro l'ora. Molti vivono in una condizione di paraschiavismo e si vedono negate la libertà di movimento tramite minacce o con il sequestro dei documenti.

Nei fondi agricoli si perpetra inesorabile lo stillicidio di attività usuraie ed estorsive, realizzate sotto forma di pagamento del corrispettivo per il servizio di guardiania o attraverso il pagamento della fornitura di acqua destinata all'irrigazione dei campi, imposte a carico di agricoltori sotto la minaccia della distruzione o dell'incendio dei campi. Il controllo del territorio viene esercitato anche mediante l'uso di metodi antichi e simbolicamente potenti come il pascolo delle cosiddette «vacche sacre», mediante i quali le cosche calabresi e le famiglie siciliane ribadiscono la propria autorità e inviolabilità. Le mandrie di bovini, a cavallo fra realtà e leggenda, sono apparentemente senza proprietari, ma rappresentano un simbolo del potere di vecchi boss, raramente contrastato dalle popolazioni locali o dalle autorità[8]. Questi animali, ai quali viene riconosciuta una fama di impunità pluridecennale, vengono spesso utilizzati anche per invadere i terreni e pregiudicare i raccolti dei contadini non acquiescenti ai ricatti estorsivi.

Oltre all'attività estorsiva, i proprietari dei terreni subiscono furti di attrezzature agricole, finalizzati ad incrementare il commercio clandestino di mezzi e di pezzi di ricambio.

I proprietari terrieri vengono sottoposti a sistematiche minacce e danneggiamenti finalizzati alla cessione dei terreni ai prezzi imposti dalle organizzazioni che utilizzano le proprietà al fine di ottenere fondi e accaparrarsi contributi comunitari. È così che si realizza un capillare condizionamento del mercato fondiario, attraverso il quale la compravendita dei terreni è sottoposta a costanti soprusi, minacce e meccanismi intimidatori e in cui gli agricoltori sono costretti a cedere la terra o l'attività ai clan.

La filiera così articolata trova autosostentamento nei diversi meccanismi che innescano il complesso ingranaggio di attività criminali.

---

[7] Legambiente, *Ecomafie 2009. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Edizioni Ambiente, Roma, 2010, p. 316.

[8] Nel marzo del 2018, dopo quarant'anni di "strapotere bovino", nella piana di Gioia Tauro sono stati catturati una trentina di esemplari. Un segnale importante contro un simbolo del potere mafioso sul territorio.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 144 31/01/24 11:10

Tuttavia, alla base di questo settore, vi è un sistema estremamente articolato e complesso che permette alla mafia di sostenere economicamente tutta la filiera, oltre che consentire ingenti guadagni.

Basti pensare ai finanziamenti europei per l'agricoltura assegnati mediante la "Politica agricola comunitaria", i cosiddetti fondi PAC, contributi da tempo al centro di una politica criminale della mafia che mediante frodi milionarie riesce ad accaparrarsi fondi che l'Unione destina all'agricoltura.

Per comprendere come vengono progettate queste truffe è necessario fare un rapido riferimento ai meccanismi della politica comunitaria che si articola in due tipologie di intervento: i contributi diretti, finanziati direttamente dall'Europa, distribuiti in Italia tramite l'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura)[9] e che mirano ad un generico sostegno all'agricoltore[10] e i Piani di sviluppo rurale (PSR), co-finanziati da Europa e Regioni, la cui gestione è affidata alle Regioni. Questi ultimi sono indirizzati al sostegno di precisi interventi programmati dall'agricoltore e verificati al fine di valutare l'effettivo utilizzo dei fondi.

Mediante estorsioni, falsi contratti e distrazione dei proprietari attuati con metodi violenti e intimidatori, la criminalità mafiosa riesce ad ottenere copiosi finanziamenti, poi reinvestiti in circuiti legali.

È la stessa Corte dei Conti nella relazione annuale 2022 sui "Rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari" che evidenzia come nel 2021, la Corte dei conti abbia supportato l'ECA (Corte dei conti europea) in un *audit* sulle frodi agricole, focalizzato sulla Sicilia, che aveva l'obiettivo di studiare il fenomeno del "*Land grabbing*" ovvero «acquisizioni, da parte di persone o entità, di terreni agricoli che potrebbero essere collegate a pratiche fraudolente, coercizione, uso di influenze politiche o informazioni privilegiate, manipolazioni delle procedure o pagamento di tangenti, con conseguente concentrazione degli aiuti della PAC che potrebbero costituire una forma specifica

[9] L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, in qualità di Organismo di coordinamento e di Organismo pagatore, è incaricata della vigilanza e del coordinamento degli organismi pagatori; di verificare la coerenza della loro attività rispetto alle linee-guida comunitarie; di promuovere l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e delle relative procedure di autorizzazione, erogazione e contabilizzazione degli aiuti comunitari da parte degli organismi pagatori, monitorando le relative attività.
In tale ambito l'AGEA supporta le attività svolte dagli organismi pagatori e assicura la predisposizione – ai fini dell'armonizzazione delle procedure – di appositi manuali di indirizzo. L'AGEA è anche l'organismo pagatore italiano ed ha competenza per l'erogazione di aiuti, contributi, premi ed interventi comunitari, nonché per la gestione degli ammassi pubblici, dei programmi di miglioramento della qualità dei prodotti agricoli per gli aiuti alimentari e per la cooperazione economica con altri paesi, *www.agea.gov.it*.

[10] In questo caso, non viene richiesta una giustificazione rispetto all'attività agricola svolta, tant'è che i finanziamenti vengono calcolati in base all'estensione e al tipo di terreno che si possiede.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 145 31/01/24 11:10

di attività di ricerca di rendite». L'ECA, all'esito della attività di audit, ha messo in evidenza che era stata scoperta una significativa truffa ai danni dell'Unione europea, nel Parco dei Nebrodi (Sicilia), che ha coinvolto numerose imprese agricole[11].

È stato accertato come le organizzazioni mafiose operanti nella zona dei Nebrodi si siano orientate ad ottenere, in maniera fraudolenta, gli aiuti comunitari previsti nel Piano di sviluppo rurale (PSR) proposto dall'AGEA, commettendo numerose truffe in danno della Comunità Europea, mediante l'utilizzo dei seguenti stratagemmi:

a) uso di prestanome per ottenere finanziamenti, aggirando le restrizioni derivanti dalla normativa antimafia, in particolare utilizzando "giovani agricoltori" disponibili a fare da prestanome e, per poche migliaia di euro, intestarsi società create *ad hoc* al sol scopo di ottenere finanziamenti pubblici.

b) L'imposizione sui titoli di possesso del terreno, avvalendosi della paura derivante dall'appartenenza alla congrega mafiosa, degli atti intimidatori, dei danneggiamenti sui terreni e dei furti di materiali/macchine d'opera.

È stato documentato come gli agricoltori legati ai gruppi criminali, in numerose circostanze, abbiano posto in essere comportamenti finalizzati ad indurre i legittimi proprietari ad abbandonare gli appezzamenti di terreno o a cederli a prezzo di comodo. L'"invasione" di bestiame da pascolo all'interno degli appezzamenti di terreno d'interesse, contro la volontà dei proprietari, ha provocato gravi danni alle colture esistenti. Tale condotta ha la finalità di scoraggiare il proprietario e rendere la conduzione del terreno economicamente svantaggiosa, tanto da indurlo ad abbandonare o a cedere la proprietà a prezzi inferiori al reale valore di mercato.

c) Presentazione di false dichiarazioni in ordine alla reale disponibilità dei terreni per i quali vengono chiesti contributi (sia per terreni privati che pubblici) e falsità in ordine alla sussistenza dei requisiti di condizionalità degli aiuti;

d) Turbata liceità degli incanti, durante i bandi per l'assegnazione in affitto di lotti di terreno di proprietà pubblica.

In queste circostanze è stato rilevato come spesso per ogni singolo lotto venga presentata una sola offerta. Tale circostanza induce ad ipotizzare che vi sia un sistema attraverso il quale le aziende concordino anticipatamente la spartizione dei lotti. Inoltre, lo stesso lotto spesso viene trasferito tra aziende che, seppur assumano veste giuridica diversa, di fatto appartengono al medesimo nucleo familiare o a persone di fiducia. In altre circostanze, si è verificato che alcuni soggetti,

[11] Corte dei Conti, *Relazione Annuale 2022. I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*, p. 478.

facendo leva sulla capacità intimidatoria derivante dalla riconosciuta appartenenza e contiguità all'associazione mafiosa, inducessero alcuni agricoltori a non partecipare al bando di gara per l'affidamento dei terreni pubblici affinché loro, tramite prestanome, potessero parteciparvi senza concorrenti.

Queste società partecipavano ai bandi presentando falsa documentazione e autocertificazione antimafia mai verificata, inducendo così gli onesti agricoltori a non presentare domanda di gara.

Il guadagno economico risultava enorme. Per dare qualche numero, si consideri che il canone d'affitto medio pagato dal concessionario era pari a 36,40 euro per ettaro (compresa l'Iva) cosicché per un terreno di estensione pari a mille ettari il canone di locazione era pari a 36.400 euro. Se per questo lotto di terra venivano fatte richieste per differenti tipologie di contributi contemporaneamente, si stima si potesse incassare una somma di 700-800.000 euro all'anno, o addirittura 1.000.000-1.300.000 euro, a seconda del tipo di truffa messa in atto. Dunque, considerando che tali contratti di locazione avevano una durata media tra i 6 e i 9 anni, i suddetti mille ettari potevano valere per il contraente anche 7-8 milioni di euro. Il denaro pubblico europeo veniva incassato direttamente da prestanome dei boss mafiosi e destinato al finanziamento degli affari illeciti delle cosche[12].

Ancora una volta, la solitudine alla quale sono abbandonati cittadini e pubblici ufficiali nell'entroterra siciliano ha giocato un ruolo fondamentale nel creare una cortina di paura e rassegnazione.

Con l'insediamento di Giuseppe Antioci come presidente del Parco dei Nebrodi nel 2013, il meccanismo si è inceppato e il 18 marzo del 2015 è stato siglato un protocollo tra la prefettura di Messina, la Regione siciliana, l'Ente Parco dei Nebrodi, l'Ente sviluppo agricolo, i Comuni aderenti al Parco dei Nebrodi finalizzato ad interrompere questo meccanismo criminale.

I firmatari del protocollo si sono impegnati in una attenta vigilanza e controllo affinché nelle procedure di affidamento dei beni ai privati venga garantita la libera concorrenza e impediti i tentativi di infiltrazione mafiosa. È stato inoltre previsto che prima dell'assegnazione debba essere verificata l'assenza di cause di decadenza previste dal Codice Antimafia, riferentisi all'applicazione di misure di prevenzione o alla non concessione dell'informazione antimafia (artt. 67 e 91 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 156)[13]. Di fatto, si è andata ad escludere l'autocertifica-

[12] G. Minì, *La mafia sui Nebrodi e le frodi europee nel settore agro-zootecnico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, pp. 39-40.

[13] *Protocollo di legalità tra prefettura di Messina – UTG di Messina, Regione siciliana, Ente Parco dei Nebrodi, Ente sviluppo agricolo, Comuni aderenti al Parco dei Nebrodi*, Messina, 18 marzo 2015, art. 3.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 147 31/01/24 11:10

zione della documentazione che rappresentava lo strumento principe per accedere ai bandi con false attestazioni.

Tale previsione è ora contenuta nel testo emendato del Codice antimafia emanato con la legge 17 ottobre 2017, n. 161. L'art. 28 prevede quanto segue: «L'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla Politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei».

Si tratta di una innovazione che potrà produrre importanti effetti sia a livello nazionale, sia europeo. Con questa norma si potrebbe chiudere il serbatoio ad un *business* divenuto ormai milionario e linfa vitale per le organizzazioni mafiose, oltre che a dimostrare all'Europa la seria e precipua volontà di mettere in atto una efficace politica di prevenzione della infiltrazione mafiosa nell'interesse del Paese e dell'Unione.

Tale azione si inserisce perfettamente nel disegno di rafforzamento del quadro giuridico compiuto da anni dalla Commissione europea, al fine di lottare contro la frode, la corruzione, il riciclaggio e le altre attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Già nel 2012 venne presentata una proposta di direttiva modificativa della Convenzione PIF (Protezione degli interessi finanziari) per definire e rafforzare gli strumenti di aggressione dei reati PIF, esortando gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire e contrastare ogni attività fraudolenta.

Di fatto, il danno causato dalle frodi comunitarie ricadrà pesantemente sullo Stato membro, ritenuto responsabile per non essere stato in grado di monitorare e controllare la corretta fruizione dei finanziamenti. Oltre al recupero delle frodi, l'Unione interviene, applicando ingenti sanzioni pecuniarie e prevedendo le cosiddette "rettifiche finanziarie", che consistono in una esclusione dai finanziamenti. Quest'ultima modalità di intervento viene applicata con sempre maggior frequenza, ritenendo che l'esclusione dalla fruizione di aiuti, sovvenzioni o gare d'appalto produca un efficace effetto dissuasivo e di deterrenza[14].

Basti pensare che, in riferimento alla sola Politica agricola comune, per l'esercizio 2015, l'impatto finanziario di tali penalizzazioni ha causato all'Italia un danno di 159,1 milioni di euro. Tra l'altro, trattandosi di perdite di finanziamenti per il settore agricoltura e sviluppo rurale, si ritengono «spese inammis-

[14] Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali. Deliberazioni nn. 1/2007, 1/2009, 9/2011, 5/2013, cfr. *Corte dei Conti. Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali*, cit., p. 209.

sibili», non sostituibili con «nuove spese ammissibili come, invece, ad esempio, avviene nell'ambito della politica di coesione».

Nel 2019, sono stati erogati aiuti comunitari agli agricoltori italiani per 4260 milioni di euro, a fronte dei quali la Commissione europea ha rimborsato all'Italia 4101 milioni. La differenza (123 milioni) deriva da rettifiche e correzioni finanziarie negative effettuate dalla Commissione per carenze e irregolarità nei sistemi di gestione e controllo. Non è più prorogabile per AGEA – ha rimarcato la Corte – la necessità di rendere più efficienti i controlli verso gli organismi pagatori, onde evitare i pregiudizi connessi alle rettifiche finanziarie operate dall'Europa per irregolarità e negligenze riscontrate a carico degli stessi e di AGEA medesima. Quest'ultima, anche in qualità di Organismo di coordinamento[15].

I contenziosi pendenti al 16 marzo 2020 risultavano essere 5104, con un valore complessivo delle cause di circa 135 milioni di euro. La soccombenza, almeno parziale, negli oltre 4000 giudizi definiti sino ad oggi si è rilevata in circa il 60% delle cause, con un esborso, dal 2011 al 2020, di circa 32 milioni di euro.

Accanto alle dichiarazioni truffaldine rispetto alla proprietà di terreni, si affiancano le dichiarazioni fraudolente di capi di bestiame. Anche in questo caso finalizzate all'acquisizione dei fondi PAC elargiti proporzionalmente all'entità della mandria.

L'ottenimento dei capi di bestiame avviene attraverso uno dei reati più antichi: l'abigeato.

Una importante ed emblematica indagine è stata svolta sempre nei suoi terreni del Parco dei Nebrodi. Si tratta dell'operazione "Gamma-Interferon", scattata il 14 dicembre 2016 e condotta da un gruppo di poliziotti del Commissariato di Sant'Agata di Militello, guidati dal vicequestore Daniele Manganaro.

La squadra fu costituita per contrastare la pratica dell'abigeato, un fenomeno penetrante e persistente che da secoli affligge l'area nebroidea, oltre ad altri spregevoli atti compiuti nel territorio, come il maltrattamento di animali, l'eliminazione e la macellazione clandestina, la commercializzazione abusiva di carni infette e di farmaci, realizzati dalle consorterie mafiose con la collaborazione dei "colletti bianchi".

Lo scenario criminale, oggetto dello studio degli operatori del commissariato di Sant'Agata Militello, si è sviluppato su gruppi, prevalentemente di allevatori e macellai, dediti ai furti di animali e a tutti i delitti conseguenti, in concorso

[15] La Sezione controllo enti della Corte dei conti, delibera n. 19/2022 con riguardo alla gestione 2019 di AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), che coordina, a livello nazionale, l'erogazione dei finanziamenti europei nel settore agricolo. Cfr. *www.corteconti.it*.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 149 31/01/24 11:10

associativo tra loro, ed un terzo gruppo di Veterinari, votati al favoreggiamento degli allevatori.

I crimini a danno degli animali si presentano sempre di più come attività organizzate, coordinate da veri sodalizi dotati di strutture, mezzi e con forte pericolosità sociale. Dai controlli è emerso l'interesse della criminalità per gli affitti dei terreni boschivi adibiti a pascolo, gli abigeati, le macellazioni clandestine, la messa in commercio di alimenti pericolosi per la salute umana, caseificazione abusiva, traffico e somministrazione di farmaci vietati. Per il solo 2015, si tratta di centinaia di sequestri di animali, allevamenti e di circa venti macelli clandestini.

I traffici legati allo sfruttamento degli animali in Sicilia rappresentano un'importante fetta del *business* realizzato a livello nazionale.

L'attività criminosa si è sviluppata mediante la costituzione di mattatoi abusivi e macellazioni fittizie finalizzate a far scomparire animali inesistenti, come anche l'occultamento di animali malati di tubercolosi finiti sul mercato nero delle vendite macellazione clandestina; sino allo scambio delle marche identificative degli animali affetti da brucellosi con quelle di animali sani.

Connessa alla detenzione e allevamento abusivo di capi di bestiame si compie il traffico di farmaci illegali.

"Ivomec" è il nome di un farmaco antiparassitario, una medicina indispensabile negli allevamenti di bovini e suini. Si tratta di un farmaco molto costoso – circa mille euro al litro – che viene messo sul mercato nella sua formula contraffatta. Le indagini lo hanno intercettato sotto il nome di "Evomec". Naturalmente la somministrazione di quest'ultimo non è autorizzata in quanto chimicamente diverso dall'originale. La diversità nel principio attivo (appartenente alla famiglia delle "evermectine") ha effetti anche teratogeni, in quanto può causare alterazioni genetiche[16].

Attraverso la macellazione clandestina, ma anche attraverso canali ufficiali gli animali su cui è stato applicato questo antiparassitario cancerogeno vengono immesse nella grande distribuzione.

Ma il farmaco contraffatto mette in pericolo la salute pubblica anche mediante la somministrazione ad ovini, con il latte dei quali è stati prodotti caseificati abusivamente commercializzati.

In queste occasioni, naturalmente gli allevatori omettevano di dichiarare che gli animali erano stati sottoposti a trattamenti farmacologici. Tale spaccato è indicativo di una prassi consolidata nel settore della zootecnia incentivata da una totale mancanza di controlli di farmacovigilanza da parte delle ASP, sia su-

[16] Questura di Sant'Agata di Militello, Documento di sintesi dell'indagine "Gamma Interferon".

gli allevamenti che sulle farmacie che hanno l'obbligo di trasmettere copie delle ricette di acquisto dei farmaci veterinari.

Il quadro approfondito dagli studi di settore ha tracciato con certezza come i gruppi criminali si siano dedicati alla commissione di una quantità indeterminata di reati, finalizzati alla organizzazione e gestione di un'intera filiera clandestina della carne.

Tale filiera prende avvio con i furti di animali, che poi vengono macellati clandestinamente senza alcun controllo sanitario con il conseguente altissimo rischio di trasmissione di malattie infettive quale la tubercolosi.

I bovini clandestini infetti e trattati con farmaci venivano rivenduti e macellati con una falsa qualifica sanitaria e senza alcun rispetto dei tempi di sospensione dei farmaci, con conseguente messa in commercio di carne altamente pericolosa per la salute poiché infetta da tubercolosi e brucellosi, oltre che imbottita di farmaci antiparassitari e antibiotici.

In molti casi questi allevamenti avevano ottenuto la certificazione di "ufficialmente indenne", condizione necessaria per poter accedere ai fondi comunitari.

Si è spesso trattato di effettuazione fittizia, da parte dei veterinari dell'ASP, del test per la tubercolosi, svelando l'esistenza di una consuetudine fraudolenta che ha determinato la diffusione di focolai infettivi di tubercolosi, trasformatasi a seguito delle indagini in una vera e propria emergenza epidemiologica e la messa in commercio di alimenti pericolosi per la salute pubblica.

Appare chiaro come la politica criminale delle mafie produca un danno inestimabile a tutta la collettività: usurpa risorse che sarebbero destinate allo sviluppo di determinati territori e specifici settori e alla creazione di posti lavoro; mina la libera concorrenza, escludendo di fatto la possibilità per imprenditori onesti di partecipare alle gare di appalto e produce un effetto negativo amplificato, riducendo i finanziamenti che altrimenti verrebbero stanziati dalla Unione europea, vanificando così le occasioni di crescita per tutto il paese, ma, ciò che viene solo marginalmente evidenziato mette a repentaglio la salute pubblica.

Bibliografia

Block A., *East West Side. Organizing Crime in New York 1930-1950*, University College Cardiff Press, Cardiff, 1980.

Catanzaro E., *Il delitto come impresa*: *storia sociale della mafia*, Liviana, Padova, 1988.

