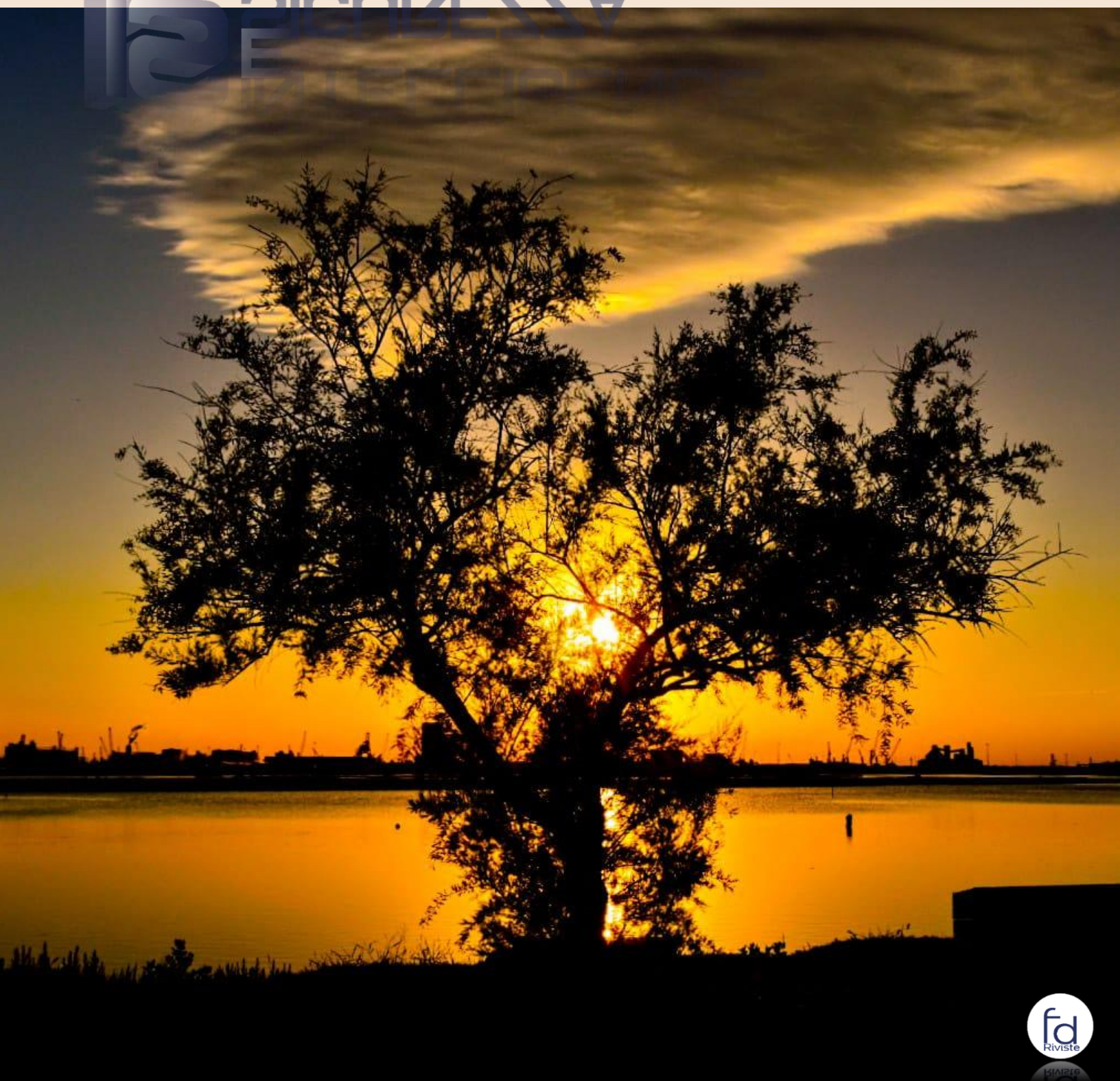


IS INTELLIGENCE S SICUREZZA E SICUREZZA



Rivista trimestrale
Anno I • N. 1 / luglio 2021

In copertina fotografia di Armando Galli
I colori delle albe e dei tramonti

MELIUSform 
BUSINESS SCHOOL

Rivista in fase di registrazione al Tribunale di Bologna

© Copyright 2021 Filodiritto
filodiritto.com

inFOROmatica S.r.l., Via Castiglione, 81, 40124 Bologna
inforomatica.it

tel. 051 9843125 - fax 051 9843529 - commerciale@filodiritto.com

Progetto fotografico di © Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

*La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i film, i microfilm, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi. Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633. Le fotocopie utilizzate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale, o comunque per esigenze diverse da quella personale, potranno essere effettuate solo a seguito di espressa autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano.
e-mail: autorizzazioni@clearedi.org, sito web: www.clearedi.org*

DIRETTORE RESPONSABILE Antonio Zama
DIRETTORE SCIENTIFICO Ranieri Razzante

COMITATO DI DIREZIONE Benedetto Palombo, Ranieri Razzante, Antonio Uricchio, Antonio Zama

COMITATO SCIENTIFICO Pasquale Angelosanto, Roberto Capitelli, Maria Vittoria De Simone, Massimiliano Ferrara, Lucilla Gatt, Antonio Laudati, Giuseppe Leotta, Giuseppe Lombardo, Catello Maresca, Laura Martucci, Vincenzo Molinese, Alberto Pagani, Nicolò Pollari, Annita Larissa Sciacovelli, Roberto Sgalla, Filippo Spiezia, Nicola Triggiani, Camillo Verde

COMITATO DI REDAZIONE Federica Colazzo, Alessandro Cristallini, Andrea Mattarella, Marta Patacchiola, Costanza Pestarino, Silvia Sticca, Francesca Romana Tubili



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

Filodiritto è promotore del progetto “GazzettaBella”

Obiettivo: dal 2021 la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana potrebbe pubblicare nel frontespizio o nella “sovracoperta” digitale della serie generale un’immagine di un’opera tratta dallo sterminato patrimonio archivistico-artistico-culturale statale.

Si tratterebbe di un caso unico nel panorama mondiale, in grado, a costo zero, di fare conoscere e promuovere il patrimonio culturale italiano, ponendo al centro canoni estetici di bellezza, anche come segno fattivo di “rinascimento”.

[CLICCA E FIRMA LA PETIZIONE](#)



L’iniziativa ha ottenuto il [patrocinio](#) del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo.

INDICE

<i>Editoriale</i> Articolo di RANIERI RAZZANTE	6
<i>Accordi Italia-Libia: tra istituzionalità e illegalità. Il doppio volto del fenomeno migratorio nel Mediterraneo: oggetto di accordi istituzionali e fonte di reddito per il crimine organizzato transazionale</i> Articolo di JESSICA NOVIELLO	7
<i>Utilizzo ai fini fiscali dei dati acquisiti nell'ambito dell'attività antiriciclaggio: principi e modalità applicative</i> Articolo di LUIGI GALLUCCIO	32
<i>Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e al terrorismo</i> Articolo di SILVIA STICCA	49
<i>Mozambico: metamorfosi di un documento</i> Articolo di BENEDETTO PALOMBO	67
<i>Pirateria marittima e riciclaggio internazionale</i> Articolo di DIMITRI BARBERINI	79
<i>Intelligence: il filo invisibile che tesse la storia del mondo</i> Articolo di MASSIMILIANO FERRARA e PIETRO STILO	95
<i>La crucialità della governance dell'intelligenza artificiale come nuovo strumento di politica estera dell'Unione europea</i> Articolo di ALESSANDRO CRISTALLINI	101
Progetto fotografico di ARMANDO GALLI	123

Editoriale

I temi della sicurezza nazionale, di quella Ue, del mondo intero, del pianeta, non sono mai stati così prepotentemente attuali.

Troppe le minacce. Usati e abusati strumenti di penetrazione di associazioni criminali nel mercato legale, nel web, nella società, nella difesa.

Al concetto di sicurezza, diventato così vasto di significato da non riuscire forse a circoscriverlo più alle sole sfaccettature della prevenzione di attacchi e del controllo del territorio, delle infrastrutture critiche, delle forme di governo delle democrazie occidentali, del terrorismo domestico e internazionale, va necessariamente affiancato quello di "intelligence".

Anche quest'ultimo è "sbocciato" in mille fioriture, che partono dalla humint e dal legame con i servizi di sicurezza (giustappunto) della nazione, per poi giungere a far rientrare nel perimetro la cyber security, l'intelligence economica, la prevenzione di qualsiasi minaccia alla stabilità dei sistemi politico-sociali di una nazione.

Con un rischio che non è più solo individuale, ma sistemico, facilmente replicabile da Stato a Stato, con una richiesta di risposta immediata non solo degli apparati, ma dei legislatori nazionali e sovranazionali.