Corte dei Conti, *Relazione Annuale 2022. I rapporti finanziari con L'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei*.

Falcone G., Padovani M. (in collaborazione con), *Cose di cosa nostra*, Rizzoli, Milano, 1991.

Giordano F.P., *Criminalità organizzata nel settore agricolo*, in *Relazione DNA*, dicembre 2008.

Legambiente, *Ecomafie 2009. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Edizioni Ambiente, Roma, 2010.

Minì G., *La mafia sui Nebrodi e le frodi europee nel settore agro-zootecnico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020.

Santino U., *Breve storia della mafia e dell'antimafia*, Di Girolamo, Milano, 2008.

2. La professione veterinaria a ponte tra rispetto della legalità e tutela della salute dell'uomo e degli animali

Antonio Limone
Direttore Generale Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno; Coordinatore Nazionale II.ZZ.SS.

Il codice deontologico del Medico Veterinario all'art. 15 – Dovere di tutela – riporta: «Il Medico Veterinario è tenuto, nell'esercizio della professione, alla tutela della salute e del benessere animale, alla tutela diretta ed indiretta della salute umana dai pericoli provenienti da alimenti di origine animale, da animali e da mangimi, alla tutela dell'ambiente e a favorire la consapevolezza e l'attenzione per il mantenimento dell'equilibrio degli ecosistemi ed un uso appropriato delle risorse naturali in relazione ad uno sviluppo globale sostenibile».

Questa definizione fa comprendere che la professione del medico veterinario, presidiata a livello anche costituzionale, non può essere limitata esclusivamente alla cura degli animali, ma svolge attività di garanzia e prevenzione nell'ambito di sanità pubblica.

Il veterinario è il garante della sicurezza alimentare, nell'accezione più ampia del termine. Il suo ruolo sostanziale lo vede agire in prima linea nella garanzia del benessere animale, nella salvaguardia della biodiversità, nella lotta per i cambiamenti climatici, nel miglioramento delle tecniche di allevamento, al fine di ridurne l'impatto ambientale e dunque anche, nella tutela dell'ambiente.

Tutto ciò ha come fine ultimo l'obiettivo di tutelare le produzioni agroalimentari e garantirne la qualità e la salubrità.

Nel corso del 2020 il comparto agroalimentare italiano, che abbraccia sia l'aspetto primario legato all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca, sia l'industria agroalimentare, ha rappresentato un valore significativo nell'economia del Paese. Esattamente il 4,3% del PIL italiano è stato attribuito a questo settore, registrando un aumento, rispetto al 2019, del 4,1%. Di tale contributo il segmento primario ha mantenuto la sua incidenza al 2,2%, identica a quella del 2019, men-

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 153 31/01/24 11:10

tre l'industria alimentare ha visto incrementare la sua quota del 2,1%, rispetto all'1,9% dell'anno precedente. Va inoltre sottolineato che considerando l'intera catena produttiva nazionale legata all'alimentazione, inclusi gli effetti indiretti, l'apporto del settore assume un peso ancora maggiore, superando il 10% del PIL complessivo.

Un comparto economico di così notevole rilevanza non poteva restare immune alle attenzioni della criminalità organizzata che si infiltra in tutte fasi della catena agroalimentare, dalla produzione sino alla commercializzazione, passando per lo smistamento dei prodotti presso i porti e nei grandi mercati ortofrutticoli.

Sono diverse le attività criminose classificate come agromafie tra le quali si annoverano bracconaggio, commercio illegale di specie protette, abigeato, allevamenti illegali, macellazioni in nero, pesca di frodo, combattimenti clandestini e maltrattamenti.

Il sistema criminale ha mostrato un notevole interesse nel settore agricolo zootecnico, in particolare modo, nelle attività inerenti gli allevamenti estensivi, al fine di ricevere i contributi comunitari della "politica agricola comune". I contributi comunitari hanno come obiettivo quello di contribuire alla sopravvivenza economica degli allevamenti in determinati contesti, per lo più in territori marginali, dove la loro presenza svolge un ruolo importante nella salvaguardia del territorio. Il settore è stato presto individuato dalla criminalità come appetibile e tale da consentire facili guadagni: lungi dal ricorrere alla violenza e all'intimidazione, infatti, la gestione fraudolenta del *business* agroalimentare può agevolmente ancorarsi al rispetto di pochi, determinati requisiti formali. È sufficiente, ad esempio, l'acquisizione di appezzamenti di terra privati, sui quali chiedere, poi, fondi europei oppure l'ottenimento di concessioni per sfruttare terreni pubblici. In entrambi i casi, i margini di lucro sono elevatissimi e prescindono dallo svolgimento di una reale attività di valorizzazione agro-zootecniche. I risultati della collettività sono pregiudizievoli sotto molteplici profili: dai rischi per la salute determinati, ad esempio, da animali vaganti che difficilmente possono essere sottoposti alle profilassi di stato e che rappresentano veri e propri serbatoi e diffusori di malattie infettive, alla pratica diffusa della macellazione clandestina, totalmente estranea alle disposizioni normative in materia di igiene e sicurezza alimentare, come appurato con le indagini sulla mafia dei Nebrodi. A questi si aggiungono i danni all'ambiente, legati alla gestione illecita dei rifiuti e i danni all'immagine del Made in Italy. A rigore, lo sfruttamento intensificato delle attività abusive, che mira a realizzare grandi numeri, in un contesto in cui il lucro illecito è un rapporto direttamente proporzionale alla quantità, annienta l'attenzione alla qualità dei prodotti e al

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 154 31/01/24 11:10

pregio, che li rende unici al mondo, con l'ulteriore conseguenza di infierire un colpo infausto alle piccole produzioni, che di quella qualità hanno fatto il loro principale motore commerciale.

Il fenomeno nel suo complesso presenta, allora, innumerevoli problematicità. In tal senso, le sfide che attendono il settore della sanità e il comparto agroalimentare si prospettano sempre più articolate. Il benessere animale, il consumo di farmaci, l'utilizzo del macello come osservatorio epidemiologico e la biosicurezza, al pari dei rischi sanitari ad essa legati, risultano sempre di più connessi tra loro rendendo, di fatto, necessario un approccio integrato ed uno svecchiamento del quadro normativo degli illeciti agroalimentari. La diffusione di fenomeni come l'antibiotico-resistenza, inoltre, ha assunto, negli ultimi anni, dimensioni drammatiche tali da rendere indispensabile e non procrastinabile una programmazione degli interventi preventivi. In questo contesto il medico veterinario rappresenta l'interfaccia tra operatore e autorità competente e affianca e supporta l'operatore nelle scelte strategiche di gestione dell'allevamento per migliorare le condizioni di sanità e benessere animale.

Il medico veterinario, nel rispetto della professione, agendo secondo scienza e coscienza, è mentore di salute umana, perché tutelando le produzioni, garantendo la salute degli animali tutela, di riflesso, la salute umana. Pertanto, il veterinario risulta essere una figura protagonista nel contrasto alle agromafie, offrendo un imprescindibile contributo tecnico-scientifico nelle more di un processo di adeguamento della risposta legale alla dimensione internazionale e camaleontica della criminalità di settore.

Don Luigi Ciotti: "La forza della mafia non sta nella mafia, è fuori, è in quella zona grigia costituita da segmenti della politica, del mondo delle professioni e dell'imprenditoria".

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 155 31/01/24 11:10

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 156 31/01/24 11:10

Capitolo IV
Lo sfruttamento delle specie animali come *business* della criminalità organizzata

1. Introduzione

Sofia Benedetti
Dottoranda, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

1.1. Premessa

All'interno del capitolo che segue si svolgerà un approfondimento relativo alle zoomafie, quale fenomeno criminale poliedrico di crescente allarme sociale, che si colloca all'interno del più ampio quadro illecito delle ecomafie.

Preme innanzitutto definire il concetto in esame, tale termine è stato coniato dalla Lega Anti Vivisezione (LAV), con riferimento all'insieme di attività criminali commesse a danno degli animali per la realizzazione di una serie di obiettivi, quali lo sfruttamento economico, il controllo sociale, il dominio territoriale, da parte di associazioni criminali di tipo mafioso o da soggetti singoli e/o associati che, pur estranei alla mafia, agiscono con le medesime modalità violente e prevaricatrici[1].

Tale aspetto sarà analizzato più dettagliatamente qui di seguito da Ciro Troiano, Responsabile dell'Osservatorio Zoomafia della LAV.

L'argomento è stato scelto come oggetto di approfondimento di uno dei tavoli del Laboratorio permanente per la legalità e contro la violenza (Le.Vi.La.P.) per le sue numerose sfaccettature che necessitano di essere esaminate da più angoli di indagine, coinvolgendo diverse figure professionali.

[1] C. Troiano, *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, LAV, 2023, in *https://static.lav.it/docs/lav-sintesi-del-rapporto-zoomafia-2023-ciro-troiano.pdf*, p. 3.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 157 31/01/24 11:10

1.2. Panoramica sulle manifestazioni del fenomeno criminale

Ai fini della comprensione della tematica in esame è opportuna un'analisi delle differenti modalità attraverso cui viene realizzato il fenomeno criminale delle zoomafie.

Innanzitutto, particolarmente allarmante è il traffico illegale di fauna selvatica, che costituisce un *business* economico con ricavi oscillanti tra i 7 e i 23 miliardi di dollari annui, collocandosi al quarto posto tra i commerci illegali a livello globale dopo il traffico di armi, di droga e di esseri umani.

Gli Stati membri dell'Unione europea operano come protagonisti di questo malaffare dando vita ad uno dei principali mercati di specie selvatiche con un numero di casi pari a 3977, sia nell'anno 2020 che nel 2021. Di conseguenza, dal 2017 Interpol congiuntamente all'Organizzazione Mondiale delle Dogane ha dato vita a *Thunder*, un'operazione volta al contrasto del traffico illegale di specie animali e vegetali protette, realizzata annualmente, attraverso cui sono già stati fermati 2200 soggetti e sono stati sequestrati 119 grandi felini, 34 primati, 25 corni di rinoceronte, 750 uccelli, 780 kg di avorio, 1795 rettili e quasi mezza tonnellata di parti di rettili e prodotti derivati[2].

Gli elevati numeri di questa forma di criminalità, secondo gli operatori del settore, sono spiegabili alla luce di una normativa scarsamente deterrente che rende bassi i rischi rispetto agli altissimi profitti, inoltre la distinzione tra il commercio legale e quello illegale è difficilmente delineabile dal momento in cui la fauna viene sottratta dal suo habitat naturale.

In Italia le Forze dell'ordine e le Capitanerie di porto hanno riscontrato 6481 reati contro la fauna nel 2022, contro i 6215 del 2021, che rappresentano il 21,12% dei reati ambientali totali[3].

Tra i principali fenomeni di aggressione criminale al patrimonio faunistico italiano vi è il bracconaggio. Alla luce dei dati emersi dalle indagini dei Carabinieri forestali sono stati individuati i c.d. *Black spot* del bracconaggio in Italia, ove si accertano il maggior numero di illeciti, che normalmente corrispondono a zone con una forte tradizione venatoria. Queste ultime sono il Delta del Po, le coste pugliesi, la Sardegna meridionale, le coste pontino-campane, lo stretto di Messina, le Prealpi lombardo-venete e la Sicilia occidentale[4].

---

[2] Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, ReteAmbiente, Milano, 2023, p. 190.

[3] *Ibidem*, p. 193.

[4] C. Troiano, *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, cit., p. 12.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 158 31/01/24 11:10

Ad essere maggiormente colpite da questa forma di illegalità ambientale sono le specie protette come cardellini, lucherini, frosoni, verdoni, allodole e tordi, legate al mercato illegale dell'avifauna.

Le modalità di commissione degli illeciti sono le più disparate, le Forze dell'ordine hanno registrato un incremento della cattura di quaglie, tordi e allodole tramite l'utilizzo di richiami elettronici e reti tese a terra. Gli esemplari maschi di queste specie di uccelli vengono poi utilizzati come richiami vivi attraverso la contraffazione degli anelli, i quali costituiscono dei sigilli di Stato che devono obbligatoriamente essere apposti agli uccelli legalmente detenuti. Tale metodologia criminale è volta sia alla caccia di altri esemplari, che vengono poi venduti nella ristorazione, sia all'alimentazione del mercato illegale di animali vivi ad uso venatorio.

Nelle zone di Reggio Calabria e Messina, invece, con l'operazione "Adorno" è stata accertata l'illegale uccisione dei rapaci diurni durante la migrazione.

Ancora, nel Parco nazionale dell'Aspromonte sono stati ritrovati uccisi otto esemplari di lupi. Sempre nelle stesse zone, i Carabinieri di Palmi hanno scoperto che in una privata abitazione venivano tenuti nascosti, all'interno di congelatori, ottanta ghiri già imbustati e pronti per il consumo alimentare. La vendita di tale esemplare garantisce altissimi profitti poiché ritenuta particolarmente pregiata, inoltre rappresenta un piatto simbolico che viene normalmente servito durante i pranzi dei clan dell'ndrangheta.

Presso il Delta del Po e la Laguna di Venezia in una casa di caccia sono state reperite 9694 cartucce detenute da due soggetti privi di licenza di caccia. Conseguentemente le indagini hanno riscontrato che nei ristoranti attigui venivano venduti piatti a base di alzavole e anatide, oggetto di caccia illegale.

In provincia di Bergamo, nell'alta Valle Seriana, la Polizia locale ha condotto tre inchieste con cui ha accertato una fiorente attività di bracconaggio condotta durante le ore notturne tramite fuoristrada dotati di fari alogeni a danno di cervi e caprioli.

A Belluno il Corpo Forestale del Trentino ha scoperto che un gruppo di persone operante nel Primiero e nel Bellunese aveva organizzato un'attività di bracconaggio a danno di ungulati, galli cedroni e aquile reali[5].

Particolarmente allarmante risulta essere il bracconaggio ittico, realizzato sempre più spesso in modo sistematico ed organizzato. Tra le altre, con l'operazione *Poseydon*, la Sezione Operativa Navale della Guardia di Finanza di Taranto congiuntamente alla Capitaneria di Porto, ha accertato l'esistenza di due

[5] Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, cit., pp. 200-204.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 159 31/01/24 11:10

sodalizi criminali che si dedicavano al rifornimento di esplosivo da utilizzare per la pesca di frodo in mare. Gli autori dei reati recuperavano il materiale esplosivo dai residuati bellici presenti nel Golfo di Taranto per poi riutilizzarlo per il bracconaggio ittico e per altre attività illegali dell'associazione mafiosa locale. Le indagini hanno consentito di riscontrare che il pesce così pescato veniva immesso sul mercato, nonostante il prodotto si presentasse potenzialmente rischioso per la salute umana. Da rilevare che esclusivamente il 3% dei pesci coinvolti nell'esplosione potevano poi essere raccolti e venduti, lasciando solo immaginare quali siano state le conseguenze catastrofiche sull'ambiente.

Un'altra operazione degna di nota è la "Deserto Blu", condotta sul litorale della Provincia di Taranto, con cui si è appurata la pratica della pesca senza controllo delle oloturie, conosciute come cetrioli di mare. Tale organismo è particolarmente importante per l'ecosistema grazie alla sua funzione filtrante, ma allo stesso tempo è molto richiesto in Cina poiché impiegato nei settori alimentare e farmaceutico. Con l'operazione in esame gli operatori hanno scoperto un proficuo *business* criminale organizzato intorno al commercio di tale specie animale. Gli autori dei reati avevano allestito una vera e propria realtà imprenditoriale che si occupava della gestione di tutto il ciclo produttivo, dalla cattura fino all'esportazione, in particolar modo ad Hong Kong, dove il cetriolo di mare veniva venduto sul mercato per cifre tra i duecento e i seicento dollari al chilogrammo[6].

Purtroppo, quella appena delineata costituisce solo una sintesi esemplificativa dei numerosi reati che vengono annualmente commessi ai danni della fauna e congiuntamente dell'ambiente, l'argomento verrà ripreso e approfondito negli interventi che seguiranno.

Inoltre, alla commissione dei reati sopra descritti concorrono tutta una serie di illeciti collegati come la ricettazione, la detenzione di arma clandestina, la detenzione abusiva di armi e munizioni, la contraffazione del sigillo dello Stato e uso del sigillo contraffatto e il furto aggravato ai danni dello Stato.

Un'altra forma di delinquenza legata alle zoomafie è quella che coinvolge gli animali domestici, anche questa particolarmente diffusa a fronte della possibilità di ricavare altissimi profitti a discapito di bassi rischi di subire conseguenze pregiudizievoli. Tale *business* illecito comprende un'ampia gamma di fenomeni criminali, quali i combattimenti, le corse, le scommesse clandestine e il traffico di cuccioli.

---

[6] V. Casaregola, *Il bracconaggio ittico quale delitto ambientale: dalle indagini di polizia giudiziaria alla tutela della biodiversità marina*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 34, fasc. 1, 2019, pp. 106-111.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 160 31/01/24 11:10

Per quanto concerne i combattimenti tra animali, si riscontrano una pluralità di pratiche criminali dall'allevamento abusivo, al traffico di esemplari sino all'organizzazione degli incontri. Le attività illecite vengono realizzate sia da criminali comuni che da soggetti coinvolti in associazioni a delinquere di tipo mafioso, anche se in merito a questi ultimi le inchieste rilevano che vi è una partecipazione a titolo personale e che non si tratti di un *business* del clan mafioso.

L'osservatorio Zoomafia della LAV ha rilevato che dal 1998 al 2022 sono stati sequestrati 1348 cani e 120 galli, inoltre sono state denunciate 559 persone e ne sono state arrestate 17.

Di recente a Canicattì la Polizia di Stato ha interrotto un combattimento in flagranza tra cani, vi erano coinvolte dieci persone, tra cui due minorenni.

Inoltre, le inchieste condotte negli ultimi anni hanno verificato un ingente utilizzo dei *social networks* per l'organizzazione di incontri, combattimenti, scommesse e vendite di cani[7].

Le corse e le scommesse clandestine dei cavalli rappresentano un giro di affari ancor più preoccupante, il quale coinvolge numerosissimi autori a scapito di un elevato rischio per l'incolumità degli animali e delle persone. In questo caso, il fenomeno criminale spesso risulta essere realizzato da associazioni di stampo mafioso che controllano il territorio.

A marzo 2022 la Polizia di Stato ha arrestato ben 23 persone in Spagna, Francia e Italia a causa di un giro di *doping* nelle corse di cavalli e nel trotto. Nell'inchiesta sono state coinvolte diverse figure professionali, quali veterinari, farmacisti e preparatori di cavalli, con l'accusa di aver somministrato sostanze dopanti ai cavalli in almeno 40 gare e di aver realizzato un traffico illecito di tali prodotti.

Con l'operazione "Ultima corsa" la squadra mobile di Frosinone ha rinvenuto sul web immagini di corse di cavalli avvenute durante il periodo del *lockdown*, scoprendo una sistematica organizzazione di tali attività illecite da parte di una famiglia della zona.

Nel maxiprocesso "Febbre da cavallo" tenutosi a Napoli sono stati perseguiti penalmente 68 imputati per corse clandestine di cavalli, accusati anche di *doping* e maltrattamenti. Invero, gli animali venivano seviziati, tenuti in box con dimensioni troppo piccole per la loro stazza, legati con catene cortissime e percossi con bastoni fino all'uccisione quando non erano più in grado di correre.

Altre indagini sono state condotte nel marzo 2023 in seguito alla trasmissione sul canale Instagram "Sicilia VHS" di immagini di una corsa clandestina di calessi trainati da mini-pony nel mezzo del traffico della città di Palermo, com-

[7] C. Troiano, *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, cit., pp. 8-9.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 161 31/01/24 11:10

petizione terminata con lo schianto di uno dei calessi contro una macchina che si trovava sulla carreggiata[8].

Sempre dai dati raccolti dall'Osservatorio Zoomafia della LAV, emerge che dall'anno 1998 all'anno 2022 sono state denunciate 4223 persone, sono stati sequestrati 1389 cavalli e sono state bloccate e/o denunciate 155 corse clandestine.

Tra l'altro, nemmeno le gare ippiche ufficiali vengono risparmiate dal malaffare, in quanto almeno 48 cavalli che hanno concorso in gare ufficiali nel 2022 sono stati ritrovati positivi alle sostanze dopanti[9].

Particolarmente allarmante è anche il fenomeno criminale legato al traffico di cani, di gatti e ai canili e gattili, che costituisce un mercato molto redditizio in virtù della diffusa moda dell'acquisto degli esemplari di razza.

Il traffico internazionale di cuccioli di razza trova origine nei Paesi dell'Est Europa, rappresenta un *business* milionario e coinvolge migliaia di animali ogni anno. Dal 2010 al 2022 sono stati sequestrati 7230 cani e 92 gatti, con un valore totale che si aggira intorno ai 5.857.000 euro[10]. In tale quadro criminale concorrono reati volti ad evadere le normative in materia di Iva, c.d. "frodi carosello".