Senza dire del nuovo ruolo che, in questo quadro, assumono altresì le Autorità di vigilanza sul mercato, sui suoi attori, sulle devianze sociologiche connesse a comportamenti di gruppi organizzati e sempre più interconnessi.

Questa Rivista, con malcelata ambizione, si pone l'obiettivo di fornire al lettore spunti di riflessione e di approfondimento su tematiche complesse come quelle citate, senza ovviamente esaurirle.

Grazie all'Editore per aver creduto in questo mio progetto.

Grazie agli Amici del Comitato scientifico, cui chiederò di vigilare affinché non si pubblichino contenuti che non risultino di interesse e rispondenti alla *mission* che ci siamo dati.

Confidando nella benevolenza dei Lettori, cui però apriamo le porte per collaborazioni qualificate, ancorché volontarie. L'iniziativa si collega a quella del già nato Centro di Ricerca sulla Sicurezza ed il Terrorismo, da me diretto, che fornirà il supporto possibile a questo Periodico, che avrà esclusivamente contenuti on line.

Ad maiora semper!

[Ranieri Razzante](#)

Accordi Italia-Libia: tra istituzionalità e illegalità.

Il doppio volto del fenomeno migratorio nel Mediterraneo: oggetto di accordi istituzionali e fonte di reddito per il crimine organizzato transazionale.

Italy-Libya agreements: between institutionalism and illegality.

The two-faces migratory phenomenon in the Mediterranean: subject of institutional agreements and source of financing for transnational organized crime.

di [Jessica Noviello](#)

ABSTRACT

Gli accordi tra Italia e Libia in materia di immigrazione si pongono l'obiettivo di gestire il flusso migratorio attraverso la limitazione degli sbarchi sul territorio italiano. Le intese tra i due Stati sono parte di un più ampio processo di esternalizzazione europeo che, pur collocandosi dentro un complesso quadro di rapporti di politica estera, non è esente dal manifestare limiti e contraddizioni. Il presente lavoro si propone di analizzare le tre principali criticità emerse nella fase di attuazione dei suddetti accordi, partendo dalla complicità assunta dallo Stato italiano in relazione ad atti di violazione dei diritti umani. La ricerca prosegue focalizzandosi sulle infiltrazioni criminali nelle strutture ufficiali del governo libico, che ne hanno compromesso l'affidabilità come interlocutore sul piano internazionale. Infine, l'analisi mostra come una inadeguata gestione del fenomeno migratorio corra il rischio di beneficiare il crimine organizzato, per il quale il coordinamento illegale della rotta clandestina rappresenta un business altamente redditizio.

The agreements between Italy and Libya about migration are intended to manage the migratory phenomenon by reducing the arrival of migrants on the Italian territory. As a part of the wider externalization process of the European Union, these foreign affairs' decisions however present some limitations and contradictions. The present work aims at analyzing three main problems related to the accords. Firstly, Italy has contributed to gross violations of human rights; secondly, long-standing criminal infiltration in the official structures have made the Libyan interlocutor an unreliable one at the international level; lastly, a mismanagement of the migratory phenomenon risks being an advantage for the organized crime that is able to seep into such a profitable business.

Sommario

Introduzione

1. La protezione italiana dei richiedenti asilo nel quadro internazionale ed europeo
 - 1.1 Il quadro internazionale
 - 1.2 Il quadro europeo
 - 1.2.1 Consiglio d'Europa
 - 1.2.2 Unione Europea
2. Gli accordi tra Italia e Libia
 - 2.1 Gli accordi precedenti a Hirsi Jamaa
 - 2.2 Una svolta storica: il caso Hirsi Jamaa c. Italia
 - 2.3 Gli accordi successivi e l'esternalizzazione radicale
3. Un mare di indifferenza
 - 3.1 Refoulement delegato: S.s. c. Italia
 - 3.2 Refoulement segreto: Asso ventotto e Asso ventinove
 - 3.3 Indifferenza e inazione
 - 3.4 Il fondo Africa

- 4. Libia: un porto non sicuro
 - 4.1 Gli “obblighi” internazionali
 - 4.2 Il sistema di accoglienza nazionale
 - 4.3 Gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani
- 5. Le infiltrazioni criminali libiche
 - 5.1 Un circolo vizioso
- 6. I vantaggi per il crimine italiano
- 7. *No safe way out*
- 8. Verso un nuovo accordo?
 - 8.1 La scarcerazione di Bija
- Conclusioni

Summary

Introduction

- 1. The Italian protection of asylum seekers in the international and European frameworks
 - 1.1 The international framework
 - 1.2 The European framework
 - 1.2.1 The Council of Europe
 - 1.2.2 European Union
- 2. Italy-Libya agreements
 - 2.1 Agreements before Hirsi Jamaa
 - 2.2 A historical turning point: Hirsi Jamaa v. Italy
 - 2.3 Subsequent agreements and radical externalization
- 3. Sea of indifference
 - 3.1 Chain refoulement: S.s. v. Italy
 - 3.2 Secret refoulement: “Asso ventotto” and “Asso ventinove”
 - 3.3 Indifference and inaction
 - 3.4 The Africa Fund
- 4. Libya: an unsafe third country
 - 4.1 The international “obligations”
 - 4.2 The national asylum system
 - 4.3 Gross and systematic violations of human rights
- 5. Libyan criminal infiltration
 - 5.1 A vicious cycle
- 6. Advantages for the Italian crime
- 7. No safe way out
- 8. Towards a new agreement?
 - 8.1 Bija’s release from prison
- Concluding remarks

Introduzione

Il presente lavoro si propone di analizzare la relazione ventennale tra Italia e Libia nella gestione del fenomeno migratorio. Lo scopo è di mostrarne alcune criticità e di evidenziare come, col passare del tempo, questi si siano inseriti nel più ampio fenomeno europeo della esternalizzazione: la decisione di affidare a paesi terzi la gestione dei flussi migratori, fornendo a questi assistenza e supporto. Così facendo, l’Italia ha potuto mettere in atto una vera e propria strategia di respingimento che verrà presa in analisi

nelle seguenti pagine. Contemporaneamente, la trattazione che segue ha lo scopo di fare luce sulle condizioni cui sono sottoposti migliaia di individui che transitano sul territorio libico e che subiscono gravi violazioni dei diritti umani che vedono indirettamente coinvolto lo stato italiano.

Occorre evidenziare che le *gross violations* dei diritti umani commesse dalla Libia potrebbero qualificarsi come crimini contro l’umanità: dal marzo del 2011 presso la Procura della Corte Penale Internazionale è in corso un’indagine sulla situazione in Libia

per i crimini commessi a partire dal 15 febbraio 2011 e la magistratura ha evidenziato, in più occasioni, che rientrano nell'indagine anche i crimini diffusi contro i migranti che transitano nel paese nordafricano.

Si dimostrerà inoltre come la gestione migratoria, di cui tanto si fan vanto alcuni attori politici, abbia avuto l'effetto di rimpinguare le tasche di un gran numero di trafficanti e criminali transnazionali.

È fondamentale aggiungere un ultimo elemento alla premessa: qualsiasi trattazione sul tema del fenomeno migratorio principia dalla distinzione tra la figura del migrante e quella del richiedente asilo o rifugiato. Ai fini del presente lavoro tuttavia, tale distinzione diviene superflua, in quanto si metterà in luce come l'Italia tenti di ostacolare l'ingresso, a prescindere e prima ancora dell'accertamento dello status di rifugiato cui sono connessi inderogabili diritti¹.

1. La protezione italiana dei richiedenti asilo nel quadro internazionale ed europeo

Per meglio comprendere gli accordi tra Italia e Libia in materia di immigrazione è utile fornire un quadro degli obblighi che l'Italia ha scelto di rispettare come membro della comunità internazionale ed europea. Trattasi di strumenti molto diversi tra loro che si pongono come obiettivo primario la creazione di un ambiente sociale internazionale che rispetti i diritti fondamentali degli individui e protegga i più vulnerabili.

1.1 Il quadro internazionale

Uno dei primi accordi che si pone l'obiettivo di tutelare i rifugiati risale alla Convenzione

¹ Si intende qui sottolineare l'utilizzo della parola "accertamento". Quella di rifugiato è una condizione che lo Stato deve limitarsi a constatare e la protezione ai richiedenti asilo non rappresenta una "gentile concessione" ma un obbligo nei confronti di un individuo che scappa da una situazione oggettiva di disagio. Tale principio è anche esplicitato nel Manuale dell'UNCHR sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato (Ginevra, 1972).

di Ginevra del 1951², ove si rinviene la definizione universalmente accettata di rifugiato. Il sistema di tutele approntato tuttavia, rischiava di rimanere inattuato, in assenza di un organismo preposto al controllo del rispetto delle norme. La lacuna è stata colmata affidando tale compito di controllo all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati, già esistente per effetto della Risoluzione n. 428 dell'Assemblea Generale. L'alto Commissario ad oggi si occupa di controllare e supervisionare il rispetto delle disposizioni della Convenzione. Questa si pone come la fonte fondamentale per la tutela dei diritti dei rifugiati, esplicitando alcuni principi cardine della protezione internazionale, destinati a diventare principi generali immanenti, tra questi il principio di *non-refoulement*, previsto all'art. 33 della Convenzione. Indirizzato anche a coloro che attraversano il confine del territorio statale irregolarmente, esso vieta allo stato di respingere o espellere un rifugiato verso un territorio in cui la vita o la libertà di quest'ultimo sarebbero minacciate. Ai fini della presente trattazione, è di fondamentale importanza sottolineare che i beneficiari del principio di *non-refoulement* ai sensi della Convenzione non sono solo coloro il cui status di rifugiato è stato già riconosciuto, ma anche coloro i quali temono di essere vittima di persecuzione e la cui condizione non è ancora stata accertata. Nei confronti di tali soggetti, è fatto divieto agli stati di negare la protezione in assenza di un esame individuale delle condizioni di ciascun richiedente. Analogamente, è vietato qualsiasi respingimento verso un luogo dal quale possa essere ulteriormente respinto in direzione un territorio in cui sia comunque a rischio di persecuzione. Non è vietato, invece, l'espulsione o il respingimento verso un paese terzo sicuro ove non siano minacciati i diritti fondamentali dell'uomo.

Un secondo strumento di rilievo è rappresentato dal Patto sui Diritti Civili e Politici del

² Firmata dall'Italia nel 1952 e ratificata nel 1954.

1966³ la cui portata è senza dubbio più vasta e la cui importanza, ai fini della presente trattazione, risiede nell'interpretazione ampia della giurisdizione proposta dal Comitato dei diritti umani⁴. Quest'ultimo, infatti, ha più volte sottolineato come gli Stati parte debbano garantire la più estesa tutela dei diritti del Patto non limitandosi alla giurisdizione territoriale ma riferendosi al più ampio concetto della relazione tra individuo e stato, ovunque la violazione si sia manifestata. Inoltre, nonostante il Patto non preveda esplicitamente il divieto di *non-refoulement*, quest'ultimo è ricavabile⁵ dagli artt. 6-7 che, rispettivamente, impongono il rispetto del diritto alla vita e il divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti.

Proprio in merito alla tortura, risulta necessario menzionare qui la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 (CAT)⁶ la cui rilevanza sta nell'imporre obblighi sia negativi che positivi agli Stati contraenti; da ciò discende non solo l'obbligo di astenersi da atti di tortura ma anche il dovere di evitare e reprimere atti di questo tipo all'interno della propria giurisdizione. Anche in questo caso, l'interpretazione riguardante la giurisdizione è di tipo molto ampio. Anche in tale fonte si rinviene esplicitato il principio di *non-refoulement* (art. 3), principio inderogabile, di cui si raccomanda il puntuale rispetto da parte degli stati firmatari.

Nonostante vi sarebbero molte altre fonti che pongono obblighi in capo allo Stato italiano, questa breve disamina si concluderà citando quegli accordi che vincolano la nazione in

³ Ratificato dall'Italia nel 1978.

⁴ Il Comitato dei Diritti Umani è l'organo preposto al controllo sul rispetto del Patto che effettua giudizi sui rapporti periodici predisposti dalle parti contraenti. Seppur non vincolanti, i commenti generali e le osservazioni conclusive predispongono una linea interpretativa delle disposizioni contenute nel Patto.

⁵ Così come esplicitamente chiarito dal Comitato dei Diritti Umani, in merito all'art. 7, nel Commento Generale n. 20 del Comitato dei Diritti Umani del 30 settembre 1992.

⁶ Firmata dall'Italia nel 1985.

materia di soccorso in mare. In primo luogo, vi è la Convenzione di Montego Bay del 1982⁷ il cui art. 98 obbliga il comandante di una nave a prestare assistenza a chi si trovi in pericolo; a correre in aiuto di persone in difficoltà qualora ne venga informato; e a prestare soccorso, in caso di collisione, all'altra nave. Ancora, la Convenzione Search and Rescue (SAR) di Amburgo del 1979⁸ prevede l'istituzione di zone di ricerca e salvataggio di individui in mare, di qualsiasi cittadinanza, status o circostanze in cui questi si trovino. La Convenzione, inoltre, prevede l'individuazione di un *porto sicuro* per lo sbarco delle persone salvate e viene da sé che vi sia un divieto di far sbarcare gli individui in territori dove la loro vita o libertà siano a rischio.

1.2 Il quadro europeo

Per quanto riguarda gli obblighi dello Stato derivanti dalle norme regionali, è necessario condurre una breve analisi che tenga conto di due distinti quadri normativi: quello relativo al Consiglio d'Europa e le disposizioni derivanti dal diritto dell'Unione Europea.

1.2.1 Consiglio d'Europa

La Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali (CEDU) costituisce la fonte principale nel quadro del Consiglio d'Europa. Di grande rilievo è il lavoro della Corte EDU le cui sentenze non solo producono effetti vincolanti tra le parti ma hanno carattere di *res interpretata* che vincola gli stati nei loro comportamenti futuri. Un esempio ne è la giurisprudenza della Corte che ha ampliato l'ambito di applicazione della Convenzione, sostenendone l'efficacia extra-territoriale, nel caso in cui uno Stato firmatario eserciti un controllo effettivo su di un altro Stato⁹. Allo

⁷ La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, ratificata dall'Italia nel 1994.

⁸ Resa esecutiva in Italia con la ratifica nel 1989.

⁹ È quanto sostenuto, ad esempio, nella Decisione della Commissione EDU del 1975 nell'ambito del caso *Cipro c. Turchia*. La Turchia è stata condannata

stesso modo, la Corte ha stabilito che le attività condotte da agenti statali a bordo di unità marittime in alto mare debbano identificarsi come rientranti nella competenza territoriale dello Stato battente bandiera. L'interpretazione ampia della giurisdizione risponde all'esigenza di fornire una garanzia quanto più collettiva dei diritti umani e delle libertà fondamentali. A questo fine, la Corte ha inoltre ricavato il principio di *non-refoulement* dall'art. 3 della Convenzione¹⁰, limitando la discrezionalità statale sulle decisioni di allontanamento ed espulsione e favorendo l'applicazione della cosiddetta protezione *par ricochet*¹¹.

1.2.2 Unione Europea

Il processo di integrazione europea è stato spesso caratterizzato dalla reticenza degli Stati membri nel cedere parte della propria sovranità in determinati ambiti. Senza dubbio le decisioni in materia di migrazione rientrano in uno di questi e per questo motivo il quadro normativo relativo ad immigrazione e asilo si è evoluto gradualmente. L'indebolimento delle barriere interne all'Unione, a partire dagli accordi intergovernativi di Schengen, ha fatto sì che gli Stati europei percepissero una maggiore vulnerabilità dei confini esterni ed è in questo contesto che si sono visti i primi sviluppi in ambito comunitario con la costruzione di un'area comune di Libertà, Sicurezza e Giustizia¹². Il Vertice di Tampere del 1999 rappresenta il primo passo in cui Capi di Stato e Governo concordarono sullo sviluppo di un sistema d'asilo e una politica migratoria comune. La seconda tappa fondamentale coincide con il

per violazioni dei diritti umani nell'area di Cipro Nord, territorio notoriamente sotto il controllo effettivo delle autorità turche.

¹⁰ L'art. 3 della CEDU sancisce il divieto, inderogabile, di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti.

¹¹ Caso-scuola a riguardo è rappresentato dal caso *Soering c. Regno Unito* in cui la Corte accerta la responsabilità di uno Stato parte per l'estradizione di un individuo che lo avrebbe esposto al rischio di trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU.

¹² Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ)

vertice del Consiglio Europeo tenutosi all'Aja nel 2004. Nonostante quest'ultimo ponga per la prima volta l'accento sul rispetto dei diritti umani, il Programma dell'Aia rappresenta il primo vero passo verso l'esternalizzazione, in quanto in quel contesto fu delineata la necessità di trasferire una parte dei fondi comunitari a paesi terzi nel tentativo di supportarli nella gestione dei flussi migratori in partenza. A completamento di questa evoluzione, si è assistito al Programma di Stoccolma (2009) che accentua l'importanza del controllo dei confini e, da quel momento, l'Unione poteva contare su un'agenzia che sembrava essere la soluzione al "problema" immigrazione: La *Euro-pean agency for the management of operational cooperation at the external borders*, meglio conosciuta come Frontex.

Con il Trattato di Lisbona (2007), la volontà di costruire una politica comune in materia d'asilo diviene esigenza primaria e viene inserita nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹³. Contemporaneamente venne disposta l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU e si impose agli Stati membri il recepimento della Convenzione di Ginevra come standard minimo di tutela. Si trattava di creare un sistema d'asilo europeo comune (CEAS) da integrare alle norme del diritto comunitario. Si può sostenere che l'attuale "pacchetto d'asilo" dell'Unione Europea si basi su un insieme di tre direttive e due regolamenti: la *Asylum Procedure Directive* (Direttiva 2013/32/UE)¹⁴ che stabilisce standard procedurali per il riconoscimento o la revoca dello status di ri-

¹³ Art. 67 TFUE: "1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi [...]".