In Italia, con l'operazione "Crudelia", condotta dalla Polizia stradale di Bergamo nell'ottobre del 2022, è stata scoperta un'organizzazione criminale che importava cuccioli dall'Ungheria al fine di rivenderli a prezzi oscillanti tra i 1500 e i 4500 euro. Gli esemplari vittime del traffico risultavano privi di alcuna cura, vaccinazione e registrazione, motivo per il quale in numerosi casi decedevano. L'associazione criminale operava da anni attraverso specifiche modalità, i cuccioli venivano acquistati in Ungheria e rivenduti dissimulando la loro reale provenienza. Nello specifico, veniva dichiarato che si trattava di esemplari di razza nati in un'azienda agricola italiana, tramite false attestazioni contenute nei libretti sanitari. Inoltre, i cuccioli erano privi di microchip e vaccinazioni. Le vendite venivano pubblicizzate su siti internet di inserzioni per vendita tra privati, i pagamenti degli acquisti avvenivano sempre in contanti e senza alcuna fattura. La polizia, pertanto, aveva ricevuto una sessantina di querele da parte degli acquirenti che avevano riscontrato che i cuccioli erano malati o erano morti dopo pochi giorni.

Similmente a Latina, i Carabinieri Forestali del Nucleo Investigativo di Polizia Ambientale Agroalimentare e Forestale (Nipaf) hanno scoperto un'associa-

[8] Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, cit., pp. 204-206.

[9] C. Troiano, *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, cit., p. 10.

[10] *Ibidem*, p. 11.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 162 31/01/24 11:10

zione di più di dieci persone che trafficava illegalmente su siti on-line cuccioli affermando che fossero di razza Bulldog francese, Spitz di Pomerania e Cavalier King, quando in realtà si trattava di meticci privi di pedigree. Le attività investigative hanno consentito di rinvenire medicinali italiani ed esteri, libretti di vaccinazione, passaporti, certificati di iscrizione all'anagrafe canina della Regione Lazio privi delle cifre di identificazione dello Stato italiano.

Di notevole interesse è anche l'operazione condotta dai Carabinieri dei Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS) a gennaio 2023, i quali hanno operato controlli su tutto il territorio nazionale, svolgendo ispezioni in 876 strutture tra canili e gattili, pubblici e privati. In 244 strutture sono state riscontrate irregolarità, ossia carenze igieniche, strutturali e autorizzative, abusi edilizi, smaltimento irregolare di carcasse, assenza di registrazioni all'anagrafe canina, gestione irregolare di farmaci, di cui alcuni scaduti da anni. Alle operazioni sono seguiti il sequestro di 26 strutture contenti 871 animali e la denuncia di 29 persone per reati e illeciti amministrativi per un totale di 180.000 euro di multe[11].

Dalla sintetica descrizione della fenomenologia criminale delle zoomafie emerge un quadro variegato ed allarmante. La sensazione generale è che non ci sia una reale presa di coscienza da parte dell'opinione pubblica sulla commissione di questi reati che hanno un grande impatto pregiudizievole non solo sugli animali, ma anche sull'ambiente e sulla salute umana.

1.3. Quadro normativo di riferimento

Dall'analisi dei rapporti delle associazioni ambientaliste e animaliste emerge una doglianza generale: la mancanza di un quadro normativo realmente afflittivo che scoraggi il malaffare rispetto alla commissione dei reati a danno degli animali, in quanto si rileva una convenienza in una logica di costi-benefici alla commissione di tali illeciti.

Pertanto, risulta necessario operare una disamina delle fonti normative che regolano il fenomeno.

A livello sovranazionale il 13 novembre 1987 a Strasburgo gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno stipulato la Convenzione Europea per la protezione degli animali da compagnia, entrata in vigore a partire dal 1° maggio 1987. Con tale testo viene evidenziato il valore dell'animale domestico rispetto alla

[11] Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, cit., pp. 204-208.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 163 31/01/24 11:10

vita degli esseri umani[12]. L'ordinamento italiano ha ratificato la Convenzione con la l. n. 201/2010, tramite cui sono state inasprite le pene disciplinate dal titolo IX-*bis* del codice penale[13].

Per quanto concerne l'Unione europea, nell'art 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUA) è precisato che "L'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti"[14]. Nel regolamento 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, al Considerando n. 7 in merito ai controlli ufficiali è specificato che "L'articolo 13 TFUE riconosce che gli animali sono esseri senzienti. La legislazione dell'Unione in materia di benessere degli animali impone a proprietari e detentori di animali e alle autorità competenti di rispettare gli obblighi di benessere degli animali al fine di garantire loro un trattamento umano e di evitare di cagionare loro dolore e sofferenze inutili"[15].

Ancora, l'Unione europea ha adottato nel 1998 la direttiva 98/58/CE sulla protezione degli animali negli allevamenti che si fonda sulla Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti del 1978, vi sono poi ulteriori norme che specificano stringenti criteri per il benessere degli animali allevati per quanto concerne l'abbattimento, la macellazione e per le condizioni di allevamento.

Il regolamento 2019/6 si occupa dei prodotti medicinali veterinari al fine di diminuire l'uso di medicine destinate a bilanciare condizioni di crescita o a far crescere più rapidamente gli animali.

A partire dal 2004 l'Unione europea ha adottato una serie di norme volte a tutelare il benessere degli animali durante il trasporto e il 19 giugno 2020 gli

---

[12] *Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia*, conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, in *https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1994/919_919_919/20170810/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1994-919_919_919-20170810-it-pdf-a.pdf.*

[13] *Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali A.C. 30, A.C. 468, A.C. 842*, Dossier n. 113, 29 maggio 2023, Camera dei deputati Servizio Studi XIX Legislatura, in *https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/gi0013.Pdf.*

[14] *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF.*

[15] *Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio*, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32017R0625.*

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 164 31/01/24 11:10

eurodeputati hanno istituito una Commissione di inchiesta per indagare sulle presunte violazioni delle norme per il benessere degli animali durante il trasporto all'interno e all'esterno dell'UE.

Per quanto concerne la fauna, vi sono: la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla conservazione degli uccelli selvatici e la direttiva 92/43/CEE del Consiglio sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Inoltre, l'Unione europea attua le disposizioni della Convenzione sul commercio internazionale delle specie selvatiche di flora e fauna minacciate di estinzione (CITES) entrata in vigore nel 1975 e firmata da 183 paesi e organizzazioni regionali, tramite i regolamenti sul commercio di animali selvatici, volti a scongiurare il rischio di estinzione degli esemplari.

Di notevole rilevanza è la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 volta a riportare la natura nella nostra vita, adottata durante la sessione plenaria del Parlamento europeo di giugno 2021, all'interno del quadro del *Green Deal* europeo[16].

In merito all'ordinamento italiano la tutela degli animali è racchiusa in più testi normativi. Il fulcro della tutela penale è contenuto nel titolo IX-*bis* libro III del codice penale, introdotto dalla l. n. 189/2004, che comprende quattro delitti, quali l'uccisione di animali (art. 544-*bis*), il maltrattamento di animali (art. 544-*ter*), gli spettacoli o le manifestazioni vietati (art. 544-*quater*), il divieto di combattimento tra animali (art. 544-*quinquies*). Inoltre, all'art. 544-*sexies* è prevista la confisca dell'animale nei casi di condanna per i reati di cui agli artt. 544-*ter*, *quater* e *quinquies* e la pena accessoria della sospensione da tre mesi a tre anni dell'attività di trasporto, di commercio o di allevamento degli animali se la condanna è pronunciata nei confronti di coloro che esercitano le predette attività, in caso di recidiva è infine disposta l'interdizione dalle stesse attività.

Nel codice penale sono disciplinate altre fattispecie criminose, come l'uccisione di animali altrui (art. 638), anche se si tratta di un'ipotesi ormai residuale, l'abbandono di animali (art. 727) e l'uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis*).

Al quadro normativo si aggiungono anche una serie di discipline speciali: la l. n. 157/1992 in materia di caccia, il r.d.n. 1604/1931 e la l. n. 963/1965 in materia di pesca, la l. n. 150/1992 sul commercio di specie animali protette, e

[16] *Benessere e tutela degli animali: le norme UE (video)*, Attualità Parlamento europeo, aggiornato il 25.1.2022, in *https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200624STO81911/benessere-e-tutela-degli-animali-le-norme-ue-video*.

fattispecie penali specifiche in merito a determinate categorie di animali, come l'art. 4 l. n. 201/2010 sul traffico degli animali da compagnia e gli artt. 2 e 2-*bis* l. n. 189/2004 sull'utilizzo di cani, gatti, e foche per pelli e pellicce e divieto di relativa commercializzazione[17].

In proposito, si ritiene utile riportare i dati dell'Osservatorio Zoomafia della LAV, che ogni anno raccoglie i numeri dei procedimenti penali per i reati a danno di animali sulla base dei dati forniti da un campione pari all'80% delle Procure italiane. Nell'anno 2022 il reato più contestato, come nei tre anni precedenti, è stato quello di uccisione di animali con 2676 procedimenti, a questo seguono in ordine decrescente: il maltrattamento di animali con 2259 procedimenti; l'abbandono o detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura con 1238 procedimenti; i reati venatori (art. 30 l. n. 157/92) con 1014 procedimenti; l'uccisione di animali altrui con 258 procedimenti; il traffico di cuccioli con 32 procedimenti; l'organizzazione di combattimenti tra animali e competizioni non autorizzate con 23 procedimenti e gli spettacoli e manifestazioni vietati con 10 procedimenti. Tuttavia, si rileva che la maggior parte delle denunce per tali reati è a carico di ignoti[18].

Rispetto al quadro normativo in esame si evidenzia che è in corso una proposta di modifiche al codice penale, al Codice di procedura penale e ad altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali. La proposta di legge contempla un inasprimento delle pene, l'ampliamento dell'applicabilità delle fattispecie penali; introduce nuove fattispecie e nuove aggravanti; disciplina la punibilità di alcuni delitti contro gli animali anche quando commessi con colpa; estende l'ambito applicativo della confisca. Ancora, vi sono ulteriori interventi che statuiscono l'estensione dei reati contro di animali quali reati presupposto per la responsabilità amministrativa degli enti; la regolamentazione delle attività condotte dalla polizia giudiziaria; l'introduzione di centri di accoglienza per gli animali vittime di reato e di percorsi formativi specifici per studenti in materia di etologia comportamentale degli animali e del loro rispetto[19].

Tale proposta di legge si ispira alla recente modifica costituzionale ed è volta ad uniformare la tutela degli animali con quanto statuito all'art. 13 del Trattato sul funzionamento dell'Ue.

---

17 C. Ruga Riva, *Il "Sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, in *La legislazione penale*, 2021, in *https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2021/05/REV-C. Ruga-Riva-Opinioni.pdf*, p. 1.

18 C. Troiano, *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, cit., pp. 6-7.

19 *Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali A.C. 30, A.C. 468, A.C. 842*, cit.

Difatti, occorre sottolineare l'importanza della recente modifica alla Carta costituzionale, con cui il legislatore ha chiaramente delineato quale sia, nelle intenzioni, la traiettoria dell'ordinamento nazionale rispetto alla tutela dell'ambiente e degli animali. La legge costituzionale n. 1 del 2022 ha introdotto all'art. 9 la statuizione secondo cui: "La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Pertanto, in questo modo, non si è accordata una diretta rilevanza costituzionale alla tutela degli animali, ma si è comunque voluto chiarire che la competenza di legiferare in materia spetta esclusivamente allo Stato. In merito a ciò occorrerà osservare quanto accadrà relativamente alla caccia ove sono contemplate numerose leggi regionali di favore per i cacciatori[20].

1.4. Quale bene giuridico tutelano i reati ai danni degli animali?

Per una completa analisi dell'argomento oggetto di indagine è opportuno dare conto del dibattito dottrinale e giurisprudenziale relativo al bene giuridico tutelato dalle fattispecie penali, così da meglio comprendere l'evoluzione del pensiero sociale rispetto alla tutela degli animali.

Occorre premettere che il TFUE, già esaminato, contempla la salvaguardia del benessere degli animali in quanto esseri senzienti. Ciò detto, nell'ordinamento italiano l'argomento è ancora oggetto di un forte dibattito dottrinale, invero, la dottrina maggioritaria è ferma nell'affermare che il bene giuridico tutelato dalla legislazione penale coincide con il sentimento umano per gli animali e non con un autonomo bene alla vita e alla salute degli animali.

Le ragioni poste a fondamento di tale impostazione sono sostanzialmente quattro. Innanzitutto, il titolo IX-*bis* è intitolato "Dei delitti contro il sentimento per gli animali", che parrebbe manifestare la volontà legislativa di non salvaguardare gli animali in quanto tali, discostandosi da quanto proposto nel corso dei lavori preparatori ove in prima lettura il titolo era denominato "Delitti contro gli animali".

La seconda argomentazione si fonda sulla presenza nella formulazione delle norme di diciture come: "per crudeltà o senza necessità", "comportamenti o fatiche o lavori insopportabili", oltre al fatto che l'art. 19-*ter* disp. att. c.p. esclude l'applicazione dei delitti del titolo IX-*bis* ai casi regolati da leggi speciali. Tutto

[20] G. Amendola, *L'ambiente in Costituzione. Primi appunti*, Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, in *https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2022/02/Saggi-Amendola-articolo-costit-2022.pdf.*

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 167 31/01/24 11:10

ciò, per la dottrina maggioritaria, costituirebbe la prova di un arretramento della salvaguardia degli animali rispetto agli interessi umani.

In terzo luogo, si esclude che siano attribuibili diritti in capo agli animali con collegati doveri degli uomini a loro favore, da cui consegue l'impossibilità di considerare l'animale quale valore tutelato dalla legge penale.

Infine, si ritiene che, qualora si affermasse che la disciplina penale tuteli l'animale in sé, ciò potrebbe condurre a condanne discutibili come nei casi di uccisione o lesione di animali quali gli insetti. Tale rischio viene scongiurato contemplando il sentimento per gli animai come bene giuridico, dal momento che tali esemplari non stimolano alcuna empatia nell'essere umano[21].

Rispetto alle impostazioni anzi riportate, parte della dottrina[22] negli ultimi anni si è discostata replicando che, in primo luogo, l'argomentazione relativa alla denominazione del titolo del codice penale è debole poiché la rubrica dei titoli non costituisce un criterio vincolante, oltretutto risulta essere contraddetta dal contenuto delle singole norme di reato che salvaguardano gli interessi degli animali in sé.

In secondo luogo, per quanto concerne le formule contenute nelle fattispecie di reato, queste invocano un necessario bilanciamento di interessi che può venire in considerazione nei casi in esame e deve essere risolto a favore dell'uomo. Così facendo si applica una tecnica legislativa utilizzata anche in altri settori del codice, come nell'art. 54 c.p. che disciplina lo stato di necessità e scrimina l'uccisione di un altro uomo al ricorrere di determinati presupposti. Allo stesso modo con l'art. 19-*ter* disp. att. c.p. vengono fatte prevalere alcune esigenze umane sociali, economiche e culturali, come la sperimentazione farmacologica, la macellazione, gli zoo, l'esercizio venatorio ecc., rispetto alla tutela dell'integrità fisica e della vita degli animali. Pertanto, le formule riportate costituiscono delle cause di giustificazione che in determinate situazioni considerano prevalenti le esigenze umane a discapito di quelle animali, ma ciò dimostra che il legislatore presupponga gli interessi animali come meritevoli di tutela.

La terza argomentazione nega la titolarità di diritti in capo agli animali, tuttavia, l'impostazione maggioritaria in dottrina e giurisprudenza esclude da tempo che vi sia una coincidenza tra diritti soggettivi e i beni giuridici tutelati

---

[21] C. Ruga Riva, *Il "Sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, cit., pp. 3-6.

[22] Tra gli altri: C. Ruga Riva, *Il "Sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, cit. e F. Fasani, *I reati contro gli animali: una nuova lettura?*, in *Archivio penale*, fasc. n. 3, 2022, in *https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=08ab5732-eff7-4879-aa4d-456c3902efa1&idarticolo=38442*.

dall'ordinamento penale, dal momento che sono meritevoli di tutela anche valori ed interessi.

Infine, la possibilità di incorrere in condanne discutibili per l'uccisione di animali considerati di minor valore per l'essere umano è scongiurata dall'applicazione delle clausole "per crudeltà o senza necessità" che scriminano condotte volte ad eliminare esemplari che creano fastidi, disagi e problemi igienici, come insetti e topi[23].

Oltre alle critiche mosse alle argomentazioni della dottrina maggioritaria, coloro che sostengono che l'impianto penale esaminato tuteli l'animale in sé hanno formulato ulteriori ragionamenti a sostegno di questa tesi. Invero, tali delitti non richiedono la commissione dei comportamenti in pubblico e nemmeno che l'evento sia venuto a conoscenza di terzi per integrare la fattispecie, pertanto non si comprende come possa rilevare il sentimento umano. Il sentimento stesso, pur enunciato in rubrica, non compare mai nella tipizzazione dei reati, che piuttosto fanno riferimento alla morte, alle lesioni, al danno alla salute, alle sevizie, comportamenti, fatiche, lavori insopportabili rispetto alle caratteristiche eziologiche, all'integrità fisica, il tutto sempre riferito all'animale. Inoltre, la cornice edittale dei reati è più ampia rispetto a quella di altre fattispecie che offendono il sentimento, ad esempio quello religioso. Occorre, infine, dare rilievo al fatto che la stessa possibilità di elevare il sentimento a bene giuridico tutelato con la disciplina penalistica è particolarmente controverso[24].

Da tali impostazioni si evince che verosimilmente il quadro normativo è volto a tutelare la vita, l'integrità psicofisica e la salute degli animali.

La possibilità di assumere la salvaguardia dell'animale in sé quale bene giuridico è stata vagliata anche dalla giurisprudenza, che con alcune pronunce pare aver recepito tale impostazione, dando rilievo alla stabilità e serenità fisiopsichica degli animali come esseri senzienti e non solo al sentimento di *pietas* umana.

Tra le altre, interessante è la sent. n. 14734/19 con la quale il collegio ha confermato la condanna per la contravvenzione *ex* art. 727 c.p., affermando che gli animali erano costretti "in condizioni incompatibili con la loro natura e produttive di gravi sofferenze"[25]. Nel caso specifico il titolare di alcune aziende agricole aveva organizzato il trasporto di sessantatré asini, prescindendo dal

---

[23] C. Ruga Riva, *Il "Sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, cit., pp. 3-6.

[24] *Ibidem*, pp. 7-8.

[25] Cass. sez. III, 4 aprile 2019, n. 14734, in *Ambiente Diritto*, in *https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-cassazione-penale-sez-3-04-04-2019-sentenza-n-14734/*.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 169 31/01/24 11:10

fatto che dodici esemplari presentavano problemi di deambulazione a causa delle unghie troppo lunghe e che un altro esemplare non riusciva a rimanere eretto e di conseguenza ad affrontare il viaggio. La tesi difensiva dell'imputato faceva leva sulla circostanza che ai fini della condanna per il reato *ex* art. 727 occorreva la dimostrazione del requisito delle "gravi sofferenze", che nel caso di specie non era emerso durante l'istruzione del procedimento. Tuttavia, la Corte ha replicato, uniformandosi ad un filone giurisprudenziale già consolidato, che per l'integrazione del reato di detenzione impropria di animali, sono passibili di condanna non solo quei comportamenti che ledono il comune senso di pietà per la loro evidente crudeltà, ma anche quelli che cagionano dolore e afflizione nuocendo la sensibilità psicofisica dell'animale. Ancora, il Collegio ha spiegato che sono rilevanti non solo le condizioni di detenzione che causano un processo patologico, ma anche quelle che determinano meri patimenti all'animale, così come nel caso di specie ove l'eccessiva lunghezza delle unghie degli asini li aveva costretti in "posture innaturali che, peraltro, incidono sul requisito essenziale della stabilità, assicurata, nei quadrupedi"[26].

Un'altra interessante sentenza della Cassazione sull'argomento è la n. 17691/19, che si è pronunciata sulla pratica dell'utilizzo di piccioni vivi come esche per la pesca, in seguito alla condanna dell'imputato in appello per il reato di maltrattamenti di animali ex art. 544-*ter* c.p.

La difesa dell'imputato aveva innanzitutto rilevato che la condotta fosse lecita, dal momento che quest'ultima rientrava all'interno dell'applicazione dell'art. 19-*ter* disp. att. c.p., quale pesca non di frodo con finalità di svago, in secondo luogo aveva sostenuto che era addirittura utile, dal momento che il piccione in natura è normalmente preda del pesce siluro come il verme.

Il Collegio relativamente all'applicazione dell'art. 19 disp. att. c.p. ha replicato che "la *ratio* ispiratrice della norma è quella di escludere l'applicabilità delle norme penali poste a tutela degli animali con riferimento ad attività obbiettivamente lesive della loro vita o salute a condizione che siano svolte nel rispetto delle normative speciali che le disciplinano perché considerate socialmente adeguate al consesso umano. Uniformandosi a tale interpretazione la giurisprudenza ha pertanto univocamente affermato che la scriminante trova il proprio limite applicativo nella funzionalità della condotta posta in essere rispetto agli scopi e alle ragioni posti a base della normativa speciale: dette attività, segnatamente contemplate dalla suddetta norma di coordinamento, devono essere svolte, per potere essere esentate da sanzione penale, nell'ambito della normativa speciale

[26] Cass. sez. III, 4 aprile 2019, n. 14734, cit.

stessa ed ogni comportamento che esuli da tale ambito è suscettibile di essere penalmente valutato"[27].