¹⁴ Precedentemente Direttiva 2005/85/CE.

fugiato e introduce il concetto di *safe third country*; la *Reception Condition Directive* (Direttiva 2013/33/UE¹⁵) la cui importanza risiede nel definire il carattere assolutamente eccezionale della detenzione e nell'ampliare l'obbligo degli Stati Membri di garantire condizioni adeguate ai richiedenti asilo anche al confine, in acque territoriali o in zone di transito; la *Qualification Directive* (Direttiva 2011/95/UE¹⁶) che inserisce la protezione di tipo sussidiario; l'*EURODAC Regulation* (Regolamento n. 603/2013¹⁷) che rende operativo il confronto delle impronte digitali; e in ultimo, non certo per importanza, il *Dublin Regulation* (Regolamento n. 604/2013¹⁸) che merita un'attenzione maggiore. Il regolamento di Dublino, attualmente alla sua terza formulazione, configura criteri e meccanismi per la designazione dello Stato competente alla domanda d'asilo che dev'essere riconosciuto nello stato "di primo arrivo" del richiedente, anche se quest'ultimo si sia spostato irregolarmente all'interno del territorio comunitario. Nato per contrastare il fenomeno dell'*asylum shopping*, il meccanismo è stato spesso soggetto ad aspre critiche e proposte di riforma.

Accanto a queste norme va richiamata la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del 2000 che esplicita una serie di obblighi cui sono sottoposti gli Stati Membri e diritti applicabili a tutti gli individui, indipendentemente da cittadinanza o status giuridico. Tra quelli degni di nota figura l'art. 19 che stabilisce il divieto di espulsioni collettive e, ancora una volta, il principio di *non-refoulement*¹⁹.

Tuttavia, la struttura d'asilo *in toto* presenta ancora grossi limiti e **il principio originario di *burden sharing* si è rivelato un conti-**

nuo *burden shifting*; il processo di cooperazione in materia si è trasformato in un tentativo, sempre più radicale, di esternalizzazione. Alcuni stati europei, siano essi quelli all'estremità dell'area di libero scambio o i più preoccupati dai flussi migratori, hanno scelto di sottoscrivere accordi bilaterali con alcune nazioni africane, ricorrendo al tradizionale "*carrot and stick approach*"²⁰. Un primo esempio è rappresentato dall'accordo bilaterale di riammissione tra Spagna e Marocco che ha permesso alla *Guardia Civil* spagnola e alla *Gendarmerie* marocchina di rimpatriare circa 50.000 migranti tra il 2013 e il 2017. Un secondo esempio è rappresentato dall'accordo tra Germania e Sudan attraverso il quale la Germania si impegna a fornire supporto tecnico e aiuti finanziari, pari a circa 12 milioni di euro, nel tentativo di fermare i flussi migratori che vedono il Sudan come principale snodo di transito. Anche l'Italia, ormai da anni, ha visto i propri governi impegnati nella stipula di accordi bilaterali con lo scopo di controllare e limitare l'arrivo di coloro che si dirigono nel Vecchio Continente in cerca di salvezza o protezione.

2. Gli accordi tra Italia e Libia

Oltre alla vicinanza geografica, sono molti i fattori che fanno del dialogo Italia-Libia una relazione privilegiata. La Libia, da molti anni porta d'uscita dell'Africa per chi vuole approdare in Europa, ha potuto fare leva sul passato coloniale e le proprie risorse energetiche, che tanto interessano alle aziende italiane, per concludere accordi che fossero vantaggiosi. L'Italia, dal canto suo, ha cercato di rafforzare i rapporti con la Libia per ge-

¹⁵ Precedentemente Direttiva 2003/9/CE.

¹⁶ Precedentemente Direttiva 2004/83/CE.

¹⁷ Precedentemente Regolamento 2725/2000.

¹⁸ Precedentemente Regolamento 343/2003.

¹⁹ Che si rifà all'art. 4 del Protocollo 4 della CEDU secondo cui l'esame per l'espulsione deve avvenire sulla base di un esame individuale della condizione del richiedente.

²⁰ Il *carrot and stick approach* descrive un processo negoziale in cui un attore più influente ha la capacità di persuadere il secondo attore alternando ricompense e riconoscimenti con le "maniere forti". Esempio emblematico di questo approccio è rappresentato dai rapporti tra Turchia e Unione Europea basati sul continuo *stop* e *re-start* del processo di ingresso della nazione all'interno dell'Unione. Nel caso dei paesi africani, la cui entrata nell'UE non rappresenta un'ipotesi, la *carrot* è da ritrovarsi nei *development funds*.

stire quella che per anni è stata definita una crisi migratoria. Se l'obiettivo di diminuire il numero di arrivi può dirsi in parte raggiunto, **il prezzo pagato è assai elevato**. Molti degli strumenti impiegati si sono rivelati in contrasto con le disposizioni in materia di diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati sopracitate.

2.1 Gli accordi precedenti a Hirsi Jamaa

Volendo proporre un'analisi a partire dal nuovo millennio, si noti che il primo accordo tra Italia e Libia risale al 2000²¹ e si tratta di un accordo quadro la cui firma non ebbe un immediato risvolto pratico. Quest'ultimo arrivò nel 2007, durante il Governo Prodi II, con la stipula di due Protocolli tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare socialista. Oltre a riproporre l'obiettivo di porre un freno all'immigrazione clandestina, i due Protocolli²² stabilirono gli estremi per una cooperazione pratica in cui l'Italia si sarebbe impegnata a fornire un numero di unità navali, ad addestrare ed assistere il personale libico nell'impiego e l'utilizzo dei mezzi, e nella realizzazione di progetti di sviluppo in Libia e nei Paesi d'origine dei migranti, avvalendosi anche dell'aiuto della comunità europea. Alla Libia venne chiesto, in maniera generica ed indeterminata, di cooperare con i Paesi d'origine per la riduzione dell'immigrazione e il rimpatrio dei migranti. In realtà, i Protocolli rimasero a lungo inattuati a causa della reticenza delle autorità libiche.

²¹ Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina, Roma, 13 dicembre 2000.

²² Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, Tripoli 29 dicembre 2007 e Protocollo aggiuntivo tecnico-operativo al Protocollo di cooperazione tra la Repubblica italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, per fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, Tripoli, 29 dicembre 2007.

Il successivo slancio si ebbe nel 2008 a Bengasi con la firma del Trattato di Amicizia durante il Governo Berlusconi IV. Quest'ultimo aveva una portata ben più ampia e vincolava l'Italia al pagamento di 5 miliardi di dollari da redistribuire come riparazioni risalenti al dominio coloniale. Nello specifico della materia dell'immigrazione, all'art. 19 del Trattato venne confermato il pattugliamento a bordo di unità navali fornite dall'Italia con equipaggiamento misto e si istituì un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche da affidare a società italiane. La ratifica del Trattato nel maggio del 2009 determinò anche l'efficacia del Protocollo di attuazione dell'Accordo di collaborazione fra Italia e Libia, firmato dal Ministro dell'Interno Maroni a Tripoli nel febbraio 2009. Il Protocollo, il vero strumento tecnico per la realizzazione degli obiettivi comuni, definì le modalità dei pattugliamenti congiunti e rappresentò l'inizio della controversa pratica secondo cui la Libia accettava di ricevere i migranti intercettati dalle autorità italiane, pratica che ha portato alla condanna dello Stato italiano da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

2.2 Una svolta storica: il caso Hirsi Jamaa c. Italia

Il caso Hirsi Jamaa c. Italia riguardò il respingimento di circa 200 persone partite dalla Libia il giorno 6 maggio 2009. I tre barchini con a bordo i migranti venivano intercettati dalla Guardia Costiera italiana a 35 miglia marine da Lampedusa in corrispondenza della zona SAR di Malta. In assenza di qualsivoglia procedura identificativa, i migranti venivano trasferiti sulle motovedette italiane, informati della destinazione e successivamente consegnati alle autorità di Tripoli. Dopo circa tre settimane, undici cittadini somali e quattordici cittadini eritrei²³, presenti sulle imbarcazioni, presentarono un ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo so-

²³ I ricorsi individuali di questo tipo sono permessi e disciplinati dall'art. 34 CEDU.

stenendo la violazione da parte dell'Italia degli art. 3 (Proibizione della tortura), art. 13 (Diritto a un ricorso effettivo) e art. 4 del Protocollo n. 4 (Divieto di espulsione collettiva) della CEDU. Nel febbraio del 2011 la Camera riferì il caso alla Grande Camera e nel giugno dello stesso anno, si tenne l'udienza per le presentazioni orali di ricorrenti e Stato. La prima giustificazione²⁴ avanzata dallo Stato italiano fu che, data la posizione dell'intercettazione dei migranti, le vicende non fossero avvenute all'interno della giurisdizione nazionale²⁵. L'argomentazione fu facilmente opposta dalla Corte: le acque internazionali non rappresentano un *vacuum* legale ma in esse vigono le regole del diritto internazionale marittimo e soprattutto le disposizioni della Convenzione di Ginevra. Inoltre, ai sensi dell'art. 4 del Codice di Navigazione, su una nave militare in alto mare si applica la giurisdizione dello stato bandiera. La Corte sostenne che vi fosse un controllo esclusivo, continuo, *de jure* e *de facto* dello Stato italiano.

In secondo luogo, l'Italia avanzò la giustificazione secondo cui la Guardia Costiera stesse adempiendo agli accordi bilaterali con la Libia ma anche questa argomentazione fu presto opposta, in quanto degli accordi di tipo bilaterale non possono compromettere il rispetto di norme cogenti e pattizie in materia di diritti umani.

Alla giustificazione che la Libia potesse essere considerata "un porto sicuro" nel rispetto della disciplina di assistenza e soccorso, perché parte di trattati multilaterali a garanzia dei diritti umani, la Corte replicò con la messa agli atti di numerosi report sulla reale condizione degli individui nel territorio libico da parte di organizzazioni autonome e autorevoli.

²⁴ Le stesse giustificazioni verranno avanzate dall'Italia anche dinnanzi al Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura (CEPT).

²⁵ Ai sensi dell'art. 89 UNCLOS non vi è la possibilità di proclamare la sovranità statale all'interno di acque internazionali.

Gli argomenti posti a sostegno della difesa dell'Italia non risultarono soddisfacenti né conformi ai patti internazionali pertanto la Grande Camera si pronunciò all'unanimità contro l'Italia il 23 febbraio 2012. L'importanza storica della sentenza sta nell'aver ribadito l'applicazione extra-territoriale del principio di *non-refoulement* (par. 74), nell'aver riconfermato l'esercizio extra-territoriale della giurisdizione statale (par. 77 e 78), ma ancora di più, nell'aver applicato per la prima volta l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla CEDU in una vicenda al di fuori del territorio nazionale.

La condanna all'Italia relativa alla vicenda rappresentò un campanello d'allarme ma le reazioni a questa si sono dimostrate controverse. Se da un lato si è cercato di rafforzare la garanzia di quei diritti così come imposto dalla sentenza della Corte²⁶, dall'altro lato si è scelto di ricorrere a misure ancora più estreme per evitare di incorrere nuovamente in responsabilità di questo tipo. Ha avuto inizio un processo di esternalizzazione radicale che affida il controllo delle barriere europee a stati terzi rispetto all'Unione e che, inevitabilmente, riduce la protezione dei più vulnerabili.

2.3 Gli accordi successivi e l'esternalizzazione radicale

Il più ampio contesto delle Primavere Arabe del 2011 coinvolse la Libia in maniera violenta al punto che questa divenne teatro di sanguinosi conflitti che ancora si ripercuotono sulla nazione. I tumulti nel paese portarono, tra le altre cose, all'incremento delle partenze dalle coste africane e ciò spinse l'Italia a riaprire il dialogo in materia di immigrazione, questa volta con un nuovo interlocutore²⁷. In un primo momento il nuovo dialogo si aprì con il Consiglio nazionale di

²⁶ Ne è un esempio il Regolamento 656/2014 che stabilisce il divieto di *refoulement* verso paesi che non siano sicuri.

²⁷ Gli scontri mirati al sovvertimento del regime di Gheddafi portarono alla sua cattura e uccisione nell'ottobre del 2011.

transizione (Cnt): il Presidente Abdel Rahim Al Kib incontrò il Presidente del Consiglio Mario Monti a gennaio per la firma della *Tripoli Declaration*, seguita da un incontro tra i Ministri dell'Interno dei due paesi il 3 aprile 2012. Fu lo stesso Monti ad affermare che qualunque decisione tra i due paesi sarebbe stata presa alla luce della sentenza della Grande Camera nel processo *Hirsi* e il processo verbale dell'incontro tra i due ministri esemplifica quanto deciso. Sicuramente si può notare un'apprezzabile attenzione sulla necessità del rispetto dei diritti umani ma sussistono elementi di evidente continuità con i precedenti accordi, come la ricostruzione del centro di detenzione di Kufra o la ripresa delle attività di monitoraggio e addestramento in mare. A testimonianza della minima efficacia di tali accordi, è doveroso notare che nel 2013 si è assistito ad un notevole incremento dei naufragi in mare, tra i quali si ricorda la drammatica "strage di Lampedusa" che il 3 ottobre spezzò la vita di 368 persone.

Il 2014 ha rappresentato un ulteriore importante spartiacque temporale per la Libia dal momento che la guerra civile ebbe come effetto la divisione del territorio in due zone di influenza: la Tripolitania sotto il controllo di un governo legato ai Fratelli Mussulmani e la Cirenaica sottoposta al governo di Tobruk e alla direzione del generale Haftar. L'ingente penetrazione dello *Stato Islamico*, che controllava intere porzioni del territorio, e la sempre maggiore instabilità del paese convinsero l'ONU a sollecitare la formazione di un governo di unità nazionale a Tripoli che, tuttavia, per molti anni non verrà riconosciuto dalla camera dei rappresentanti di Tobruk. In questo precario equilibrio, l'interlocutore dell'Italia era infatti da ritrovarsi nel Governo di Riconciliazione Nazionale, presieduto da Fayez al Sarraj, e riconosciuto dalla Comunità internazionale.

Il Memorandum d'intesa del 2017 è il prodotto delle negoziazioni svolte dal Ministro Minniti con le quali si richiamano gli accordi precedenti tra i due paesi e **si riconferma**

l'impegno dell'Italia nell'assistenza, supporto e finanziamento alla Libia allo scopo di creare un personale addestrato al controllo e il blocco dei flussi migratori: la sedicente Guardia Costiera libica.

L'accordo continua a perseguire l'obiettivo di contenere i flussi migratori sulle coste libiche cercando di evitare la partenza dei migranti diretti verso l'Italia. Si è cercato di spostare, esternalizzare per l'appunto, il confine europeo. Il Memorandum tra Gentiloni e al Sarraj – che incornicia gli accordi – non fa alcuna menzione alla protezione dei diritti umani, neanche nella parte dedicata ai centri di "accoglienza".

Parallelamente al Memorandum, tuttavia, l'Italia cercò anche un dialogo con l'altro attore politico attivo sul territorio libico, riconoscibile nella persona del generale Haftar a capo dell'esercito nazionale (*Libyan National Army* – LNA). Già nel 2017, il Ministro Minniti incontrò il generale dopo che quest'ultimo minacciò di respingere qualsiasi nave italiana che avesse attraversato i mari antistanti le coste orientali del paese e dal 2019, dopo l'ennesima offensiva del Generale della Cirenaica verso Tripoli, il riconoscimento politico della figura di Haftar esemplificava i timori italiani di un possibile cambio di scenario.

Gli eventi più recenti che hanno coinvolto lo stato libico ne hanno modificato l'assetto governativo tuttavia, al momento, il Memorandum del 2017 rappresenta ancora il punto di riferimento della relazione bilaterale al punto che, nonostante le enormi critiche, lo scorso luglio 2020 il Parlamento ha approvato il rinnovo delle disposizioni per un ulteriore triennio. Al momento del rinnovo, il Ministro degli Esteri Di Maio ha dichiarato di impegnarsi a modificare le disposizioni dell'accordo per inserire maggiori garanzie dei diritti umani. Mentre si prosegue nella redazione di nuovi termini dell'accordo, però, il Mediterraneo continua ad essere teatro di naufragi e disgrazie.

3. Un mare di indifferenza

Prima di prendere in esame le diverse modalità di respingimento, vale la pena soffermarsi sulla parentesi dell'Operazione *Mare Nostrum*. Poco dopo la nota strage di Lampedusa del 2013, il Governo Letta optò per la creazione di un'operazione di salvataggio tutta italiana che dal 18 ottobre 2013 al 31 ottobre 2014 ha portato in salvo circa 100.000 persone. L'iniziativa, indubbiamente onerosa per lo Stato italiano, fu da molti etichettata come un "pull factor" e sostituita con operazioni di matrice europea: l'operazione *Triton*, la successiva *Sophia* e l'attuale *Irini*²⁸, le quali hanno tuttavia assolto a funzioni e ottenuto risultati completamente diversi rispetto all'operazione *Mare Nostrum*. L'operazione *Irini* ha oggi come scopo primario quello di monitorare l'embargo sulle armi istituito dalle Nazioni Unite nei confronti della Libia e non di portare in salvo migranti e richiedenti asilo.