Inoltre, la Corte ha spiegato che gli animali non possono considerarsi tutti uguali tra loro, dando rilievo alla diversa natura e alle diverse attitudini etologiche di questi, il che comporta che ciò che può costituire una sevizia o un comportamento insopportabile per una specie può non esserlo per altre. Nello specifico, con la sentenza i giudici hanno chiarito che: "È ben vero che nella prassi corrente i pescatori che praticano tale attività con la canna impiegano come esca vermi vivi, ma a prescindere dal rilievo che trattasi in tal caso di larve (quali si configurano, fra le più usate, i bigattini o le camole), il loro utilizzo a tal fine, non contrastante con le attitudini etologiche di tali esseri, non si presta in ogni caso a recar loro sofferenze. Del tutto diverso è l'impiego di volatili, quali sono i piccioni, legati per una zampetta all'amo e costretti a seguire il volo della lenza fino a venire ripetutamente catapultati nel fiume quale richiami per la cattura del pesce siluro che, a detta della difesa, di tali uccelli si nutre: è evidente come non solo le condizioni di cattività a cui tali animali sono stati costretti con l'imbracatura alla lenza, ma altresì l'attentato alla loro stessa sopravvivenza con gli affogamenti ripetuti nell'acqua (tanto che sono state rinvenute dagli agenti di PG tra il materiale in possesso degli imputati quattro carcasse, ancora bagnate, di piccioni morti) si configuri come una vera e propria sevizia, atta a provocare agli uccelli, quand'anche sopravvissuti, gravi sofferenze, indipendentemente dalle lesioni eventualmente arrecategli"[28].

Dal contenuto della sentenza si evince che la Corte ha nuovamente dato rilievo, per l'integrazione della fattispecie penale, non tanto al sentimento di *pietas* dell'essere umano rispetto all'animale, ma piuttosto alla tutela della sua vita, integrità psicofisica e delle sue caratteristiche biologiche quale essere senziente.

Le pronunce esaminate paiono sostenere un mutamento giurisprudenziale relativamente all'interpretazione di tali norme, prendendo atto dell'evoluzione del pensiero sociale rapportato al mondo animale, oltre che degli sviluppi delle scienze etologiche-cognitive, che studiano la percezione e l'elaborazione delle informazioni da parte degli animali e la loro interazione con l'ambiente che li circonda[29].

---

[27] Cass. sez. III, 29 aprile 2019, n. 17691, in *Ambiente Diritto*, in *https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-cassazione-penale-sez-3-29-04-2019-sentenza-n-17691/*.

[28] Cass. sez. III, 29 aprile 2019, n. 17691, in *Ambiente Diritto*, cit.

[29] F. Furia, *L'animale come soggetto passivo del reato? Tre recenti sentenze della III sezione in materia di maltrattamenti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, in *https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6780-l-animale-come-soggetto-passivo-del-reato-tre-recenti-sentenze-della-iii-sezione-in-materia-di-malt*.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 171 31/01/24 11:10

Il legislatore sembra aver recepito le istanze sociali e i suggerimenti giurisprudenziali sul punto, difatti nella proposta di legge contenente modifiche al codice penale, già esaminata, vi è l'intenzione di rinominare la rubrica del titolo IX-*bis* rimuovendo il riferimento al "sentimento per gli animali", in modo da chiarire che oggetto di tutela è l'animale stesso senza alcun riferimento all'uomo[30].

1.5. Riflessioni conclusive

Con l'analisi sopra delineata si è tentato di fornire un quadro generale del fenomeno delle zoomafie a partire da una descrizione delle forme di delinquenza ai danni degli animali e delle attività di contrasto realizzate dalle forze dell'ordine, per passare al quadro normativo di riferimento e terminare con l'inquadramento dell'oggetto di tutela dell'impianto legislativo.

Ciò che emerge in modo evidente è la varietà di metodologie criminali che coinvolgono il mondo animale, la pluralità degli attori coinvolti e dei mezzi impiegati per la realizzazione degli illeciti. Ne consegue un sentimento di ripugnanza per la diffusione di questi reati che, tuttavia, pare non abbiano un grande riscontro nell'opinione pubblica, rimanendo ai margini rispetto ad altre realtà criminali.

Le associazioni ambientaliste e animaliste svolgono annualmente un grande lavoro di raccolta dei dati relativi alle zoomafie per sottoporre alla società i numeri crescenti del fenomeno. Queste ultime, inoltre, formulano proposte e suggerimenti volti al miglioramento dell'impianto di contrasto della delinquenza ambientale. Nello specifico, Legambiente con l'ultimo rapporto sulle ecomafie per l'anno 2023 richiede al Governo e al Parlamento di valutare la possibilità di rinnovare la disciplina relativa al bracconaggio e alla pesca di frodo, poiché l'attuale assetto si basa su contravvenzioni che non paiono sufficienti per scoraggiare gli autori dei reati. Nello specifico la richiesta è quella di introdurre nel codice penale specifici delitti a tutela della fauna selvatica. Inoltre, suggerisce l'approvazione di uno specifico "Fondo nazionale per la prevenzione e la tutela degli animali oggetto di maltrattamento, abbandono, sequestro, confisca o selvatici feriti". Sul piano sovranazionale, Legambiente richiede alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio europeo di introdurre uno strumento internazionale volto a prevenire e reprimere i reati contro la fauna selvatica con un proto-

[30] Modifiche al codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali A.C. 30, A.C. 468, A.C. 842, cit.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 172 31/01/24 11:10

collo all'interno della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo). L'adozione di un regolamento europeo che istituisca l'Anagrafe unica europea degli animali domestici e/o selvatici tenuti in cattività, così che le informazioni siano accessibili da tutti i cittadini. La previsione di una specifica *due diligence* della catena di approvvigionamento, con rendicontazione pubblica, per gli animali e i beni che contengono parti di animali che vengono importati ed esportati dai Paesi membri[31].

Un altro aspetto che merita di essere sottolineato è la poliedricità del fenomeno, che, come specificato in premessa, ha motivato la scelta dell'argomento come oggetto di analisi di uno dei tavoli del Laboratorio permanente per la legalità e contro la violenza (Le.Vi.La.P.). Si è rilevato infatti che per un'adeguata comprensione e contrasto delle zoomafie sia necessaria l'inclusione di più settori di studio. Già al principio, partendo dall'esame delle metodologie di realizzazione degli illeciti, emerge il coinvolgimento di specifiche figure professionali come ad esempio veterinari e farmacisti, i quali adoperano le loro conoscenze per una proficua realizzazione dei reati. Di conseguenza, anche per un adeguato studio e contrasto del fenomeno è imprescindibile la chiamata in causa di soggetti aventi le medesime conoscenze professionali.

Tale concetto emerge con evidenza se si riprende l'analisi sopra delineata in merito al bene giuridico oggetto di tutela delle fattispecie penali. Invero, se i reati tutelano la vita, l'integrità psicofisica e la salute dell'animale, il giudice chiamato a valutare l'integrazione della fattispecie, ossia se vi sia stata ad esempio una lesione, una sofferenza o una condizione incompatibile con la natura dell'animale, dovrà necessariamente ricorrere alla consulenza di tecnici in grado di chiarire aspetti veterinari, etologici e neurofisiologici.

Ancora, la realtà criminale studiata non lede esclusivamente l'animale, ma produce un grave danno alla biodiversità, all'ambiente e mette gravemente a rischio la salute pubblica. Probabilmente quest'ultimo aspetto è quello più sottovalutato dall'opinione pubblica, ove, nonostante prevalga un'impostazione antropocentrica, pare non darsi rilievo al fatto che il 70% di tutte le malattie infettive umane provengono dagli animali. Tale concetto viene spiegato dettagliatamente dal veterinario Paolo Zucca in un intervento che segue, a dimostrazione nuovamente dell'imprescindibilità di un approccio interdisciplinare al fenomeno.

In conclusione, l'auspicio è che vi sia una presa di coscienza relativamente alla pericolosità di questa forma di delinquenza, una maggiore attenzione da parte

[31] Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, cit., pp. 213-214.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 173 31/01/24 11:10

della collettività e un aggiornamento degli strumenti di contrasto. Su questa linea, è rilevante che nell'ordinamento italiano, con la legge 10 maggio del 2023, n. 53, è stata istituita la nuova "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari" e, per la prima volta, tra i compiti della Commissione è stato inserito quello di "indagare sulle attività illecite legate al fenomeno delle cosiddette "zoomafie" e verificare la corretta applicazione del titolo IX-*bis* del libro secondo del codice penale"[32].

Bibliografia

Amendola G., *L'ambiente in Costituzione. Primi appunti*. *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*, in *https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2022/02/Saggi-Amendola-articolo-costit-2022.pdf.*

Casaregola V., *Il bracconaggio ittico quale delitto ambientale: dalle indagini di polizia giudiziaria alla tutela della biodiversità marina*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 34, fasc. 1, 2019.

Fasani F., *I reati contro gli animali: una nuova lettura?*, in *Archivio penale*, fasc. n. 3, 2022, in *https://archiviopenale.it/File/DownloadArticolo?codice=08ab5732-eff7-4879-aa4d-456c3902efa1&idarticolo=38442.*

Furia F., *L'animale come soggetto passivo del reato? Tre recenti sentenze della III sezione in materia di maltrattamenti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, in *https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/6780-l-animale-come-soggetto-passivo-del-reato-tre-recenti-sentenze-della-iii-sezione-in-materia-di-malt.*

Legambiente, *Ecomafia 2023. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, ReteAmbiente, Milano, 2023.

Ruga Riva C., *Il "Sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, in *La legislazione penale*, 2021, in *https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2021/05/REV-C.Ruga-Riva-Opinioni.pdf.*

Troiano C., *Sintesi del "Rapporto Zoomafie" 2023*, LAV, 2023, in *https://static.lav.it/docs/lav-sintesi-del-rapporto-zoomafia-2023-ciro-troiano.pdf.*

[32] L. 10 maggio 2023, n. 53, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su altri illeciti ambientali e agroalimentari, in *https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2023-05-18&atto.codiceRedazionale=23G00061&elenco30giorni=false.*

Normativa

Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, in *https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1994/919_919_919/20170810/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1994-919_919_919-20170810-it-pdf-a.pdf*.

Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, in *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32017R0625*.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in *https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_2&format=PDF*.

Atti giudiziari

Cass. sez. III, 4 aprile 2019, n. 14734, in *Ambiente Diritto*, in *https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-cassazione-penale-sez-3-04-04-2019-sentenza-n-14734/*.

Cass. sez. III, 29 aprile 2019, n. 17691, in *Ambiente Diritto*, in *https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-di-cassazione-penale-sez-3-29-04-2019-sentenza-n-17691/*.

Sitografia

Benessere e tutela degli animali: le norme UE (video), Attualità Parlamento europeo, aggiornato il 25.1.2022, in *https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20200624STO81911/benessere-e-tutela-degli-animali-le-norme-ue-video*.

Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali A.C. 30, A.C. 468, A.C. 842, Dossier n. 113, 29 maggio 2023, Camera dei deputati Servizio Studi XIX Legislatura, in *https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/gi0013.Pdf*.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 176 31/01/24 11:10

2. Zoomafia: criminalità organizzata e delitti a danno di animali

Ciro Troiano
Responsabile Osservatorio Zoomafia LAV

2.1. Il maltrattamento animali: reato plurioffensivo

Prima di indagare il concetto di zoomafia, appare necessario soffermarci sulla plurioffensività dei delitti contro il sentimento per gli animali e in particolare il reato di maltrattamento di animali *ex* art. 544-*ter* c.p.

Il maltrattamento di animali è un reato plurioffensivo perché sono diversi i beni giuridici tutelati dalla norma incriminatrice.

– Innanzitutto, il maltrattamento *offende l'animale nella sua integrità psicofisica*, in quanto essere senziente, capace di provare dolore, di rispondere positivamente alle attenzioni amorevoli dell'uomo, di anelare a vivere armoniosamente nel proprio ambiente o nel contesto che lo circonda e quindi portatore di interessi vitali quali il diritto a non soffrire.

– *Offende il sentimento per gli animali*, ovvero la relazione interspecifica tra umani e animali basata sul diffuso sentimento di pietà che l'uomo prova verso gli animali e che viene offeso da atti di crudeltà, violenza o trascuratezza agiti nei loro riguardi.

A questi beni giuridici ampiamente riconosciuti in dottrina possiamo aggiungerne altri. Il maltrattamento di animali:

– *Offende la società* perché alimenta l'indifferenza verso la sofferenza altrui, generando una cultura antisociale in quanto la crudeltà nei riguardi degli animali è strettamente correlata ad altre forme di violenza;

– *Offende il sentimento di sicurezza* dei cittadini poiché aumenta la percezione del crimine. Il senso di insicurezza aumenta soprattutto in determinati territori soggetti alla presenza asfissiante dei clan, dove la criminalità organizzata

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 177 31/01/24 11:10

manifesta la sua plateale presenza anche attraverso eventi criminali con l'uso di animali, come, ad esempio, le corse clandestine dei cavalli oppure il combattimento fra cani. I cittadini in quel contesto percepiscono visivamente la presenza della criminalità, già forte in altri contesti, e quindi la paura e l'insicurezza aumentano.

– *Offende l'ordine e la Sicurezza pubblica* poiché molti delitti contro gli animali sono commessi nell'ambito di sodalizi criminali, rappresentando una funzione di controllo e di dominio territoriale (si pensi alle corse clandestine di cavalli, ai combattimenti tra cani e alle relative scommesse). Le corse clandestine di cavalli, ad esempio, fanno ormai parte di quel pericoloso percorso di "devianza delle coscienze", soprattutto delle nuove leve, verso azioni e comportamenti delinquenziali, paralleli e contigui a quelli mafiosi, e allo stesso tempo che fanno da "contorno" alla loro quotidiana attività incentrata sulla violenza e la prevaricazione. Ancora: immettere sul mercato carne proveniente da macellazione clandestina di animali affetti da patologie o rubati, oltre ad integrare le fattispecie di abigeato e di uccisione di animali, non si trasforma anche in una questione di sicurezza pubblica? La diffusione di malattie non interessa anche l'ordine pubblico?

Vi sono poi interessi residuali quali la difesa di *beni patrimoniali privati* rappresentati da animali "di proprietà" o di *beni patrimoniali pubblici* rappresentati dalla fauna selvatica: beni giuridici che possono essere offesi da atti di maltrattamento o di uccisione.

2.2. Che cos'è la zoomafia

Fatta questa premessa, necessaria al fine di inquadrare la questione animale nella cornice inerente alla criminalità organizzata, occorre chiarire che cos'è la zoomafia.

Nel creare questo lemma, oltre un quarto di secolo fa ormai, intendevamo significare "lo sfruttamento degli animali per ragioni economiche, di controllo sociale, di dominio territoriale, da parte di persone, singole o associate, appartenenti a cosche mafiose o a clan camorristici. Con questo neologismo, però, indichiamo anche la nascita e lo sviluppo di un mondo delinquenziale diverso, ma parallelo e contiguo a quello mafioso, di una nuova forma di criminalità che, pur gravitando nell'universo mafioso e sviluppandosi dallo stesso humus socioculturale, trova come motivo di nascita, aggregazione e crescita l'uso di animali per attività economico-criminali". Questa la nostra definizione.

Fin dall'inizio, però, abbiamo specificato, per evitare facili strumentalizzazioni e critiche detrattorie, che "quando parliamo di zoomafia non intendiamo la presenza o la regia di Cosa nostra dietro gli scenari descritti, piuttosto ci riferiamo ad atteggiamenti mafiosi, a condotte criminali che nascono dallo stesso *background* ideologico, dalla stessa visione violenta e prevaricatrice della vita".

I traffici legati allo sfruttamento degli animali, come denunciamo da decenni nelle varie edizioni del Rapporto Zoomafia, rappresentano un'importante fonte di guadagno per i vari gruppi criminali che manifestano una spiccata capacità di trarre vantaggio da qualsiasi trasformazione del territorio e di guadagnare il massimo rischiando poco. A livello internazionale, la criminalità organizzata dedita ai vari traffici a danno degli animali si distingue per la sua capacità di agire su scala internazionale, per il suo orientamento al *business*, per la capacità di massimizzare il profitto riducendo il rischio. Tali traffici sono il simbolo, al pari delle altre mafie, della società globalizzata.

Le varie indagini svolte nel corso degli anni nel nostro Paese hanno fatto emergere una realtà zoomafiosa, composita, articolata, con capacità di tessere rapporti collusivi con apparati della pubblica amministrazione. Si tratta di gruppi molto dinamici sotto il profilo economico, che fanno uso di modalità operative particolarmente sofisticate, diramati su tutto il territorio nazionale e con intrecci internazionali.

2.3. Funzioni degli animali nel sistema mafioso

Gli animali hanno svolto e svolgono funzioni diverse nella cultura e nel sistema mafioso. Nel corso dei miei studi ne ho individuate 5:

1. Funzione economica, per i proventi derivanti dal loro traffico o da attività illegali collegate, come le scommesse.
2. Funzione simbolica, sostituendo quelle che una volta erano le insegne del potere e diventando portatori allegorici di forza, autorità e potenza.
3. Funzione di controllo sociale e di dominio territoriale.
4. Funzione "pedagogica", per ragazzi e adolescenti che dovranno essere poi arruolati nelle fila delle cosche.
5. Funzione intimidatoria: cani da presa utilizzati per le rapine, scagliati contro le forze dell'ordine, usati come ausiliari di spacciatori, ancora animali uccisi per "sfregio" ecc.

Innanzitutto, gli animali esercitano una pura *funzione economica* per i proventi derivanti dal loro commercio o dalle attività illegali collegate, come le scommesse. La mafia fin dalle origini ha sfruttato economicamente anche gli

animali. La mafia delle origini controllava, nelle zone ad economia pastorale, il patrimonio bovino e, in genere, zootecnico, sfruttando con la massima sfrontatezza, senza pagare canone alcuno, tutti i pascoli e i prati, attraverso una frotta di vaccai estremamente atti al vandalismo e alla violenza, continuamente rinvigoriti dall'aperta protezione delle persone che "contavano". Dal patrimonio zootecnico la mafia ricavava gli utili maggiori attraverso l'abigeato che sviluppava redditizi rapporti di affari tra intermediari e ricettatori di località diverse.

Si dirà, sì, ma sono cose ormai superate... invece no, basti pensare alla "mafia dei pascoli" e alle inchieste collegate. Un affare immenso, che fa arrivare direttamente sul conto corrente i contributi europei. E la mafia non se ne sta certo a guardare... anzi, arriva anche ad appropriarsi delle particelle catastali non dichiarate all'insaputa dei legittimi proprietari e, con la complicità di prestanome, a creare un sistema per la riscossione di questi grossi finanziamenti comunitari. Un meccanismo criminale perfetto, frutto della comunione tra le origini agricole della vecchia Cosa nostra, la mafia dei pascoli e i moderni progetti dell'Unione. Clan mafiosi storici erano riusciti a farsi assegnare dalla Regione Siciliana centinaia di ettari di terreni senza nessun problema. Per accaparrarsi i fondi la mafia truffa, usa la violenza, intimidisce. Gli agricoltori sono costretti con la forza a cedere i terreni. Altro che tempi andati...

Le dinamiche sono più o meno le stesse anche per gli altri sodalizi delinquenziali, basti pensare alla camorra dedita al commercio del bestiame o al controllo dei macelli, oppure alla 'ndrangheta che aveva nell'abigeato uno dei capisaldi dei suoi guadagni.

Pure il traffico di cuccioli si spiega con la "funzione economica", così come i combattimenti tra cani o le corse di cavalli, se pensiamo agli intrallazzi economici delle scommesse clandestine. Le mafie non sono associazioni senza scopo di lucro: il loro unico carburante è rappresentato dai soldi, soldi e ancora soldi...

L'animale assume, altresì, una *funzione simbolica*, sostituendo quelle che una volta erano le insegne del potere e diventando portatore allegorico di forza, autorità e potenza. Diverse operazioni di polizia sono state portate a termine per il sequestro di animali "feroci" tenuti da boss della camorra. Leoni, leopardi, tigri facevano parte di strani safari domestici di proprietà di camorristi grandi e piccoli. Chi li possedeva si "nutriva" della loro grandezza, del potere che rappresentavano. Erano il loro blasone animato.

È risaputo che la febbre dei cavalli da corsa colpisce noti personaggi del mondo criminale. In epoche passate sia la mafia che la camorra hanno investito ingenti capitali in cavalli e ippodromi. Storie e storielle legate a corse, cavalli e gangster si tramandano all'ombra delle scuderie, e i nomi di cavalli campioni si intrecciano con quelli dei loro proprietari-protettori. Questa "passione" si spie-

ga non solo per i soldi e il ricavato delle scommesse. Quando vince un cavallo da corsa, a vincere è colui che lo possiede. Vi è una esperienza di sostituzione: vince il cavallo sì, ma anche il proprietario che alimenta così il suo ego, la sua sete di gloria, potenza, bellezza. Si tratta di una trasfigurazione simbolica, di un appropriarsi di valori altrimenti negati.

Anche la moda dei pit bull o di altri molossi trova una possibile spiegazione in questo ragionamento. Il cane di un "uomo di rispetto" può essere mai uno yorkshire? Deve essere un cane forte, dominante, un animale che incute rispetto e che proietta tale rispetto al suo proprietario.