Contemporaneamente, l'Italia e altri stati europei hanno optato per il ritiro di molte navi militari che pattugliavano frequentemente i mari, in modo da non dover adempiere all'obbligo di salvare persone in difficoltà nelle acque internazionali, così come sarebbe previsto dal diritto internazionale. In sostituzione e in maniera volontaria sono intervenute diverse organizzazioni non-governative che, tra il 2015 e il 2018, hanno portato in salvo più di 118.000 persone, ottenendo la riduzione del tasso di mortalità lungo la rotta mediterranea. Tuttavia, anche la presenza delle ONG venne considerato un "pull factor" e una parte della classe politica italiana ed europea ha tentato di ostacolarne il lavoro attraverso numerosi attacchi mediatici o giudiziari e, ancor più incisivamente, attraverso la creazione di un Codice di Condotta che imponesse controlli aggiuntivi e restrizioni. L'organizzazione Amnesty International ha definito questo atteggiamen-

²⁸ Lanciata dall'Unione Europea il 31 marzo 2020 con il preciso scopo di assicurare il rispetto delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che dal 2011 vietano il traffico di armi da e per la Libia.

to come un modo per "punire la compassione".

L'allontanamento dei volontari e la creazione, sotto spinta delle autorità italiane ed europee, di una zona SAR libica²⁹ ha permesso alle autorità marittime europee di astenersi dal soccorrere i migranti in difficoltà in mare, nell'attesa che arrivino i "salvatori" libici. Come conseguenza, la Guardia Costiera libica (GCL) ha potuto adempiere ai propri obblighi indisturbata, minacciando chiunque entrasse nella zona, come molte ONG, e solo nel 2020 ha intercettato e riportato in Libia 11.265 migranti³⁰.

3.1 Refoulement delegato: S.s. c. Italia

Attualmente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il giudizio di ammissibilità, il caso S.s. c. Italia si pone lo scopo di accertare i fatti e le responsabilità di quanto avvenuto il 6 novembre 2017, quando la presenza della *Sea Watch-3* ha potuto fare luce sulle operazioni di "salvataggio" della GCL. Secondo le ricostruzioni, l'IMRCC (*Italian Maritime Rescue Coordination Center*) si occupò di segnalare all'organizzazione non-governativa *Sea-Watch* la presenza di un gommone che imbarcava acqua a trenta miglia dalla Libia. Una volta raggiunta la posizione, i volontari si trovarono davanti ad uno scenario già drammatico: molti migranti erano già annegati e la Guardia Costiera libica tentava di prendere a bordo i superstiti. Quando i naufraghi in mare si accorsero della presenza della *Sea Watch* tentarono di raggiungerla mentre i libici intimavano ai volontari di andarsene, ricorrendo anche al lancio di oggetti. Contemporaneamente, i guardacoste frustavano e bastonavano chi

²⁹ La creazione di una zona SAR Libica, riconosciuta dalla Organizzazione Internazionale del Mare nel 2018, è stata criticata aspramente da molti e diverse associazioni considerano il riconoscimento come un modo per ritardare i soccorsi e consentire i respingimenti. La lettera aperta delle associazioni all'IMO: https://docs.google.com/document/d/1XBW_nWU6kbF7nkzxeMRWjO5a4W7Cp4KR8EYR-_PuGMU/edit

³⁰ Dalla approvazione del MoU del 2017, i migranti riportati in Libia sono circa 50.000.

era già a bordo della loro nave o cercava di rigettarsi in mare per essere salvato dalla ONG. Una volta terminata l'operazione, la motovedetta libica – si ricordi, donata dall'Italia – si allontanava in corsa lasciando alcuni dei superstiti ancora legati alle cime. Ad osservare il tutto dall'alto c'era un elicottero della Marina Militare italiana. Il bilancio di quella giornata è di 20 deceduti (tra cui un bambino di tre anni), 59 soccorsi dalla *Sea Watch* e 49 riportati in Libia dalla GCL. Ciò su cui ci si interroga sono i profili di responsabilità attribuibili all'Italia per la condotta spregiudicata della Guardia Costiera libica. L'Italia sembra aver delegato l'attività di *refoulement*³¹ al comando nordafricano, affidando ad uno stato terzo il compito di contenere e limitare i flussi migratori³². Le ipotesi di responsabilità dell'Italia si rifanno a due disposizioni del Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati. L'art. 16³³ – Aiuto o Assistenza nella commissione di un illecito internazionale – ipotizza una responsabilità indiretta per complicità. In riferimento al par. a), molti sono i pareri che configurerebbero la consapevolezza dello Stato italiano nella commissione dell'illecito. Tra le tante, basterebbe considerare la dichiarazione del Viceministro degli Esteri Giro che già nel 2017 aveva dichiarato “[...] riportarli in Libia, in questo momento, vuol dire riportarli all'inferno”.

³¹ Amnesty International e Human Right Watch, nel loro rapporto alla Corte proprio nel caso S.s. v. Italia, lo hanno definito *indirect or chain refoulement*.

³² Questo eventuale comportamento, poi verificatosi, era stato ipotizzato da Liguori dopo la sentenza *Hirsi*, immaginando che gli Stati avrebbero trovato un altro modo per non incorrere in responsabilità internazionali.

³³ Art. 16: “Uno Stato che aiuti o assista un altro Stato nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per siffatto comportamento se: a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato”.

Per quanto riguarda l'altra ipotesi di responsabilità, ci si rifà all'art. 17³⁴ che disciplina la responsabilità italiana in relazione alla direzione o il controllo dell'illecito internazionale. A parere di molti, il finanziamento, il supporto politico, l'addestramento e l'assistenza tecnica rientrerebbero nell'ipotesi della *decisive influence*.

3.2 Refoulement segreto: Asso ventotto e Asso ventinove

La vicenda notoriamente legata alla nave italiana Asso 28 risale al 30 luglio 2018 e riguarda il respingimento di massa di 101 migranti e potenziali richiedenti asilo, tra cui minori non accompagnati. A portare alla luce questo caso furono le registrazioni della conversazione radio tra la *Open Arms*, nota ONG attiva nel Mediterraneo, e la nave Asso 28 della società italiana Augusta Offshore. La nave italiana, impegnata nelle attività estrattive presso una piattaforma in Libia gestita da ENI, fu avvisata di un naufragio di migranti e coordinata nell'operazione di soccorrimiento e respingimento verso Tripoli. Il problema risiede proprio nel coordinamento di quelle operazioni che a lungo è rimasto un'incognita. Se in un primo momento, come dichiara l'equipaggio a bordo della *Open Arms*³⁵, il capitano della Asso 28 sostenne di seguire le indicazioni provenienti dalla piattaforma ENI, la versione è stata poi mutata più volte. L'ENI ha prontamente smentito e la versione adottata dalla compagnia cui fa riferimento la Asso 28 è stata quella di aver riportato i migranti in Libia su indicazione della Guardia Costiera Libica. A conferma di questa versione vi sono anche le indagini della Procura di Napoli che, conclusesi nel

³⁴ Art. 17: “Uno Stato che dia direttive ad un altro Stato e ne controlli il comportamento nella commissione di un atto internazionalmente illecito da parte di quest'ultimo è internazionalmente responsabile per quell'atto se: a) quello Stato agisce così con la consapevolezza delle circostanze dell'atto internazionalmente illecito; e b) l'atto sarebbe internazionalmente illecito se commesso da quello Stato.”

³⁵ Tra cui vi era anche il parlamentare Nicola Fraiolianni come volontario.

luglio 2020, hanno individuato la responsabilità del comandante della nave italiana e del D.P.A.³⁶ dell'Augusta Offshore. Questi avrebbero violato l'art. 33 della Convenzione di Vienna e l'art. 19 del D.lgs. 286/98 che vieta il respingimento di minori in qualsiasi circostanza. Nonostante le tante smentite da parte della Guardia Costiera italiana che continua a sostenere di non aver preso parte all'operazione, di fatto escludendo una responsabilità statale italiana, ci si chiede quanto una nave che batta bandiera italiana in acque internazionali possa esimersi dal far rispettare le leggi cui l'Italia è vincolata.

Le ricerche riguardo la vicenda della Asso 28 hanno portato alla luce un altro avvenimento, facendo sorgere l'ipotesi che respingimenti di questo tipo siano all'ordine del giorno. Un ragazzo detenuto in un centro libico, intervistato dagli attivisti in relazione alla vicenda del 30 luglio, riferisce la propria esperienza di respingimento ma data e numeri sembrano non coincidere. Secondo il suo racconto, il 1° luglio 2018 almeno 257 migranti, a bordo di tre navi³⁷, partirono dalla Libia. Dopo aver navigato verso nord per circa venti ore, questi furono raggiunti da una motovedetta libica e una nave italiana molto simile alla Asso 28. Si trattava però della Asso 29, proveniente da Malta, ed è su questa che vennero fatti salire i naufraghi. Quasi subito molte donne cercarono di farsi identificare, sostenendo di essere eritree e di voler chiedere protezione internazionale. Gli italiani, secondo le testimonianze, avrebbero sorriso: "State tranquilli, vi sveglierete in Italia". Il giorno dopo i superstiti si risvegliarono a Tripoli. In effetti, dopo quasi tre anni l'Italia è stata citata in giudizio da cinque cittadini eritrei che hanno subito il respingimento. L'iniziativa processuale è stata possibile grazie al supporto dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (Asgj) e di Amnesty International Italia i quali sostengono che sia sta-

ta proprio la Marina Militare italiana a coordinare le operazioni, tesi che alcuni documenti forniti dalla Augusta Offshore proverebbero. Al momento, non si hanno ulteriori notizie.