Proseguendo con la nostra analisi delle funzioni che gli animali svolgono nella cultura mafiosa, siamo giunti alla *funzione di controllo sociale e di dominio territoriale*. Per avere idea di cosa intendiamo, basti pensare alle corse clandestine di cavalli che in alcune località assurgono a fenomeni d'interesse sociale coinvolgendo centinaia di persone. Le operazioni di polizia giudiziaria hanno accertato il coinvolgimento di centinaia di persone, tra spettatori e scommettitori, che partecipavano all'"evento corsa". Lo scenario è di solito lo stesso: una strada provinciale, un rettilineo, una carreggiata e cavalli che corrono. Le vie secondarie sono bloccate, il traffico interrotto, un nugolo di persone di fiducia controlla la zona. Orbene, queste plateali manifestazioni di sfrontatezza e illegalità sono possibili perché si verificano in un ambito territoriale preciso. L'organizzazione, il "sistema", controlla tutto e può contare su una buona dose di sicurezza che eventuali "imprevisti" avranno un'adeguata risposta. Sottrarre una strada, una pubblica via alla legalità e alle leggi dello Stato, significa poter contare su un buon sistema di controllo e di dominio sociale. Se arriva una reazione da parte dello Stato, *loro* sono pronti a controbattere, contando anche su un diffuso senso di omertà e solidarietà sociale. I consensi e le simpatie si conquistano anche attraverso eventi che suscitano interesse popolare, come una corsa di cavalli. Quel particolare "evento", tanto si realizza in quanto il "sistema" controlla il territorio e domina, con la forza dell'intimidazione o della tacita complicità, o, ancora, con la condivisione di disvalori, le persone che vi partecipano.

La presenza di bambini nel giro clandestino delle varie attività zoomafiose è emersa grazie alla nostra analisi e alla nostra locuzione "zoocriminalità minorile". In questo senso possiamo parlare di *una funzione pedagogica* che gli animali svolgono, loro malgrado, per bambini e ragazzi che vengono proiettati nel mondo malavitoso.

Il tema della violenza nei riguardi degli animali è strettamente collegato al tema della violenza nei riguardi degli esseri umani e dei comportamenti antisociali in genere. Da decenni in criminologia e in psicologia la ricerca presta attenzione agli effetti e alle conseguenze del coinvolgimento, in modo diretto o

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 181 31/01/24 11:10

indiretto, dei bambini o degli adolescenti in forme di violenza. Le conseguenze più significative possono essere lo sviluppo di comportamenti aggressivi e antisociali e, in ogni caso, la difficoltà nei rapporti con i coetanei e nei rapporti sociali in genere. L'esposizione continua a forme di violenza, anche se solo come spettatori, può portare alla desensibilizzazione nei riguardi della sofferenza altrui e all'assuefazione alla violenza stessa.

La cultura in cui si sviluppano forme di violenza contro gli animali, e in particolare la zoomafia, ha come riferimento un modello di vita basato sulla prevaricazione, l'aggressività sistematica, il disprezzo per le ragioni altrui. I "valori" di riferimento sono l'esaltazione della forza, la mascolinità, il disprezzo del pericolo, il potere dei "soldi". In questa dimensione valoriale, le corse clandestine di cavalli o i combattimenti tra cani trovano una facile collocazione. I bambini e gli adolescenti coinvolti vengono proiettati in un mondo adulto, "virile", dove la sicurezza individuale e la personalità si forgiano con la forza, con l'abitudine all'illegalità, con la disumanizzazione emotiva. È ampiamente dimostrato, inoltre, che bambini e adolescenti che sono ripetutamente crudeli verso gli animali presentano diversi tipi di disturbi psicologici, in particolare comportamenti aggressivi verso persone e cose, e possono facilmente diventare adulti violenti e antisociali.

Varie investigazioni hanno documentato il coinvolgimento di bambini o adolescenti in ambiti criminali quali i combattimenti tra cani, le corse clandestine di cavalli, la vendita di fauna selvatica.

La famiglia rientra, com'è noto, tra i gruppi sociali primari, data l'importanza fondamentale che ha per tutto ciò che attiene lo sviluppo equilibrato della personalità e la positiva interazione sociale futura. La famiglia costituisce uno dei principali strumenti della socializzazione perché rappresenta "il primo canale di comunicazione normativa", trasmettendo contenuti etici e operando per l'apprendimento delle regole da rispettare e le condotte da evitare. Essa però, può favorire anche l'apprendimento da parte dei più piccoli di valori e modelli antisociali e trasmettere contenuti disonesti, ideologie violente, indifferenza per i valori umani e sociali che rientrano tra i futuri fattori criminogeni, in quanto metodi di educazione sbagliati possono costituire un rischio di delinquenza. Quale valore può apprendere un bambino costretto a partecipare alla tortura di un animale, a nascondere armi, a raccogliere scommesse? Tali insegnamenti non aiutano certo a diffondere la tolleranza, il rispetto e la sensibilità verso le altrui sofferenze, elementi necessari per una convivenza sociale serena e tranquilla.

Infine, vi è la *funzione intimidatoria*: cani da presa utilizzati per le rapine o scagliati contro la polizia. Sovente gli spacciatori usano come "ausiliari" pit bull

e altri molossi per spacciare o nascondere le dosi nel collare. È ovvio che la funzione è quella di, come dire, "scoraggiare" eventuali controlli.

La funzione intimidatoria viene esercitata anche attraverso gli "avvertimenti". Spesso le prime vittime sono proprio loro, i "familiari" più deboli: i gatti e i cani. Se la lezione non basta, allora si alza il tiro. L'uso di animali come arma o come "oggetti" per intimidire è molto diffuso, di difficile catalogazione e rappresenta un fenomeno che non si può facilmente prevenire. "In generale, le minacce di stampo mafioso si caratterizzano per le modalità e i mezzi con le quali si estrinsecano: l'incendio, l'invio di proiettili, alcuni tipi di lettere minatorie, l'utilizzo di ordigni ed esplosivi, il recapitare parti di animali presso l'abitazione dell'amministratore o nei pressi dei palazzi municipali" (Avviso Pubblico, Amministratori sotto tiro Rapporto 2017). "Significativo, in proposito, l'utilizzo di modalità operative tipiche delle cosche di 'ndrangheta, '*in primis* quella di far pervenire un messaggio mafioso mediante il posizionamento di teste mozzate di animali davanti all'autovettura, ovvero dinnanzi all'attività commerciale della vittima di turno'. Nel dicembre 2019 ha avuto inizio l'udienza preliminare"[1].

La storia delle varie mafie del nostro Paese testimonia come lo sfruttamento o utilizzo illegale degli animali non sia un fatto residuale nelle dinamiche dei sodalizi criminali

2.4. Perché si può parlare di criminalità organizzata

Ma in che senso si può legittimamente usare il termine *criminalità organizzata* in riferimento alla zoomafia? La prima condizione che legittima l'uso di tale locuzione è il sussistere di gruppi di individui dotati di una struttura, di regole, di vertici, di sistemi di controllo, costituiti per commettere crimini, e in particolare crimini per fini di lucro (anche se alcune attività zoocriminali che portano alla costituzione di un'associazione non hanno necessariamente contenuti economici in senso stretto). L'esistenza di questa condizione è facilmente riconoscibile in alcuni settori zoomafiosi come le scommesse sui cavalli o sui combattimenti tra animali, il traffico di animali da allevamento o la macellazione clandestina, ma anche nella gestione del bracconaggio e del traffico di fauna, dove molte inchieste hanno svelato l'esistenza di gruppi organizzati in grado di stabilire fruttuosi quanto scellerati rapporti sia con l'economia legale, sia con alcuni settori degli

[1] Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, *Relazione annuale 2019*, periodo 1 luglio 2018-31 dicembre 2019.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 183 31/01/24 11:10

apparati pubblici – come per esempio i veterinari pubblici infedeli o funzionari doganali collusi.

I reati contro gli animali sono sempre più spesso *reati associativi*, ovvero perpetrati da gruppi di individui legati da vincolo associativo finalizzato alla commissione di reati correlati allo sfruttamento economico e materiale di animali o di parte di essi. Anzi, alcune tipologie di maltrattamento sono intrinsecamente, ontologicamente consociative e trovano la loro consumazione solo sotto forma di evento programmato e organizzato. Esse richiedono la formazione preliminare dell'associazione, senza la quale l'evento-maltrattamento non si può realizzare. Sotto questo aspetto, il sodalizio diventa il presupposto necessario per concretare il maltrattamento.

L'associazione è resa necessaria non solo per esigenze tecniche, logistiche o organizzative, ma anche per ragioni strettamente economiche. Eventi delittuosi come la macellazione clandestina, l'importazione di fauna o le scommesse clandestine richiedono la disponibilità di capitali e la celere accessibilità a denaro liquido di cui solo un gruppo organizzato può disporre.

La gestione degli eventi *zoodelittuosi* risponde alle esigenze del "mercato criminale" che richiedono, per realizzare l'evento in modo sicuro e protetto, suddivisione dei compiti e dei ruoli, dinamismo, celerità e sicurezza.

2.5. Cos'è emerso dalle indagini?

Le varie inchieste giudiziarie su alcuni filoni della zoomafia hanno fatto emergere, con sempre più evidenza, la presenza di gruppi particolarmente attivi, molto dinamici sotto il profilo economico, che fanno uso di modalità operative particolarmente sofisticate, diramati su tutto il territorio nazionale e con contatti internazionali. Si tratta di gruppi di individui gerarchicamente organizzati, dotati di una struttura, di regole, di vertici, di sistemi di controllo, di "codici" e "canoni", costituiti per commettere crimini, e in particolare crimini per fini di lucro, come le scommesse sulle competizioni clandestine.

Accanto a questi gruppi ve ne sono altri che traggono la loro forza dalla sola violenza, evidenziando arretratezza organizzativa e ingenuità operativa. Tali gruppi possono essere definiti di criminalità "predatoria", particolarmente attivi negli atti aggressivi, o nei furti, le rapine e lo spaccio di stupefacenti con l'ausilio di cani da presa.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 184 31/01/24 11:10

3. Criminalità organizzata e combattimenti tra cani: l'operazione Fox

Giuseppe Bianco
Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma

L'operazione Fox fu fatta nel 2004 dalla DDA di Reggio Calabria.

E la sua genesi è indicativa dell'importanza della buona sorte nelle cose del mondo.

A chi gli chiedeva quali virtù dovessero avere i suoi ufficiali per diventare Marescialli dell'Impero, Napoleone rispondeva: "Fortunati, devono essere soprattutto fortunati".

L'indagine in questione era già in corso e riguardava traffici di droga di cosche dell'area tirrenica.

L'ascolto delle intercettazioni continuava già da mesi senza particolari sussulti e con qualche strisciante forma di rassegnazione: nelle telefonate intercettate emergeva con assoluta evidenza che i nostri indagati operavano anche nel settore delle scommesse clandestine sui combattimenti fra cani. Ci sarebbe piaciuto approfondire ma c'era ben poco che si potesse fare, visto che i reati a danno di animali all'epoca erano solo contravvenzionali: niente intercettazioni utilizzabili. Niente misure cautelari.

Inutile investirci sopra risorse e tempo.

E di questa sostanziale impunità erano consapevoli anche gli indagati.

Poi, nelle intercettazioni, una frase, un accenno improvviso: è una telefonata del 4 agosto 2004. Sono le ore 11:29.

L'indagato L telefona all'indagato P:

L: Dimmi una cosa, ma la legge l'hai vista tu?

P: Eh!

L: Hai visto come è?

P: E tu mo' l'hai vista?!

L: Eh, però non è cosa proprio più!

P: Te lo dissi!

L: Ma pure se vengono così, ti trovano con la catena corta, che ti fanno?

P: Eh non lo so!

L: Quello dice M.: che è sempre lo stesso, può essere?

P: Che ti fanno... niente, che ti fanno!

L: Va bene, ci sentiamo!

Chi parlava leggeva *Il Sole 24 Ore*. Si aggiornava. Era un attento giureconsulto.

Ma a cosa si riferiva? Quale legge?

Incuriositi, scartabellammo le *Gazzette Ufficiali* e fu così che scoprimmo che il 20 luglio del 2004 era stata appena partorita la legge n. 189 che riformava il settore dei reati contro gli animali.

In piena estate, quasi di nascosto. I giornali non ne avevano quasi parlato.

Scoprimmo anche che il giureconsulto sbagliava.

La legge 189 non prevedeva certo ergastoli per i maltrattamenti di animali. Ma il punto essenziale era che creava tutta una serie di nuove figure criminose (per esempio il "divieto di combattimento fra animali") e le portava nella categoria dei delitti.

E la trasformazione da contravvenzione a delitto consentiva la contestazione del reato associativo e dunque l'utilizzabilità del controllo telefonico e l'applicazione delle misure cautelari.

Insomma, una bella fortuna avere l'indagine già in corso e le intercettazioni pronte.

Napoleone ne sarebbe stato contento.

Quella legge aprì scenari investigativi immensi.

Per la prima volta fu messo nero su bianco e in termini ufficiali ciò che si sapeva da tempo grazie alle denunce di giornalisti ed animalisti: cani su *tapis roulant* all'inseguimento eccitato di prede vive, collari con scariche di corrente per farli obbedire immediatamente, lunghi digiuni per aumentarne l'aggressività, sovradosaggi di proteine e di vitamine e sostanze stupefacenti per moltiplicarne la forza combattiva, uso di animali-cavia.

E video dei combattimenti da destinare al mercato nero, furti di cani di piccola taglia da usare come *sparring-partner* o addirittura come cibo per animali sempre più alienati.

E ancora: siti internet specializzati nella pubblicità dei combattimenti clandestini di pittbull, vere e proprie riviste informatiche per appassionati del settore, con una diffusione internazionale. Tutte pagine su cui si trovavano (e si tro-

vano) notizie aggiornate sull'esito delle scommesse, sulla vita dei cani-campioni, consigli specifici sull'allevamento e sull'addestramento.

E poi importazione di cani dai paesi dell'ex Jugoslavia: acquistati a 10 euro all'estero e rivenduti a 500, 1000 euro in Italia. Prezzi fino a 5000 euro per un esemplare molto robusto, 150.000 euro per un campione di combattimento.

I cuccioli venivano (e vengono) portati in Italia in condizioni di viaggio disastrose.

Mortalità di uno su tre durante il viaggio. Poco importa: la lievitazione drogata dei prezzi ripagava ampiamente delle spese.

E poi – la cosa più importante – le scommesse clandestine non come passatempo di qualche sadico ma come settore lucroso di investimento per la criminalità organizzata e non solo 'ndrangheta ma anche camorra.

Tutto questo in una sola indagine e grazie ad una buona legge.

E così a novembre 2004 – appena pochi mesi dopo la nascita della legge il carcere si aprì non solo per i reati di stupefacenti ma anche per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso finalizzato alla organizzazione di combattimenti clandestini fra cani. Un bel colpo.

Ma l'indagine FOX era solo una conferma: già il SISDE nel marzo del 2001 aveva segnalato l'interesse della criminalità organizzata alle scommesse clandestine sui cani, con un giro d'affari complessivo della zoomafia che già all'epoca – sempre secondo il SISDE – era dell'ordine di miliardi di vecchie lire all'anno su tutto il territorio europeo.

Cose che si sapevano da tempo. Come si sapeva da tempo che oltre al traffico di droga e alle estorsioni, le mafie lucravano anche in altri settori: non solo le scommesse clandestine sugli animali ma anche il settore dei rifiuti e le truffe RC Auto sui falsi sinistri automobilistici.

Le associazioni animaliste ed ambientaliste sfornavano ogni anno report dettagliati e preoccupati sulla estensione e sulla lucrosità dei nuovi settori e non meno facevano le compagnie assicurative.

Ma nei primi anni Duemila le nostre fonti non erano solo giornalistiche: in altre indagini il pentito di 'ndrangheta Giovambattista Fracapane ci aveva già personalmente rivelato per esempio che le truffe RC Auto risalivano all'epoca della seconda guerra di 'ndrangheta allorché le due federazioni tradizionalmente rivali del reggino (De Stefano-Tegano-Libri da un lato ed Imerti-Condello dall'altro) erano scese in guerra, con 900 morti in sei anni (1983-1989).

Entrambe le federazioni raccoglievano proventi enormi anche frodando le agenzie assicurative: soldi facili per il mantenimento dei latitanti e per le spese legali dei tanti processi.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 187 31/01/24 11:10

E soldi facili erano quelli della ecomafia.

Altri collaboratori ci avevano già indicato l'Aspromonte come luogo di stoccaggio clandestino di rifiuti industriali.

Altra miniera: il rifiuto non come semplice scarto ma come elemento centrale di altri processi produttivi, con le mafie che offrivano un rapido ed efficiente servizio di smaltimento a buon mercato in luogo delle costosissime e farraginosissime procedure legali.

Cose che si sapevano, già messe a verbale, raccolte sentendo imprenditori e pentiti nelle lunghe trasferte fuori Reggio Calabria. Verbali inutili, inservibili. Trasferte frustranti.

Gli investimenti mafiosi nel settore della ecomafia, della zoomafia e delle frodi assicurative si spiegavano facilmente con la totale mancanza di presidi legislativi.

Una copertura penalistica assai debole, che impediva misure cautelari ed intercettazioni e che garantiva una prescrizione rapida (non più di cinque anni): tanto di guadagnato per le mafie che – da buone società imprenditoriali che inseguono la logica del maggior profitto e del minor rischio – avevano capito che l'investimento economico in quei settori era assai conveniente e sicuramente al sicuro dai fulmini dello stato.

Settori semplicemente non presidiati legalmente e che la magistratura non controllava più di tanto: inutile inseguire le mafie su piste di caccia che si insabbiavano nel deserto di pochi anni di arresto e di prescrizione, senza possibilità di misure cautelari.

Ma se il contrasto alle truffe RC Auto ritarda ed arranca ancora oggi, nonostante le stesse compagnie assicurative propongano da tempo l'istituzione di un organismo investigativo unitario, negli altri campi il legislatore dopo anni di letargo finalmente ha battuto un colpo e si è mosso.

La legge 189 contro la zoomafia è arrivata nel 2004 e la creazione dei delitti contro l'ambiente è stata battezzata dalla legge 68 del 2015, undici anni dopo. Lentamente. Non c'è fretta.

Dopo di che il panorama del contrasto è cambiato almeno nel settore della ecomafia, con un incremento significativo delle inchieste.

Certo, il nostro legislatore scrive le leggi con un linguaggio sostanzialmente giornalistico, senza capire che i concetti generici ed il profluvio di aggettivi fanno molta scena ma funzionano da moltiplicatore di frenata nei processi: l'art. 452-*bis* del codice penale per esempio, introdotto con la legge 68, punisce l'inquinamento ambientale e lo definisce una "compromissione o un deterioramento significativi e misurabili", ove l'aggettivo "significativi" (plurale) si riferisce non solo al "deterioramento" ma anche alla "compromissione".

Sicché la "compromissione" per essere penalmente rilevante dovrebbe essere anche "significativa", il che pare davvero singolare, perché se la "compromissione" già di per sé evoca un fenomeno irreversibile, non si capisce perché un fenomeno già tanto grave da essere irreversibile dovrebbe essere anche "significativo" per essere punito, come se ci potessero essere inquinamenti irreversibili ma "non" significativi.

I non addetti ai lavori non hanno la minima idea di cosa voglia dire affrontare un processo penale con delle fattispecie penali descritte in modo così paradossale, con aggettivi moltiplicati per germinazione, ognuno dei quali capace di aprire voragini di contenzioso dialettico.

Ma ad ogni modo così è. Una legge contro l'ecomafia, bene o male, ce l'hanno data.

E ci accontentiamo di quel che c'è. Se oggi gli aggettivi sono troppi, un tempo non c'erano né aggettivi né sostantivi. Qualcosa è arrivato e dobbiamo esserne lieti.

Non così per il contrasto alle frodi assicurative, con una panoplia codicistica che (tacendo di altro) si è inceppata sul tema – apparentemente insignificante – della competenza territoriale, con una interpretazione giurisprudenziale, innestata da una discutibile decisione della Procura Generale della Cassazione in materia di contrasto di competenza fra magistrati del PM (la n. 137 del 30/4/13), che costringe ad intervenire i magistrati più geograficamente lontani rispetto al teatro degli eventi, con una vanificazione di fatto della tutela giudiziaria.

Quanto alla zoomafia, un bilancio sulla legge 189 non può nascondere che dopo la fiammata iniziale della operazione Fox di venti anni fa non ci sono state mai più operazioni di respiro così ampio.

E la ragione – *dicitur* – ha meno a che fare con ragioni culturali che non piuttosto con una semplice ragione di strategia operativa: la penuria di risorse obbliga la magistratura requirente a fare necessariamente una continua valutazione costi-benefici.

Se l'obiettivo è quello di smantellare le cosche, occorre indirizzare le risorse laddove si possano determinare risultati operativi maggiori e valorizzare l'esperienza e le competenze assodate delle poche risorse investigative già sul campo.

Decenni di indagini antidroga hanno creato un *know-how* formidabile.