3.3 Indifferenza e inazione

Come precedentemente accennato, vi sono state diverse occasioni in cui le autorità italiane hanno optato per l'inazione nell'attesa che i soccorsi arrivassero da altre nazioni. La "strage di Pasquetta" dell'Aprile 2020 sembra rispecchiare queste modalità. Secondo le ricostruzioni, un gommone con 63 migranti partiva dalle coste libiche il giorno 9 aprile e lanciava la prima richiesta d'aiuto dopo 24 ore. La posizione veniva resa nota alle MRCC di Malta e Roma che tuttavia non mobilitavano unità di soccorso. Il giorno 14 aprile, alle 22:30, il gommone veniva intercettato dal cargo portoghese *Ivan* che si limitava a monitorarlo fino a quando, il 15 aprile, sopraggiungeva un peschereccio battente bandiera libica. Quest'ultimo, il *Dar El Salam* prelevava i migranti e faceva rotta verso il paese africano, scortato da una nave della Marina Militare italiana. All'arrivo del peschereccio in Libia, i migranti a bordo non erano più 63 ma 51, in quanto 3 persone erano annegate nel tentativo di raggiungere a nuoto una portacontainer che navigava a brevissima distanza; 4 si erano abbandonate in mare per la disperazione; 2 erano già decedute prima dell'arrivo dei soccorsi; 3 morte di sfinito a bordo del peschereccio. I 51 compagni delle vittime vengono consegnati all'orrore di *Tarek al Sika*. Non risulta che l'Italia abbia dato la disponibilità di Lampedusa come porto di sbarco nonostante fosse, con chiara evidenza, il più vicino "porto sicuro", autorizzando e rendendosi così complice di un silenzio durato cinque giorni e del trasferimento dei naufraghi a Tripoli. Un esposto è stato presentato alla Procura della Repubblica nel Luglio 2020 per accertare le responsabilità italiane nella vicenda.

Il silenzio che caratterizza la Strage di Pasquetta sopracitata non rappresenta

³⁶ Designated Person Ashore.

³⁷ Una delle tre è affondata prima dei soccorsi, provocando un gran numero di dispersi.

un'eccezione lungo la rotta mediterranea. Lo scorso 22 aprile, poco più di un anno dopo, il mancato coordinamento tra le autorità nazionali competenti, probabilmente dovuto alla volontà di lasciare i soccorsi alla GCL, ha portato alla morte di circa 130 persone a largo della Libia in quella che il portavoce dell'OIM ha poi definito una "tragedia annunciata".

3.4 Il Fondo Africa

Sono ormai innumerevoli le denunce da parte di organizzazioni non governative, privati e attivisti che cercano di fare luce sulla complicità italiana nelle gravi e sistematiche violazioni commesse in Libia e dalle autorità libiche. Un ennesimo tentativo è rappresentato dal ricorso amministrativo che Amnesty International Italia aveva proposto per contestare la legittimità dell'impiego di 2,5 milioni di euro del "Fondo Africa" per il sostegno operativo alle autorità libiche nelle loro operazioni di controllo delle frontiere marittime. Il Fondo Africa, istituito con legge di bilancio nel 2017, vede la cooperazione di Italia, Unione Europea e molte altre organizzazioni internazionali e l'impiego di circa 200 milioni di euro. A beneficiarne sono perlopiù Niger e Libia, ritenuti cruciali nelle partenze e nel transito di migranti. Il ricorso ha tentato di fare luce sul paradosso secondo cui dei fondi destinati alla cooperazione allo sviluppo vadano a supportare gli ormai evidenti abusi e maltrattamenti posti in essere dalle autorità libiche. Nonostante l'evidenza, il Consiglio di Stato ha definitivamente rigettato l'appello con la sentenza n. 4569/2020, sostenendo che questo impiego sia in linea con le finalità del Fondo.

4. Libia: un porto non sicuro

Più di una volta, di fronte alle accuse di collaborazione con le autorità libiche, l'Italia ha cercato di giustificare il proprio comportamento sostenendo che la Libia potesse essere considerata un porto sicuro in quanto Stato parte di alcuni strumenti internazionali volti alla protezione dei diritti umani.

4.1 Gli "obblighi" internazionali

La Libia risulta formalmente firmataria di buona parte dei patti internazionali volti alla tutela dei diritti umani. È però necessario porre l'attenzione su alcune norme che, sebbene formalmente ratificate dal Paese, risultano costantemente violate. In primo luogo, la Libia è parte del Patto sui diritti civili e politici del 1976. L'art. 9 del Patto stabilisce il diritto alla libertà e vieta la detenzione arbitraria; l'art. 7 sancisce il divieto di tortura, trattamenti inumani o degradanti; l'art. 4 prevede l'inderogabilità del divieto ex art. 7. Sempre nell'ambito della tortura, la Libia è parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Tortura (CAT).

In secondo luogo, lo Stato ha ratificato il Patto sui diritti economici, sociali e culturali che, tra le altre cose, stabilisce il diritto degli individui a cure mediche, beni e servizi che siano esenti da qualsiasi forma di discriminazione. Allo stesso modo, la Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (1990), di cui lo Stato è parte, stabilisce il diritto dei migranti a ricevere cure mediche di natura urgente. La Libia ha anche firmato, ma mai ratificato, la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e i protocolli aggiuntivi del 1967. Proprio per questo motivo, l'UNCHR e il suo ufficio di Tripoli non godono ancora di pieno riconoscimento da parte delle autorità. A livello regionale, la Libia è firmataria della Carta Africana dei diritti umani e dei popoli (1981) e, come membro dell'Unione Africana, anche della Convenzione sui rifugiati (1969). Prima di analizzare come e se la Libia abbia recepito e implementato questi obblighi all'interno del quadro normativo nazionale, vale la pena considerare che lo Stato, in quanto membro della comunità internazionale, sarebbe comunque tenuta a rispettare le norme vigenti sul piano del diritto internazionale generale. Per citare un esempio: le sparizioni forzate sono proibite dal diritto consuetudinario e la non-appartenenza della

Libia alla CED³⁸ non dovrebbe ledere in alcun modo il diritto degli individui a non essere vittime di sparizioni forzate quando questi si trovano sotto la giurisdizione libica.

4.2 Il sistema di accoglienza nazionale

Come è noto, l'essere parte degli strumenti sopra citati non fa della Libia una nazione virtuosa nel rispetto dei diritti umani. Al contrario, non vi sono norme interne che dimostrino la volontà delle autorità di recepire quanto deciso a livello internazionale o regionale. Per molti anni, ad esempio, non vi è stata distinzione giuridica tra richiedenti asilo/rifugiati e migranti economici con la conseguenza che i primi non hanno mai beneficiato di un regime giuridico privilegiato. Tutti coloro che fanno ingresso in Libia sono soggetti alla legislazione interna che riguarda la generica entrata degli stranieri sul territorio. La legge 6/1987 stabilisce l'obbligo di un visto valido e l'assenza di questo può far incorrere in sanzioni che vanno dalla multa alla detenzione. Teoricamente, la Dichiarazione Costituzionale del 2011 introdusse all'art. 10 il diritto d'asilo ma questo non è mai stato affiancato dall'approvazione di una procedura concreta.

Va detto, inoltre, che dal 2011 il sistema legislativo e giudiziario libico ha subito le più disparate minacce e repressioni. Molte delle milizie hanno sostituito le autorità e le forze dell'ordine nello svolgimento delle loro funzioni e per lungo tempo è stato complesso individuare un'organizzazione statale stabile e unitaria.

4.3 Gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani

Per i motivi appena descritti e per il conflitto che ha riguardato la Libia per oltre dieci anni³⁹, il territorio è teatro di "orrori inimmagi-

nabili" così come li ha definiti Federico Soda, l'italiano a capo della missione dell'OIM a Tripoli. Molti dei migranti che risiedono in Libia, avrebbero voluto transitare nel territorio solo come punto di sbarco ma, in virtù degli accordi esemplificati nelle precedenti pagine, vengono respinti e privati di libertà essenziali. Sono ormai innumerevoli i report che fanno luce sulle atrocità commesse in Libia: si pensi a quelli ufficiali delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea, dei *treaty bodies*, delle più importanti organizzazioni in materia di diritti umani e alle molteplici inchieste di tipo giornalistico. La maggior parte degli esempi riportati in questo paragrafo si rifanno al rapporto di Amnesty International dall'eloquente titolo: "*Between Life and Death: Refugees and Migrants trapped in Libya's cycle of abuse*" (settembre 2020). Per comprendere la vastità del fenomeno, si consideri che tra marzo e aprile 2020 l'OIM contava circa 600.000 migranti e rifugiati in Libia provenienti perlopiù dall'Africa subsahariana.