Inutile investire tempo e risorse per creare dal nulla una competenza investigativa in settori sostanzialmente ignoti e complicati (zoomafia, truffe assicurative) quando esistono interi uffici già specializzati da anni nelle indagini antidroga: gli arresti e le condanne si ottengono ugualmente.

Così ragiona qualcuno: è il principio di realtà, bellezza.

Il problema è che si tratta di un ragionamento solo apparentemente di buon senso: se le mafie sono società imprenditoriali multisettoriali, è evidente che

puntare il contrasto solo su alcuni settori alla lunga è inefficace perché gli altri tentacoli continuano ad agitarsi e ad assicurare la sopravvivenza dell'organismo.

Le continue retate antidroga assicurano glorie effimere ed evocano soltanto l'amaro significato della componente di camilleriana memoria: un meccanismo apparentemente e formalmente efficiente che però gira a vuoto con un movimento che non produce spostamento. Ma l'apparenza del movimento è così ipnotica che nessuno si accorge di una stasi sostanziale.

Accecati dalle momentanee vittorie di Pirro antidroga, si trascurano gli altri polmoni del drago: la zoomafia e l'RC Auto ma anche il gioco d'azzardo on-line, le slot machine, il risparmio gestito.

Se multisettoriale è la mafia, multisettoriale deve essere il contrasto. Non c'è solo la droga.

Anche gli altri settori richiedono indagini lunghe e snervanti: ricostruire la struttura delle associazioni impastate di mafia che organizzano su scala a volte interregionale le frodi RC Auto, per esempio, è difficile e ci vuole la pazienza del cacciatore di Tolstoj.

Insomma, se l'indagine Fox è rimasta sostanzialmente l'unica i motivi sono un po' questi: strategie di contrasto buonsensiste ma di fatto miopi, un po' di pigrizia.

E soprattutto poche risorse, maledettamente poche.

Trovare le risorse investigative ed economiche è perfino più difficile che scrivere una legge trovando gli aggettivi giusti e senza farsi prendere dalla fregola di raddoppiarli inutilmente.

D'altro canto, nessuno ci ha mai detto – nemmeno quando eravamo agli inizi delle nostre avventure professionali (di magistrati o di accademici o di attivisti) – che combattere contro i draghi sarebbe stato facile.

Chi ha tanti anni di esperienza professionale in ambito investigativo ha imparato l'arte della pazienza.

L'importante è non cedere. Non smettere di chiedere nuove leggi e nuove risorse.

E se qualcosa va storto, ricominciare senza guardarsi intorno.

In fondo, in tutti giochi della vita in cui la buona riuscita dipende non solo dalla propria abilità ma anche dalla fortuna che pure gli altri siano altrettanto abili, l'unico antidoto alla sconfitta è quella di riprovare, mettendocela tutta.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 190 31/01/24 11:10

4. Bracconaggio e criminalità organizzata

Gennaro Esposito
Funzionario Polizia Provinciale Napoli

4.1. Premessa

Il bracconaggio può essere definito come l'uccisione, la cattura ed il commercio di animali selvatici in violazione delle norme internazionali, nazionali e regionali previste in materia.

Queste sono alcune delle violazioni penali più ricorrenti:

– caccia in periodo di chiusura generale della stagione venatoria;
– caccia senza licenza e porto d'arma;
– caccia con mezzi non consentiti;
– caccia contro specie protette e particolarmente protette;
– caccia in aree di divieto;
– cattura, commercio e detenzione di fauna selvatica protetta o illecitamente catturata;
– imbalsamazione di specie protette.

Al bracconaggio spesso sono collegati i reati sull'uso delle armi e contro la persona, oppure reati di falsificazione di sigilli pubblici ed il delitto di maltrattamento di animali di cui all'art. 544-*ter* del codice penale. Ma il reato più importante che, almeno fino alla riforma Cartabia, veniva contestato nel caso di bracconaggio praticato da soggetti sprovvisti di licenza di caccia, è il furto aggravato ai danni del patrimonio indisponibile dello Stato e quindi la conseguente ricettazione di fauna selvatica.

Il bracconaggio è in forte espansione: sia quello attuato da cacciatori generici che non rispettano la legge per ignoranza, certezza dell'impunità a causa dei controlli insufficienti, sfida verso le istituzioni, puro divertimento, tradizio-

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 191 31/01/24 11:10

ni locali, sia quello attuato da cacciatori specialisti e professionisti per interessi economici. Inoltre, in alcune regioni il bracconaggio è un *business* che coinvolge professionisti e criminalità organizzata che, con metodo scientifico finalizzato al profitto, violano sistematicamente la legge.

I legami tra i reati contro la fauna e la criminalità organizzata non sono stati ancora indagati a sufficienza. Ma esistono e sono stati evidenziati più volte nei seguenti autorevoli documenti:

– analisi criminologiche di Ciro Troiano, responsabile dell'Osservatorio Zoomafia LAV;
– attività investigative della polizia giudiziaria;
– rapporti sulla criminalità del Ministero degli Interni;
– Piano nazionale sul bracconaggio del Ministero dell'Ambiente;
– Relazione della X Commissione sulla criminalità organizzata, del Consiglio Superiore della Magistratura al Forum "illeciti ambientali ed ecomafie, 5 febbraio 2001";
– dichiarazioni dei pentiti di camorra.

Il 30 marzo 2017 la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, ha approvato l'Accordo sul Piano d'azione nazionale per il contrasto degli illeciti contro gli uccelli selvatici su proposta del Ministero dell'Ambiente, in attuazione della strategia nazionale per la biodiversità. Nel Piano si legge: "è stata accertata l'esistenza di legami diretti tra il prelievo illegale di uccelli selvatici e il mondo della criminalità organizzata. Lungo il litorale domitio, ad esempio, il prelievo illegale degli uccelli acquatici viene praticato su terreni sotto il controllo di famiglie riconducibili a clan camorristici. Inoltre, i sequestri di armi clandestine con matricola abrasa di origine furtiva testimoniano il forte interesse della criminalità organizzata su alcune attività illecite contro gli uccelli selvatici. I bracconieri utilizzano queste armi poiché possono disfarsene velocemente senza avere timore di essere rintracciati nel caso di controllo. Tali fucili sono spesso il frutto di furti ai danni di cacciatori e circolano attraverso il mercato nero, gestito di solito da organizzazioni criminali o da gruppi ad esse contigui. È molto probabile che anche i commerci clandestini di uccelli siano in larga misura sotto il controllo delle mafie: indagini condotte a livello internazionale hanno consentito di accertare come il traffico di animali rappresenti una delle prime fonti di finanziamento delle organizzazioni criminali, insieme alla prostituzione e al traffico delle armi e della droga. In Campania ed in Sicilia è ancora molto diffusa l'usanza di detenere in gabbia cardellini e altri fringillidi alimentando forme di prelievo e traffici illegali in parte gestiti dalla criminalità organizzata".

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 192 31/01/24 11:10

4.2. Il giro di affari e gli interessi della criminalità organizzata

L'intreccio tra il fenomeno del bracconaggio e le attività della malavita organizzata cresce in modo esponenziale. Le conferme arrivano da alcuni indicatori molto significativi. L'utilizzo da parte dei bracconieri di fucili con matricola abrasa, il controllo del territorio da parte di staffette e gregari affiliati alle organizzazioni criminali che segnalano ai bracconieri l'arrivo delle forze dell'ordine ma, soprattutto, l'esistenza di un clima di intimidazione e di paura che regna in alcune zone del Paese, dove più forti sono gli interessi economici e politici che ruotano intorno alle risorse faunistiche. È ciò che accade, ad esempio, sul versante calabrese dello stretto di Messina, dove alcuni appartenenti alle 'ndrine sono stati denunciati per caccia di frodo, detenzione di arma illegale provento di furto e quindi ricettazione. Insomma, il bracconaggio sembra essere lo svago preferito dei padrini, come scriveva Martino Flores sul *Corriere di Caserta* del 29 agosto 2001:

> Sarà la dimestichezza con le armi oppure il ribellismo verso l'autorità o la connivenza sociale, ma l'amore per la caccia, meglio se esercitata di frodo, ha contagiato da sempre la crema della criminalità organizzata. Significativa a tal proposito è l'abitudine, così come testimoniano gli atti dei vari processi di mafia, di Michele Greco, il "papa" di Cosa Nostra, di organizzare battute di caccia nella sua tenuta della Favarella. Oppure la forte passione venatoria di Umberto Mario Imparato, ex boss di Castellammare di Stabia, che esercitava sui costoni dei Monti Lattari, tant'è che i poliziotti spesso si travestivano da cacciatori nei vari tentativi di acciuffarlo. Sulla spiaggia di Rovigliano, tra i comuni di Castellammare di Stabia e Torre Annunziata, alcuni anni fa ci fu un conflitto a fuoco tra bracconieri e finanzieri. Uno dei lidi del litorale appartiene a tale "Panzarotto", noto pregiudicato e camorrista che passa ore a sparare agli uccelli acquatici da appostamenti sulla battigia. Una volta sulla stessa spiaggia, raccontano i guardiacaccia provinciali, fu fermata una persona che cacciava senza licenza, tale "lampitiello", padre di Pupetta Maresca, moglie di Pascalone 'e Nola, noto boss morto ammazzato.

Stesso discorso bisogna fare per il traffico di fauna selvatica, sia esotica che autoctona, di moda negli ambienti della camorra. Significativa è la storia di Raffaele Brancaccio, detto Bambù, esponente di primo piano del clan Contini, re dei video-poker del quartiere Vasto di Napoli. Secondo le forze dell'ordine il Brancaccio gestiva le attività illecite del clan Contini, l'organizzazione criminale della Cupola che dominava Napoli e l'*hinterland* partenopeo a nord della città, insieme ai Mallardo di Giugliano e ai Licciardi di Secondigliano. Il 24 maggio 1996 gli agenti della Questura di Napoli fecero irruzione nella sua villa faraoni-

ca, scoprendo che il boss aveva uno zoo domestico pieno di uccelli di specie protette, di are brasiliane, di scimmie, di serpenti e addirittura un leone, chiamato Simba. Gli animali furono tutti sequestrati e il felino affidato allo zoo di Napoli. Ma non è l'unico caso. I Giuliano, boss incontrastati di Forcella, hanno sempre avuto la passione dei cavalli, dei cardellini e degli orsetti lavatori.

4.3. Casi che hanno fatto scuola

4.3.1. Campania: Villa Literno (CE). Vasche delle Soglitelle – le riserve di caccia della camorra "Operazione Volo Libero"

"Nelle province di Napoli e Caserta ce ne sono circa duecento di queste vasche artificiali, più o meno vaste e profonde e situate in zone ricche di uccelli perché lungo le rotte migratorie. Sono l'ultimo affare della camorra che riesce a cavare soldi anche dalla passione per la caccia". Così cominciava l'articolo apparso sul quotidiano *La Stampa*[1]: il giornalista non credeva ai suoi occhi. Vasconi a perdita d'occhio nel territorio dell'agro-aversano, quello in cui dominava incontrastato il boss indiscusso della camorra, Antonio Bardellino. I primi a svelarne l'esistenza sono stati le guardie volontarie della Lipu, Ciro Troiano dell'Osservatorio Zoomafia della LAV ed alcuni esponenti della polizia provinciale di Napoli.

Poi è arrivato il pentito di camorra. Quella dei Casalesi capeggiata dal capo indiscusso Francesco Schiavone, detto Sandokan. Nome in codice "Sclavo". Ne ha raccontato di cose ai magistrati, nel 1998, anche sulle abitudini venatorie dei camorristi di Casal di Principe (CE). Ha parlato di un ciclo continuo nello sfruttamento del litorale domitio.

"Il Sistema camorristico non spreca mai niente. Si è preso i suoli demaniali da cui ha estratto la sabbia e terreno per le case abusive, poi li ha trasformati in discariche clandestine di rifiuti tossici e nocivi. Ha scavato fosse profonde fino a venti metri in cui interrare rifiuti provenienti dalle fabbriche del nord. Dal sottosuolo è uscita l'acqua e allora il Sistema ha coperto i fusti tossici con la ghiaia e ha trasformato le buche in laghetti. E i laghetti con quelle bombe chimiche nascoste sul fondo sono diventati riserve di caccia a disposizione dei cumparielli. Andate a dare un'occhiata lungo la costa a nord di Napoli e sul litorale casertano". E ancora, come un fiume in piena: "Tutto questo è possibile grazie a un completo controllo del territorio: demanio pubblico o proprietà privata, lungo i corsi d'acqua, sulla costa e nelle campagne. Sono tutti agli ordini di "Sandokan".

[1] F. Milone, *I safari nelle oasi dei boss*, in *La Stampa*, 9 aprile 1998.

Sulle vasche forniamo ciò che occorre. Dai fucili alle cartucce, dai richiami per attirare le marzaiole alle prostitute nere per divertirsi un po'"[2].

Sulle vasche la caccia è aperta 365 giorni all'anno, violando tutte le norme. Si spara agli aironi, ai falchi, ai fenicotteri, ai cavalieri d'Italia; uccelli protetti e bellissimi che attraversano due continenti durante il periodo migratorio per poi finire impagliati nel salotto di qualche collezionista.

Si spara con fucili rubati, con la matricola abrasa, modificati e con mezzi vietati come richiami elettromagnetici per attirare gli uccelli. Si spara a caccia chiusa, quando la fauna dovrebbe essere maggiormente protetta perché è in viaggio verso i luoghi di nidificazione o è intenta a riprodursi. Ciò accade alla luce del sole; fino a poco tempo fa senza che nessuno muovesse un dito, per quieto vivere, paura della camorra o per connivenza.

I predoni dell'ambiente occupano, armi in pugno il territorio, chiudono le strade sterrate che portano alle vasche con sbarre e lucchetti impedendo il passaggio persino agli altri cacciatori. Soffocano il desiderio della gente che vorrebbe passeggiare sui bordi di una vasca per vivere l'emozione di osservare il falco pescatore tuffarsi nell'acqua o uno stormo di anatre selvatiche alzarsi in volo nella tipica formazione.

Su segnalazione della Lipu, nel 1997 il Corpo Forestale dello Stato setaccia oltre 400 vasche, sequestrando più di 80 fucili e 7000 cartucce. Vengono denunciati decine di bracconieri e tutti verranno condannati. La svolta si ha, però, nel 2005 con l'operazione Volo libero, nata su segnalazione della Lipu e coordinata dalla Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere (CE), ma soprattutto con la seguente domanda: "E se queste zone tornassero ai cittadini? Se invece di abbattere i bunker questi fossero utilizzati per osservare e studiare gli uccelli?".

Il 23 gennaio del 2005 i Carabinieri del Comando per la tutela dell'ambiente guidati da Ultimo, con la direzione della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, sequestrano le vasche delle Soglitelle, oltre 100 ettari di territorio allagato, che vengono affidate in custodia giudiziaria al Ministero dell'Ambiente. Associazione a delinquere ai danni dell'ambiente, bracconaggio, deviazione e furto di acque pubbliche, truffa a enti pubblici, impossessamento violento ed estorsivo delle aree, lottizzazione abusiva, danni alla rete idrica, occupazione di aree demaniali, abusivismo edilizio. Sono i reati contestati a 21 persone, nel blitz del 2005, di cui ben 14 con precedenti penali per tipologie riconducibili all'art. 416-*bis* (associazione di tipo mafioso) che si collocano nel contesto criminale dominato dal clan dei casalesi. La Lipu raccoglie circa 10.000 firme e propone di tutelare le Soglitelle con una riserva naturale, vista la ricchezza di biodiversità

[2] F. Carbone, *Monnezza & pit-bull Spa*, in *Panorama*, 26 marzo 1998.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 195 31/01/24 11:10

e l'alto valore simbolico della zona. L'appello viene raccolto dalla Regione Campania che istituisce, nel 2006, la riserva naturale, inserendo le Soglitelle nell'area protetta di Foce Volturno. Il Ministero dell'Ambiente diventa il motore trainante ed il garante dell'operazione di recupero e valorizzazione, avviando un'azione congiunta con la Regione Campania, l'Ente riserve ed il Comune di Villa Literno. Con i fondi del Ministero il "cuore" della riserva viene recintato e si realizza un centro visite con strutture per la fruizione. È il primo, decisivo passo per restituire il territorio alla collettività. Nel 2018, grazie al sostegno economico di Fondazione con il Sud e al partenariato tra Ente Riserve, Comune di Villa Literno, Istituto Gestione Fauna, Lipu, Agrorinasce e Carabinieri Forestale, attraverso il progetto Volo libero, si è rafforzata la tutela delle Soglitelle valorizzandone e promuovendone la conoscenza e la fruizione. Un bell'esempio di recupero della legalità e di restituzione del territorio alla comunità locale.

4.3.2. Campania/Calabria: "uccellagione e traffico di cardellini"

Quella del cardellino rappresenta una vera e propria "mania" nella cultura popolare napoletana. Per la scienza *Carduelis carduelis*, detto a Napoli Cardillo, questo grazioso uccello – pesa appena 12 grammi – appartenente alla famiglia dei Fringillidi, è la vittima prediletta di uccellatori e venditori abusivi.

È spettacolo frequente per i vicoli napoletani, vedere, attratti da un vivacissimo canto, tra "trezze d'aglio" e piante di basilico, appesa fuori ad una finestra, una gabbietta con dentro un uccelletto con la faccia rossa e bianca e una larga banda alare gialla. Il "Cardillo" è forse l'animale più comune nella cultura partenopea; addirittura, lo si può vedere riprodotto in minuscole gabbie sui presepi esposti a San Gregorio Armeno. Da Eduardo De Filippo a Totò, tutti gli hanno voluto dedicare versi o pagine.

Ma ahimè tanta poesia contrasta con una realtà molto diversa. Per catturare un cardellino, si usano reti – la cosiddetta uccellagione –, e spesso tale pratica si tramuta in una vera e propria tortura. I "presicci", ovvero gli uccelli "presi da poco", vengono messi in gran numero in gabbie basse e strette. Si calcola che solo un terzo di quelli intrappolati sopravviva allo shock della cattura. In Campania ed in Sicilia vi sono i mercati abusivi di fauna più grossi del meridione, dove vengono venduti centinaia di migliaia di uccelli appartenenti a specie protette. Si tratta di cardellini, fringuelli, verzellini, ma anche rapaci e piccoli mammiferi. I prezzi variano a seconda della specie e del bel canto, che nel caso del cardellino può arrivare anche a oltre 5000 euro ad esemplare. Sono quasi sempre pregiudicati a gestire il commercio illegale di cardellini. Lo dimostrano due operazioni significative.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 196 31/01/24 11:10

4.3.3. Operazione Free Wildlife (Reggio Calabria, novembre 2015)

Nasce da una segnalazione dei volontari del "Gruppo Adorno" in cui si denunciava la situazione nella provincia di Reggio Calabria dove, dalla fine di ogni estate a inverno inoltrato, veniva effettuata una massiccia attività di cattura di specie particolarmente protette e di commercio, nazionale e internazionale, delle stesse. Le decine di migliaia di uccelli catturati, infatti, prendevano prevalentemente la via di Malta, dove venivano utilizzati come richiami vivi nei circa 9000 impianti di cattura autorizzati dallo stato maltese in palese violazione della normativa europea. L'indagine dei carabinieri forestali è stata condotta con l'ausilio di intercettazioni telefoniche, cosa che sarebbe risultata impossibile in assenza dell'interpretazione giurisprudenziale della Cassazione sul furto venatorio.

Sequestrati circa 2500 uccelli vivi che venivano immediatamente rimessi in libertà. L'indagine portò alla denuncia penale di molti altri uccellatori calabresi e napoletani e all'adozione di otto misure cautelari a carico di altrettanti uccellatori/trafficanti calabresi, che sono già stati condannati in primo grado per i reati di associazione per delinquere finalizzata al traffico internazionale di fauna protetta, furto aggravato di fauna selvatica, ricettazione, maltrattamento e uccisione di animali

4.3.4. Operazione della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere (CE) sul traffico illegale di cardellini 2020

Dalle comunicazioni intercettate e dai sequestri effettuati è stato possibile stimare il numero di avifauna depredata intorno alle 2750 unità per il periodo oggetto di indagine, che proiettato su base annuale arriva a quantificarsi in 11.000 esemplari ogni anno, con un giro di affari del traffico di avifauna selvatica quantificabile in circa € 350.000,00/anno.

Sette misure cautelari personali per il reato di associazione a delinquere, per essersi stabilmente associati allo scopo di commettere una serie indeterminata di reati inerenti all'illecito commercio (ricettazione art. 648 c.p.) sul territorio nazionale di avifauna protetta e particolarmente protetta dalla Convenzione di Berna, proveniente da illecita cattura (furto venatorio – artt. 624 e 625 c.p.). Gli indagati sono pregiudicati.

4.3.5. Stretto di Messina (versante calabrese – RC) "Operazione Adorno". Il bracconaggio contro i rapaci migratori

Conoscere la migrazione dei rapaci dall'inizio alla fine è quasi impossibile. È difficile seguire le loro rotte dall'Africa all'Europa centrale e settentrionale, po-

chissimo si conosce sulla durata di questo affascinante viaggio, sulle capacità di memorizzare e decidere il percorso in base all'esperienza o alle condizioni climatiche. È invece noto che i punti di passaggio obbligato sul Mediterraneo sono tre: Gibilterra, il Bosforo e lo stretto di Messina. Sullo stretto di Messina gli uccelli arrivano dopo aver attraversato un ampio braccio di mare, il canale di Sicilia largo circa 150 km, che separa la Tunisia dalla Sicilia.

Il canale costituisce un ostacolo a volte insormontabile per molti uccelli veleggiatori, che sono costretti ad un pericoloso e dispendioso volo battuto sull'acqua per cui sulla terraferma normalmente sfruttano le "termiche", cioè le correnti ascensionali che si formano con il riscaldamento del suolo. Entrando nella termica gli uccelli iniziano a volteggiare ad ali ferme, risparmiando molte energie; una volta raggiunta una certa quota inizia la "scivolata" in avanzamento, poi una nuova termica e così via...

Sul mare le correnti termiche sono quasi assenti e l'avanzamento può avvenire solo in volo battuto: dunque soltanto gli uccelli con ali lunghe e strette, idonee a questo volo, sono in grado di seguire la rotta dello stretto. Una volta giunti sulle alture nord-orientali della Sicilia si lanciano per l'ultima, pericolosissima traversata: i tre chilometri che separano la Calabria dalla Sicilia. Giungono così, concentrati ad imbuto, in stormi spettacolari, nelle vallate a nord e a sud di Reggio, dove li aspettano i bracconieri.

Le specie osservate sono tante. Predominano i falchi pecchiaioli, *"Adorni"* nel dialetto reggino, ma vi sono anche aquile, cicogne, qualche rarissimo avvoltoio...

Alla fine degli anni Settanta, nonostante la protezione legale di cui godevano, gli uccelli rapaci, erano ancora massacrati sullo stretto di Messina in nome di un'antica tradizione, risalente a parecchi secoli addietro. Stanchi di questa barbarie che causava l'uccisione annuale di migliaia di falchi migratori, un gruppo di giovani siciliani e calabresi decise di passare all'azione. Una delle prime iniziative risale al 1978, quando in occasione della raccolta di firme dei cacciatori a sostegno di una proposta di legge di iniziativa popolare per la riapertura delle cacce primaverili e tradizionali, a Pellaro (RC), furono affissi manifesti nei quali si chiedeva di far cessare la strage di falchi. Negli anni che seguirono il lavoro di denuncia e di protesta si concretizzò nelle prime manifestazioni organizzate dalla Lipu sui Monti Peloritani, a Messina, con l'occupazione simbolica delle postazioni utilizzate dai cacciatori. La prima di queste si svolse nel 1982 a Monte Ciccia ed ebbe molta risonanza in seguito alle notizie, riportate dalla RAI e dagli organi di stampa, di reazioni violente da parte dei bracconieri, con striscioni bruciati e ambientalisti malmenati.

Per il 6 maggio del 1984 venne organizzata la prima manifestazione a Reggio Calabria, dove la tradizione venatoria era molto più radicata. Ma durante la

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 198 31/01/24 11:10

notte un attentato dinamitardo distrusse la sede Lipu di Pellaro. Lo scopo era evidente: bisognava intimidire, mettere paura a quel gruppo di giovani incoscienti che avevano "osato" protestare contro il bracconaggio organizzando una manifestazione, che si tenne comunque di fronte alla sede distrutta, nonostante centinaia di bracconieri si fossero radunati sul posto per impedirla. L'episodio dell'attentato segnò una svolta importante nella lotta contro il bracconaggio, in quanto il Governo fu costretto ad intervenire. A partire dal maggio 1985, infatti, venne inviato in Calabria uno speciale contingente del Corpo Forestale dello Stato, che, negli anni, ha contribuito in maniera determinante alla riduzione del grave fenomeno. Anche da parte delle organizzazioni protezionistiche si ebbe un maggiore contributo. Alla Lipu, infatti, si sono aggiunte tante altre associazioni.

In Calabria il territorio interessato dal passaggio degli uccelli in arrivo dalla Sicilia è molto ampio, estendendosi da Capo dell'Armi a sud fino a Palmi a nord, per un totale di 60 km di costa. Vi è comunque una zona, compresa tra Reggio Calabria e Scilla, dove normalmente si concentra il maggior flusso migratorio. Sul versante calabrese la situazione è ancora grave. Gli appostamenti, costruiti con vari tipi di materiali, sono circa 2000, la maggior parte su terreni demaniali e in cemento armato; alcune decine sono situati a pochi metri dall'autostrada Napoli-Reggio Calabria. Molti appostamenti, soprattutto negli ultimi anni, sono stati costruiti sulle terrazze e sui tetti delle case, come avviene ad Archi, Spuntone di Catona, Rosalì e Melia di Scilla. L'affitto di un bunker per una sola stagione era un reddito non indifferente.

Oggi questa forma di bracconaggio si inserisce in un ben più ampio contesto di illegalità, infatti l'utilizzo di armi, spesso clandestine e i ripetuti attentati contro i volontari partecipanti al campo di sorveglianza, conferiscono al fenomeno una connotazione criminale e di grave allarme sociale che va ben oltre la mera violazione di leggi poste a tutela della fauna selvatica.

Altri elementi che confermano il collegamento tra il bracconaggio e la criminalità organizzata sono il controllo del territorio da parte di "staffette" e "gregari" che segnalano l'arrivo delle forze dell'ordine e il fatto che un numero significativo di cacciatori di frodo, denunciati dalle forze di polizia e resisi responsabili di aggressioni nei confronti delle stesse o degli ambientalisti, sono stati ammazzati nel corso della guerra di mafia che dal 1985 ha insanguinato la provincia di Reggio Calabria. Per tutti basti l'esempio della cosca *Audino di Eremo-San Giovannello* completamente sterminata. Gli affiliati di questa cosca, tutti bracconieri di rapaci, si sono resi più volte responsabili di minacce e aggressioni nei confronti dei volontari Lipu.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 199 31/01/24 11:10

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 200 31/01/24 11:10

5. Cooperazione istituzionale transfrontaliera e *medical intelligence* finalizzate al contrasto del traffico illegale di animali da compagnia e alla riduzione del rischio zoonosico

Paolo Zucca

Medico Veterinario, dott. Scienze Psicologiche, PhD, Centro Biocrime, Servizio prevenzione, sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria, Direzione Centrale salute, politiche sociali e disabilità, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia

5.1. Premessa

Il commercio illegale di animali domestici, selvatici è un esempio di attività criminale organizzata transnazionale (*Transnational Organized Crime*, TOC) in grado di generare ampi margini di profitto. Nel 2015, il commercio di cani e gatti ha coinvolto 61 milioni di cani e 67 milioni di gatti in dodici Stati membri dell'UE, per un importo pari a 1,3 miliardi di euro e ha generato un impiego diretto di circa 300.000 lavoratori. Il flusso del traffico illegale di animali in Europa scorre soprattutto da Est verso Ovest e la maggior parte degli animali viaggia senza alcuna certificazione sanitaria, passaporto o vaccinazione come riportato in Fig. 1.

5.2. Malattie trasmesse dagli animali all'uomo (zoonosi) e criticità causate dal traffico illegale di animali da compagnia

Le malattie che si trasmettono naturalmente dagli animali all'uomo sono chiamate zoonosi o malattie zoonosiche. Oltre il 70% di tutte le malattie infettive umane provengono dagli animali, tra cui Ebola, il virus dell'immunodeficienza umana (HIV/AIDS), l'influenza aviare e il vaiolo delle scimmie (*monkeypox*). Anche la pandemia di Covid-19 è una nuova zoonosi, causata da un coronavirus che probabilmente origina dai pipistrelli. Le zoonosi possono manifestarsi ogni volta che gli esseri umani entrano in contatto con animali o prodotti di origine animale. I bambini, le persone con un sistema immunitario indebolito

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 201 31/01/24 11:10

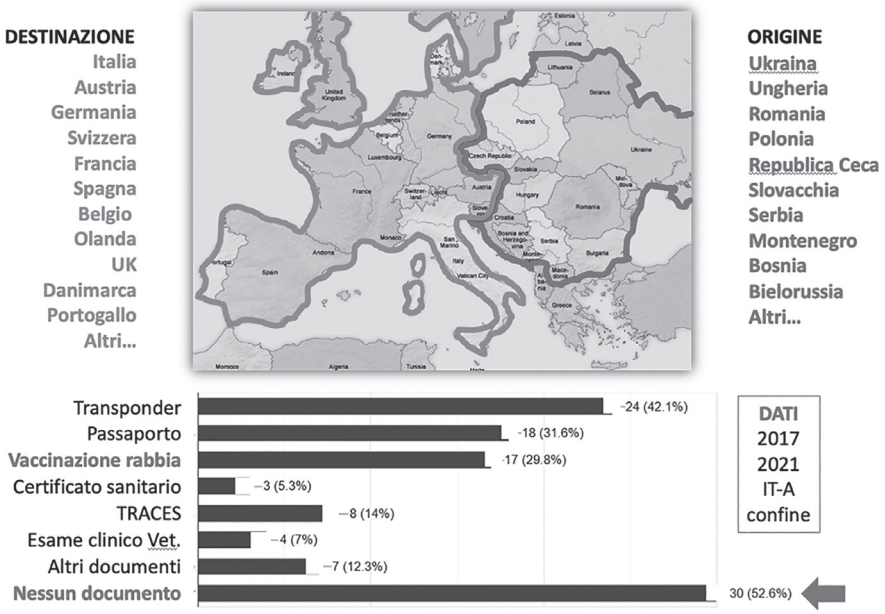

Fig. 1. Paesi di origine e di destinazione del traffico illegale di animali da compagnia in Europa e documentazione di trasporto degli animali reperita durante i controlli nel periodo 2017-2021 nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

o con patologie croniche e le donne in gravidanza corrono un rischio maggiore di contrarre zoonosi. Le malattie zoonosiche sono diffuse, non solo nelle foreste e negli ambienti selvaggi, ma anche nelle aree urbane. La creazione di enormi allevamenti intensivi di animali domestici, l'utilizzo indiscriminato di antibiotici, la distruzione delle foreste, il consumo di carne di animali selvatici ed il traffico illegale di animali sono tra i principali fattori causali dell'insorgenza di malattie umane letali. Questa attività criminale, oltre a generare grandi profitti economici, causa numerosi effetti negativi sulla salute umana (rischio zoonosi), sulla salute e il benessere degli animali, sulla protezione del mercato, sulla tutela dei consumatori ed è uno dei principali strumenti per mettere in atto azioni di agro/bioterrorismo come riportato in Fig. 2.

5.3. Agro-bioterrorismo e salute pubblica

L'agro/bioterrorismo può essere definito come l'uso di agenti biologici per produrre intenzionalmente malattie o intossicazioni in popolazioni sensibili – esseri umani, animali o piante – per finalità di tipo terroristico. Gli agenti bio-

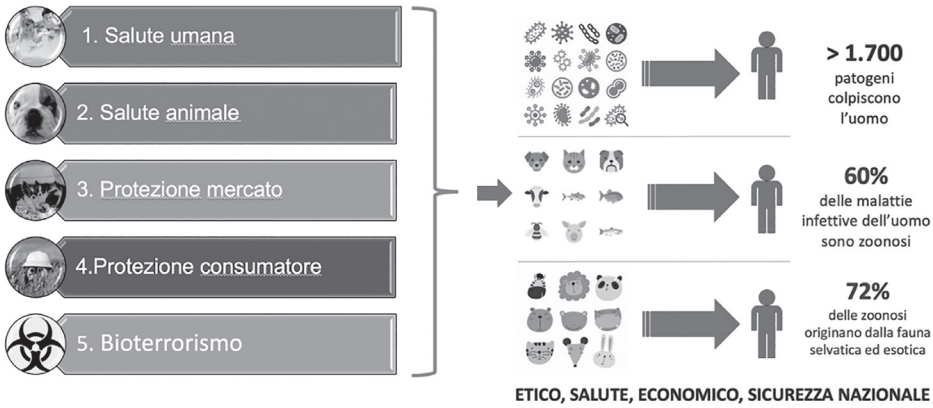

Fig. 2. Effetti negativi del traffico illegale di animali. Non si tratta solamente di un problema etico, ma questa attività criminale genera rischi in ambito di salute pubblica, è fonte di notevoli danni economici e può supportare attività di agro/bioterrorismo pericolose per la sicurezza nazionale.

logici possono essere presenti in natura o geneticamente modificati e, in generale, i tipi di agenti utilizzati come armi biologiche causano malattie sistemiche, febbri emorragiche, polmoniti o coinvolgono tossine e veleni biologici. Le armi biologiche adatte agli attacchi terroristici sono facili da produrre, nascondere e trasportare. Non è necessaria un'"arma" elaborata affinché gli attacchi causino danni considerevoli e questa guerra ibrida ha il potenziale per diffondersi su vaste aree geografiche. Alcuni agenti patogeni possono sopravvivere alla luce solare, all'essiccazione, al calore e possono causare elevata morbilità e mortalità, generando allarmismo nella popolazione. La trasmissione da persona a persona è possibile per alcuni agenti infettivi, molti dei quali sono difficili da diagnosticare e/o trattare. Possono essere utilizzati molti agenti patogeni presenti in natura, così come agenti patogeni geneticamente modificati prodotti in laboratorio, e ciò rende difficile differenziare un'epidemia naturale da un attacco bioterroristico soprattutto perché in molti casi questi attacchi non vengono rivendicati. In ogni caso, indipendentemente dal fatto che l'attacco sia legato ad un atto terroristico o si tratti di un'epidemia ad insorgenza naturale, il danno economico e di salute pubblica causato dall'agente biologico è sempre molto significativo per il Paese colpito. Non dimentichiamo che il valore dell'agroalimentare zootecnico in Italia nel 2021 è stato di 575 miliardi di euro, pari a circa ¼ del PIL e il rilascio di un banale agente biologico patogeno in questo dominio è in grado di generare centinaia di milioni di euro di danni e di mettere a rischio la sicurezza nazionale.

5.4. Il modello Biocrime di cooperazione transfrontaliera

Per contrastare il crimine organizzato dobbiamo essere organizzati a nostra volta ed il primo passo da compiere per raggiungere questo obiettivo è quello di comunicare efficacemente. Il modello Biocrime di cooperazione transfrontaliera è stato sviluppato tra la Regione Friuli-Venezia Giulia e il Land Carinzia in Austria, nell'ambito del progetto Europeo Interreg Italia Austria "Biocrime" 2017-2022. Inizialmente, l'aumento dello scambio di informazioni e la cooperazione tra Enti pubblici a livello transfrontaliero regionale è stato portato avanti tra i servizi di sanità pubblica veterinaria della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Carinzia. In seguito, il modello di cooperazione transfrontaliera sul traffico illegale di animali ha coinvolto gli altri *stakeholder* che operano nel contrasto a questo tipo di criminalità, rappresentati da Procure della Repubblica e Forze dell'Ordine/Dogane. Il principale *hub* di collegamento del modello Biocrime di cooperazione transfrontaliera è rappresentato dal Centro internazionale di cooperazione doganale e di polizia (IPCCC) di Thörl-Maglern sul confine italo-austriaco che funge da nodo di collegamento per una triade istituzionale bilaterale rappresentata da Sanità Pubblica Veterinaria, Procure della Repubblica e Forze dell'Ordine/Dogane (Fig. 3).

Il grande pregio di questo modello di cooperazione sta nel fatto che non richiede l'impiego di ulteriori risorse economiche poiché utilizza le reti istituzionali già esistenti e può essere facilmente replicato in tutti gli Stati membri. Infat-

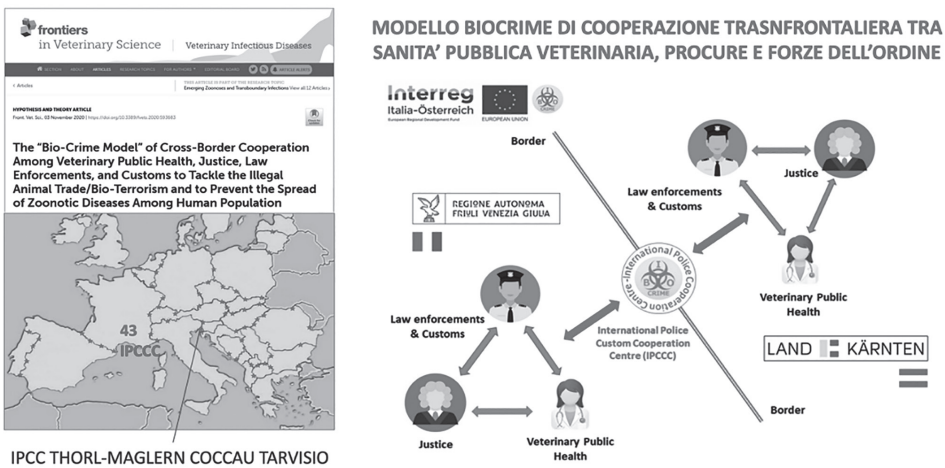

Fig. 3. Modello "Biocrime" di cooperazione transfrontaliera per il contrasto al traffico illegale di animali e di alimenti di origine animale. I centri internazionali di cooperazione di Polizia fungono da hub *per la triade Servizi Veterinari, Procure della Repubblica e Forze dell'ordine. A costo zero, facilmente replicabile negli altri Stati membri.*

ti, lungo i confini interni ed esterni dei paesi membri della Comunità Europea sono dislocati 43 Centri Internazionali di Cooperazione di Polizia (IPCCs) che possono svolgere lo stesso ruolo di quello svolto dal centro di Thorl-Maglern Coccau (A) dislocato sul confine italo-austriaco.

5.5. Procedure operative strandard (SOP) e non conformità in IRASFF

Il progetto Biocrime, di concerto con il Gruppo di lavoro sui reati contro il benessere degli animali della Procura della Repubblica di Udine, ha sviluppato una procedura operativa standard (*Standard Operating Procedure*, SOP) relativa alla gestione del processo che va dal sequestro sino all'affido dei cuccioli di cani e gatti. In particolare, la SOP fornisce indicazioni utili in merito a:

– obblighi del Veterinario Ufficiale;

– come favorire l'indagine, cooperare con le FFOO e fornire dati al Pm;

– raccomandazione del Pm al Veterinario Ufficiale: per esempio, possono coesistere il sequestro sanitario ed il sequestro penale? Sì, in quanto rispondono ad esigenze diverse; inoltre, le motivazioni del sequestro sanitario (evitare la diffusione di malattie trasmissibili all'uomo) possono "sostenere" anche il sequestro preventivo o probatorio;

– rinuncia della proprietà da parte del trafficante (AFFIDO VELOCE!);

– registro adozioni e idoneità di chi adotta un cucciolo;

– rimborsi dei costi sostenuti alle Aziende sanitarie.

Di recente, la Comunità Europea ha deciso di estendere le funzionalità del sistema IRASFF di allerta rapido per la sicurezza alimentare (IRASFF *Rapid Alert System for Food and Feed*) includendo anche le non conformità relative al trasporto di animali vivi da compagnia da parte delle Autorità Competenti dei Paesi membri. Questa scelta rappresenta un grande passo avanti, poiché facilita lo scambio di informazioni in tempo reale sul traffico di animali da compagnia tra paesi di origine, paesi di transito e paesi di destinazione di tale traffico illegale. Sussiste tuttavia ancora un elemento di criticità rappresentato dalla mancata condivisione dei dati tra sistema IRASFF e SIENA ovvero il *Secure Information Exchange Network Application di Europol* (Agenzia della Comunità Europea per la Cooperazione tra Forze dell'Ordine) ed a cascata delle varie Forze dell'Ordine degli Stati membri. I due sistemi non possiedono ancora una modalità di dialogo e condivisione dei dati diretta e questo meccanismo rallenta lo scambio di informazioni tra Forze dell'Ordine ed Autorità Competenti (Servizi Veterinari). Si auspica che questo collo di bottiglia venga superato presto.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 205 31/01/24 11:10

5.6. *Medical intelligence* e riduzione del rischio biologico/zoonosico

Il progetto "Biocrime" ha evidenziato come nell'arco di circa 5 anni, a partire dal 2017, il traffico di cuccioli di animali da compagnia sia radicalmente cambiato. Inizialmente, si assisteva al sequestro di partite molto numerose di animali da compagnia che viaggiavano su furgoni ed erano diretti ai grossisti nei paesi di destinazione. Con la diffusione delle piattaforme di vendita on-line e grazie all'incremento dell'utilizzo da parte dei criminali del *Dark web*, in pochi anni il modello operativo criminale ha eliminato l'anello intermedio rappresentato dal grossista e ha messo in contatto direttamente il venditore con il compratore. Attualmente, è raro sequestrare grosse partite di animali, poiché gli ordini vengono piazzati on-line ed il trafficante trasporta su normali automobili solamente i cuccioli del singolo ordine. Questo fenomeno di frammentazione del traffico illegale rende sempre più difficile identificare e sequestrare gli animali operando solamente mediante i controlli su strada e pertanto i controlli devono necessariamente spostarsi anche nel mondo digitale, con un monitoraggio più capillare delle vendite on-line sulle piattaforme e sul *Dark web*. Inoltre, l'utilizzo di strumenti innovativi di analisi, come ad esempio l'*Open Source Intelligence* (OSINT) ovvero quella disciplina dell'*intelligence* che si occupa della ricerca di dati e notizie tratte da fonti aperte e la linguistica computazionale, permettono di acquisire maggiori informazioni in merito al profilo ed all'attività dei criminali o alla percezione del rischio biologico/zoonosico da parte dei cittadini. L'utilizzo di questi strumenti digitali innovativi, oltre a ridurre il rischio sanitario, aumenta la sicurezza in ambito biologico. Paradossalmente, siamo sempre più attenti ai rischi digitali perché siamo consapevoli dei pericoli che corriamo e lo sviluppo di un Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica rappresenta un grande passo avanti per la *cybersecurity* italiana ma questa consapevolezza è minore nel momento in cui andiamo a valutare i rischi biologici, zoonosici ed ambientali. Questo *bias* cognitivo costituisce un grande rischio non solo per la salute pubblica ma anche per il comparto della cybersicurezza. Senza un'integrazione tra *cyber* e *bio/security* il Perimetro di sicurezza nazionale cibernetica è incompleto, poiché tutti gli operatori sono esposti al rischio biologico e zoonosico di origine naturale, accidentale o deliberata. Questa necessità di una maggiore integrazione tra i due sistemi di difesa è molto accentuata in particolare nel comparto delle infrastrutture di salute (Sistema Sanitario Nazionale, Laboratori di Biosicurezza, ecc.) e nelle infrastrutture della filiera alimentare che giocoforza dovranno passare da un modello di *Food Safety* ad uno di *Food Security*. Solo l'integrazione delle competenze tra *medical* e *cyber intelligence* è in grado di garantire la sicurezza nazionale

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 206 31/01/24 11:10

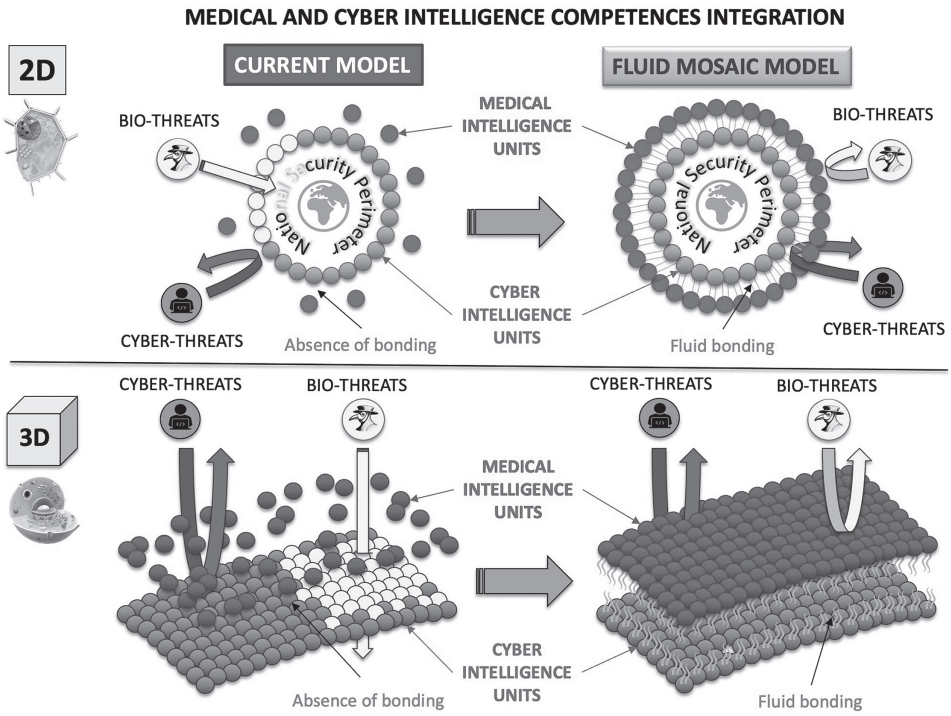

Fig. 4. Modello 2D e 3D a mosaico fluido della membrana cellulare applicato all'integrazione tra medical *e* cyber intelligence*. Il programma di* cyber intelligence *protegge quello di* medical intelligence *e viceversa.*

non solo verso i rischi digitali ma anche rispetto a quelli biologici, zoonosici e ambientali. La *medical intelligence* dovrebbe proteggere il programma di *cyber intelligence* e viceversa (Fig. 4).

Bibliografia

Zucca P., *Four cognitive-ecological biases that reduce integration between medical and cyber intelligence and represent a threat to cybersecurity, Forensic Science International: Animals and Environments*, vol. 2, 2022, in *https://doi.org/10.1016/j.fsiae.2022.100046.*

Zucca P., Rossmann M.-C., Dodic M., Ramma Y., Matsushima T., Seet S. *et al.*, *What Do Adolescents Know About One-Health and Zoonotic Risks? A School-Based Survey in Italy, Austria, Germany, Slovenia, Mauritius, and Japan*, in *Front. Public Health*, 9, 658876., 2021, doi: 10.3389/fpubh.2021.658876.

Zucca P., Rossmann M.-C., Osorio J.E., Karem K. *et al.*, *The "Bio-Crime Model" of Cross-Border Cooperation Among Veterinary Public Health, Justice, Law Enforcements, and Customs to Tackle the Illegal Animal Trade/Bio-Terrorism and to Prevent the Spread of Zoonotic Diseases Among Human Population*, in *Front. Vet. Sci.*, 7, 593683., 2020, *https://doi.org/10.3389/fvets.2020.5936830.*

6. Il contrasto al bracconaggio ittico: pescare nel torbido

Giovanni Nobili*, Domenico Tedesco**, Stefano Testa***
* Comandante Reparto Carabinieri Biodiversità Punta Marina
** Capo SOADA (Sezione Operativa Antibricconaggio e Reati in Danno agli Animali) dei Carabinieri
*** Comandante task-force operativa anti-bricconaggio ittico

È ad iniziare dagli anni 2010-2012 che il fenomeno del bracconaggio ittico "organizzato" è andato affermandosi e sviluppandosi superando quello che, nell'immaginario collettivo, è un periodo storico – quello dell'immediato dopoguerra – quando in conseguenza della fame, della forzata interruzione della pesca dovuta al periodo bellico, tra nebbie invernali e sciami di zanzare portatrici di malaria i "fiocinini" comacchiesi si adoperavano per poter sopravvivere pescando di frodo nelle valli del delta del fiume Po.

È invece a partire dagli anni sopra indicati, in conseguenza di politiche restrittive attuate dal governo rumeno sulla pesca nel delta del Danubio (sito patrimonio Unesco al pari del delta del Po, proprio ad indicare la stretta relazione tra attività umane ed ambiente naturale in tali aree) che tali restrizioni hanno generato l'esodo di numerosi pescatori locali verso altri Paesi europei ed in particolare verso l'Italia, la Spagna e la Francia. Si sono, pertanto, insediate nel nostro Paese decine di pescatori rumeni provenienti da Tulcea, zona nella quale da molto tempo si pratica la pesca utilizzando prevalentemente metodi non selettivi come la corrente elettrica e reti di dimensioni non consentite per lunghezza e ampiezza delle maglie, impiegando altresì spesso mezzi e motori fuoribordo sottratti senza troppi scrupoli ai loro legittimi proprietari.

In Italia hanno trovato nel fiume Po e nella zona del Delta, l'ambiente naturale per svolgere la loro attività illegale, favoriti, oltre che dall'abbondanza di pesce d'acqua dolce, anche dalla mancanza di pene particolarmente dissuasive. I luoghi più interessati dal fenomeno in questione sono l'areale padano, in particolare il Delta del Po e le acque interne delle province di Padova, Mantova, Rovigo, Ravenna e Ferrara. Negli ultimi anni si segnalano analoghi e significativi fenomeni

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 209 31/01/24 11:10

anche in Umbria, Lazio, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Campania e Calabria, ma detti comportamenti illeciti sono ormai riscontrati nelle aree lacuali e fluviali di quasi tutte le regioni italiane.

Ci si trova di fronte, il più delle volte, a vere e proprie organizzazioni criminali, strutturate in modo piramidale, il cui giro d'affari può arrivare ad assicurare cifre tra i 20 e i 40 mila euro alla settimana per gruppo, composto di solito da 4/5 unità. Inizialmente, i gruppi criminali conosciuti che operavano in pianta stabile sul territorio italiano erano oltre 30, strutturati in maniera associativa, con una precisa divisione dei compiti; tali gruppi non operavano casualmente, ma in maniera coordinata, tanto da prevedere una precisa suddivisione territoriale tra gli stessi. Tra i componenti dei gruppi ve ne sono alcuni titolari di regolare licenza professionale di pesca (c.d. "capi zona"). Tali soggetti si occupano solitamente del trasporto di coloro che eseguono materialmente la pesca nelle zone oggetto di bracconaggio (c.d. "manovalanza"). La "manovalanza", per via delle frequenti denunce operate, è soggetta ad un alto *turnover*. Gli strumenti di pesca utilizzati da questi bracconieri sono particolarmente invasivi per l'ambiente e l'ecosistema. Oltre alle classiche reti a tramaglio, fisse o manovrate a strascico, vengono utilizzati elettrostorditori, veleni e fertilizzanti agricoli, che hanno la funzione di stordire o provocare anossie dell'acqua. Ciò non solo comporta il rischio di determinare un progressivo e sistematico depauperamento del patrimonio ittico di numerosi corsi d'acqua, ma sta già causando effetti notevoli a livello economico e sociale, in quanto la progressiva carenza di pesce ha finito negli anni per incidere negativamente su numerose attività di pesca lecite, quali ad esempio il commercio degli strumenti di pesca e tutto l'indotto legato al mondo delle gare di pesca sportiva. È di tutta evidenza come un'attività di pesca illecita sistematica, con metodi di pesca invasivi con l'utilizzo di scariche elettriche, sostanze chimiche e reti non consentite, possa determinare un concreto rischio per l'ecosistema ittico e danneggiare gli habitat circostanti. L'oggetto della pesca illecita è l'ittiofauna di acqua dolce, con particolare riferimento a siluri, carpe, carassi, lucioperca di media-grossa taglia; i bracconieri operano in gruppi organizzati, nei quali si distinguono persone che sono attive sui fiumi, altre che si occupano del deposito temporaneo del pescato, altre addette al trasporto e altre ancora alla vendita. Il pescato arriva anche residualmente sui banchi alimentari italiani, attraverso false dichiarazioni relative alla provenienza e, a volte, con cariche microbiche oltre i valori soglia, che rendono tali prodotti inidonei al consumo umano.

Rispetto tale fenomeno, l'Arma dei Carabinieri ha implementato su tutto il territorio nazionale campagne di controlli da parte dei Carabinieri Forestali, inizialmente nelle regioni maggiormente coinvolte quali Emilia-Romagna, Veneto

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 210 31/01/24 11:10

e Lombardia, successivamente l'attività di prevenzione e contrasto al bracconaggio ittico da parte del Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari (CUFAA) dell'Arma è divenuta sistematica in conseguenza dell'emanazione della l. n. 154 del 2016.

Il CUFAA, tramite i Militari del SOARDA (Sezione Operativa Antibracconaggio e Reati a Danno degli Animali, alle dipendenze del Raggruppamento Carabinieri CITES), svolge campagne operative ed operazioni significative attraverso le quali è stato possibile eseguire misure cautelari/arresti, ricorrendo anche a norme c.d. "satellite" quali ad esempio la frode in commercio, l'auto riciclaggio, uccisione e maltrattamento degli animali.

Negli ultimi anni il CUFAA ha organizzato numerosi, periodici servizi di antibracconaggio ittico, soprattutto nelle provincie di Ferrara, Ravenna, Rovigo e Venezia, conclusisi con il deferimento di molti soggetti ed importanti sequestri, anche ad alto impatto mediatico, che hanno suscitato apprezzamenti da parte dei portatori d'interesse e degli abitanti nei territori interessati. Fondamentale si è rivelata la collaborazione con la FIPSAS – Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee – con la quale l'Arma dei Carabinieri ha sottoscritto un Protocollo d'Intesa finalizzato alla prevenzione e al contrasto dell'illegalità ed alla tutela dell'ambiente fluviale e lacustre e della fauna autoctona in esso esistente. Detti servizi, insieme a quelli posti in essere a seguito di numerose e specifiche segnalazioni provenienti da cittadini e da associazioni di settore, hanno evidenziato la sistematicità delle condotte illecite, nonché le potenzialità di rischio per i delicati equilibri degli ambienti naturali e degli ecosistemi, e per la salute dei consumatori dei prodotti ittici, attese le precarie condizioni igienico-sanitarie più volte riscontrate e l'immissione nella rete commerciale, anche per il consumo umano, di prodotti privi di una corretta tracciabilità. Si tratta, comunque, di attività complesse, in cui le criticità riscontrate nell'attività di controllo sono legate anche alla natura del territorio, che comporta serie difficoltà operative nel raggiungimento e attraversamento di corsi d'acqua in aree spesso paludose e nell'inseguimento su strade sterrate e in situazioni di scarsa visibilità. Le numerose attività di polizia giudiziaria e controllo del territorio, molte volte con l'ausilio di medici veterinari delle locali Aziende sanitarie e/o degli Istituti zooprofilattici, hanno comportato sequestri di veicoli, di natanti e motori fuoribordo, di reti vietate fortemente impattanti sugli ecosistemi e sulle stesse specie ittiche, di elettrostorditori e di enormi quantità di prodotto ittico pescato di frodo.

La gran parte delle operazioni porta al recupero di diversi quintali di pesce che – come previsto dalla norma, se ancora in condizioni vitali – viene immediatamente reimmesso in acqua. Come già accennato, le specie oggetto di

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 211 31/01/24 11:10

prelievo sono soprattutto siluro, lucioperca e carpa; si tratta di specie alloctone che hanno invaso i corpi d'acqua nazionali fornendo ai pescatori di frodo la disponibilità di un numero elevato di esemplari di grossa taglia di interesse commerciale. Un'opportunità economicamente redditizia per i predoni dei fiumi che poggia le basi sulle condizioni ambientali di molti habitat d'acqua dolce di pianura: le stesse attività antropiche hanno infatti semplificato in termini ecologici tali ambienti rettificandoli, alterandone regime e portata, eutrofizzandone le acque in conseguenza dell'apporto eccessivo di elementi nutrienti di diversa origine, modificando la sinuosità delle sponde e diminuendo la diversificazione della vegetazione acquatica, il tutto in un contesto generale di innalzamento delle temperature e modifiche del regime delle precipitazioni. In tali condizioni le specie più invasive hanno un vantaggio, ne fanno le spese complessivamente l'ambiente ma anche molte delle specie ittiche autoctone, la Biodiversità delle nostre acque interne, che vedono rapidamente scomparire le "nicchie" alle quali sono adattate.

L'attività di contrasto alla pesca di frodo viene svolta istituzionalmente dall'Arma dei Carabinieri perché si affermi il principio della legalità ambientale e venga così garantito chi adotta comportamenti corretti.

Contestualmente, è necessario che nella società nazionale si sviluppi e si diffonda la consapevolezza dell'importanza del rispetto per l'ambiente e la presa d'atto dei cambiamenti in corso per la conservazione della biodiversità.

In ambito ambientale, l'attività svolta dall'Arma a prevenzione del danno risulta altrettanto importante dell'attività di repressione, in quanto un ecosistema che non è in grado di funzionare correttamente a causa di attività illegali significa la perdita dei servizi che quell'ecosistema è in grado di fornire, in termini economico/commerciali ma anche di capacità di resistere ai cambiamenti oltre a garantire il futuro di quella ricchezza naturale e culturale che è patrimonio della nostra collettività.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 212 31/01/24 11:10

Legge 28 luglio 2016, n. 154 (stralcio)
Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

Art. 40: Contrasto del bracconaggio ittico nelle acque interne

1. Al fine di contrastare la pesca illegale nelle acque interne dello Stato, è considerata esercizio illegale della pesca nelle medesime acque ogni azione tesa alla cattura o al prelievo di specie ittiche e di altri organismi acquatici con materiale, mezzi e attrezzature vietati dalla legge. È altresì considerata esercizio illegale della pesca nelle acque interne ogni azione di cattura e di prelievo con materiali e mezzi autorizzati effettuata con modalità vietate dalla legge e dai regolamenti in materia di pesca emanati dagli enti territoriali competenti. Ai fini della presente legge, sono considerati acque interne i fiumi, i laghi, le acque dolci, salse o salmastre delimitati rispetto al mare dalla linea congiungente i punti più foranei degli sbocchi dei bacini, dei canali e dei fiumi.

2. Nelle acque interne è vietato:

a) pescare, detenere, trasbordare, sbarcare, trasportare e commercializzare le specie di cui sia vietata la cattura in qualunque stadio di crescita, in violazione della normativa vigente;

b) stordire, uccidere e catturare la fauna ittica con materiali esplosivi di qualsiasi tipo, con la corrente elettrica o con il versamento di sostanze tossiche o anestetiche nelle acque;

c) catturare la fauna ittica provocando l'asciutta, anche parziale, dei corpi idrici;

d) utilizzare reti, attrezzi, tecniche o materiali non configurabili come sistemi di pesca sportiva, ai sensi dei regolamenti e delle leggi vigenti;

e) utilizzare attrezzi per la pesca professionale nelle acque dove tale pesca non è consentita o senza essere in possesso del relativo titolo abilitativo;

f) utilizzare reti e altri attrezzi per la pesca professionale difformi, per lunghezza o dimensione della maglia, da quanto previsto dai regolamenti vigenti.

3. Sono inoltre vietati la raccolta, la detenzione, il trasporto e il commercio degli animali storditi o uccisi in violazione dei divieti di cui al comma 2.

4. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque viola i divieti di cui al comma 2, lett. *a*), *b*) e *c*), e al comma 3 è punito con l'arresto da due mesi a due anni o con l'ammenda da 2000 a 12.000 euro. Ove colui che viola il divieto di cui al comma 3 ne sia in possesso, si applicano altresì la sospensione

della licenza di pesca di professione per tre anni e la sospensione dell'esercizio commerciale da cinque a dieci giorni.

5. Salvo che il fatto costituisca reato, per chi viola i divieti di cui al comma 2, lett. *d*), e) e *f*), si applicano la sanzione amministrativa da 1000 a 6000 euro e, ove il trasgressore ne sia in possesso, la sospensione della licenza di pesca professionale per tre mesi.

6. Per le violazioni di cui al comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *e*) e *f*), e al comma 3, gli agenti accertatori procedono all'immediata confisca del prodotto pescato e degli strumenti e attrezzi utilizzati, nonché al sequestro e alla confisca dei natanti e dei mezzi di trasporto e di conservazione del pescato anche se utilizzati unicamente a tali fini. Il materiale ittico sequestrato ancora vivo e vitale è reimmesso immediatamente nei corsi d'acqua. Delle reimmissioni effettuate è data certificazione in apposito verbale. (Per le violazioni di cui al comma 2, lett. *d*), e) e *f*), commesse da soggetti titolari di licenza di pesca professionale, il sequestro e la confisca dei natanti e dei mezzi di trasporto e di conservazione del pescato si applicano solo in caso di recidiva).

7. Qualora le violazioni di cui ai commi 2 e 3 siano reiterate e qualora il trasgressore le commetta durante il periodo di sospensione della licenza di pesca professionale o dell'esercizio commerciale, le pene e le sanzioni amministrative e il periodo di sospensione delle licenze sono raddoppiati. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nel caso di pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta.

8. Per le violazioni di cui al presente articolo, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative, il trasgressore corrisponde all'ente territoriale competente per la gestione delle acque una somma pari a 20 euro per ciascun capo pescato in violazione del presente articolo per il ristoro delle spese relative all'adozione delle necessarie misure di ripopolamento delle acque. Tale somma è raddoppiata nel caso in cui il pescato risulti privo di vita.

9. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di vigilanza e controllo delle acque interne, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente articolo, il rapporto di cui all'art. 17 della l. 24 novembre 1981, n. 689, è presentato all'ufficio regionale competente.

10. Le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ove necessario, adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni del presente articolo.

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 215 31/01/24 11:10

Tab. 1. Attività operativa volta al contrasto del bracconaggio ittico nelle acque interne (Fonte dati CUFAA).

	REATI					ILLECITI AMMINISTRATIVI						
	Reati commessi da ignoti	Reati persone identificate	Reati perseguiti	Persone denunciate	Sequestri penali	Illeciti amministrativi accertati	Importo notificato in euro	Sequestri amministrativi	Persone sanzionate	Controlli effettuati	Persone controllate	Mezzi controllati
2022	16	40	56	55	35	419	153.988	91	412	8.893	4.960	642
2021	8	17	25	31	20	322	163.626	93	283	6.561	3.594	406
2020	11	13	24	17	15	779	165.327	97	641	12.198	7.916	798
2019	25	32	57	47	35	726	178.620	129	698	13.501	8.187	731
2018	23	40	63	47	39	800	178.402	155	744	12.795	8.649	760
TOTALE	**83**	**142**	**225**	**197**	**144**	**3.046**	**839.965**	**565**	**2.778**	**53.948**	**33.306**	**3.337**

Finito di stampare nel mese di marzo 2024
per i tipi di Bologna University Press

2-396 PELLEGRINI Prospettive interdisciplinari - Interno.indd 216 31/01/24 11:10