La privazione della libertà attraverso la detenzione arbitraria è una pratica cui sono sottoposti centinaia di migliaia di individui in Libia. Ne sono vittime sia i migranti irregolari, così come considerati dalla legislazione interna, sia i respinti che sono stati intercettati nelle acque del mar Mediterraneo. Alcuni dei detenuti vengono trasferiti nei moltissimi centri di detenzione immediatamente dopo lo sbarco sulle coste libiche; altri vengono arrestati mentre si trovano in strada, nelle loro case o non appena varcano il confine del territorio libico. Il *Directorate for Combating Illegal Migration* (DCIM), facente capo al ministro dell'interno, e le prigioni, di autorità del ministro della giustizia o dell'interno, fanno parte dei centri detentivi ufficiali. Accanto a questi, decine di edifici controllati da milizie affiliate alle autorità o da gruppi armati che, lontani dal controllo dalle organizzazioni non-governative o internazionali, tengono

³⁸ Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (2006).

³⁹ Per la precisione, la scarsa, se non assente, protezione dei diritti individuali in Libia risale ad un periodo precedente alla guerra civile, come dimostrato dal report di Human Right Watch: *Stemming the Flow:*

Abuses Against Migrants, Asylum Seekers and Refugees (2006).

prigionieri centinaia di individui alla volta. Di quelli intervistati da Amnesty, nessuno dei detenuti è stato sottoposto a processo o accusato di qualsivoglia reato né conosce la durata della detenzione, che può andare da diversi giorni a lunghi mesi.

Tra le migliaia di persone arrestate, molti sono i casi di sparizioni forzate registrati sul territorio. Il gruppo di lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate o involontarie (WGEID) ha sottolineato come le sparizioni forzate in Libia siano perlopiù attribuibili ad attori non statali, spesso criminali e trafficanti, che possono però contare sulla complicità diretta o indiretta di autorità ufficiali, tra le quali la nota Guardia Costiera libica.

Le condizioni detentive sono state definite inumane: sovraffollamento, servizi igienici inadeguati, mancanza di acqua potabile e di sufficienti posti letto, così come una scarsa e pessima qualità del cibo, quando fornito. A queste condizioni “strutturali” va aggiunto un altro dato: le forze dell’ordine, le forze armate e i miliziani all’interno dei centri si rendono protagonisti di gravi abusi. I detenuti vengono ripetutamente sottoposti a torture e trattamenti degradanti per diversi motivi: per costringere le loro famiglie a pagare una somma di denaro per il rilascio, per essersi rifiutati di pagare, per essersi lamentati delle condizioni detentive ecc. Molti sono anche i racconti di violenza sessuale a danno dei detenuti. L’assenza di controllori femmine ha reso ancor più vulnerabili le donne e le ragazze detenute nei centri che hanno subito ripetuti stupri e che, alle volte, sono state costrette alla prostituzione. Nel report congiunto di dicembre 2018 dell’UNSMIL e dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) si sostiene che la maggioranza delle donne intervistate abbiano subito abusi sessuali da parte di trafficanti e ufficiali durante il loro soggiorno in Libia. Com’è intuibile, nessuna di queste violenze ha avuto un seguito giudiziario.

Inoltre, migranti e rifugiati nei centri di detenzione sono spesso costretti a lavori forzati, siano essi di manutenzione, costruzione o

pulizia senza ottenere remunerazione e senza possibilità di rifiutarsi. Decine sono anche le testimonianze riguardo un alto numero di decessi nei diversi “campos”: vi sono ricostruzioni di sparatorie a danno dei migranti così come racconti di strane sparizioni. Secondo il report sopracitato di dicembre 2018: *“Innumerevoli migranti e rifugiati hanno perso la vita in cattività per mano di trafficanti e contrabbandieri dopo essere stati sparati, torturati a morte o semplicemente lasciati morire di fame o per negligenza medica⁴⁰”*.

Quando interrogato proprio sulle condizioni inumane dei centri detentivi, il Ministro dell’Interno libico, Fathi Bashagha⁴¹, rispose che le prigionie esistono per via della pressione esercitata da alcuni Paesi europei per impedire ai migranti di attraversare il Mediterraneo, in particolare alludendo all’Italia.

È anche molto comune che i detenuti vengano espulsi dalla Libia e, in assenza di qualsivoglia attività procedurale e garanzia processuale, respinti in altri paesi. L’OIM ha raccontato di un’espulsione di massa del luglio 2020 in cui almeno 636 individui sono stati riportati in Chad. Nonostante per la maggioranza di questi l’espulsione rappresentasse un rimpatrio, molti degli espulsi erano originari del Niger, della Nigeria o del Sudan. Accanto alle brutalità perpetrare ai danni dei migranti e aspiranti richiedenti asilo in violazione dei loro diritti fondamentali, si aggiunge anche una esplicita violazione del principio di *non-refoulement*.

Condizioni durissime di vita e sistematiche violazioni dei diritti umani spettano anche ai migranti che non sono sottoposti a detenzione. Sin dagli anni Ottanta la Libia è la destinazione di molti migranti economici così come il paese di transito per molte persone che desiderano arrivare in Europa. Il sempre

⁴⁰ Traduzione.

⁴¹ L’intervento a cui ci si riferisce è relativo alle domande poste al Ministro dell’Interno dal *Panel* di esperti sulla Libia delle Nazioni Unite in occasione della redazione di un report pubblicato l’8 marzo 2021.

crescente numero di stranieri ha alimentato uno spiccato sentimento di diffidenza che col passare degli anni si è trasformato in vero e proprio razzismo nei confronti dei migranti, in particolare dei provenienti dall’Africa Subsahariana. Per questo motivo, anche chi non viene costretto alla detenzione, viene spesso sottoposto a discriminazioni e abusi di ogni tipo. Allontanati o scherniti da autorità e funzionari pubblici, a volte anche dal personale sanitario, molti stranieri sono costretti ad accettare lavori sottopagati ed estenuanti pur di sopravvivere.

Nonostante l’instabilità sociale in Libia e la presenza di una moltitudine di attori, le violenze descritte nelle pagine precedenti sono anche perpetrate da funzionari libici. Siano essi membri della GCL o personale incaricato della gestione dei centri di “accoglienza”, si è spesso trattato di personale al servizio del precedente governo di Al-Sarraj e, di conseguenza, di organi statali che rendono lo stato libico responsabile di *gross violations*.

A questo punto diventa necessario aprire un altro spunto di riflessione e porsi alcune domande: i governi libici rappresentano un interlocutore affidabile? Chi componeva l’eterogeneo gruppo dei sostenitori di Al-Sarraj? Chi sono i componenti della famigerata GCL, creata tutta d’un tratto? Se tanto si è fatto per fermare gli sbarchi dalla Libia, come è possibile che vi siano ancora le partenze e le successive disgrazie? C’è qualcuno che ne beneficia? È a queste domande che i prossimi paragrafi cercano di dare una risposta.

5. Le infiltrazioni criminali libiche

Le conferme della collusione tra le autorità statali e i gruppi criminali, quali trafficanti e contrabbandieri, arrivano da numerosi report sia di organi delle Nazioni Unite sia da inchieste giornalistiche e ricerche di autorevoli organizzazioni non governative⁴². Molti di

questi evidenziano come un gran numero di gruppi armati, organizzatisi durante le rivolte del 2011 e rifiutatisi di deporre le armi, siano stati integrati nelle istituzioni statali come parte del progetto di ricostituzione dello stato. Questi gruppi hanno avuto l’opportunità di continuare le loro attività criminali godendo della legittimità derivata dalla affiliazione alle autorità ufficiali. Approfittando di questa e dell’instabilità dovuta ai continui scontri, molte milizie armate hanno preso il controllo di un buon numero di aree strategiche che facilitassero le attività di contrabbando e, parallelamente all’aumento dei flussi migratori, hanno compreso l’importanza di controllare le coste. È per questo motivo che milizie e gruppi di trafficanti hanno preso il controllo sia dei centri di detenzione, ufficiali e non, sia degli alti gradi della Guardia Costiera libica, riuscendo a gestire le tratte di esseri umani e le rotte di immigrazione irregolare nelle modalità che verranno esposte a breve. Tra gli esempi emblematici di questa commistione vi è il caso di Abdelrahman al-Milad, meglio conosciuto come Bija e nome ormai noto alla cronaca italiana. La tribù cui appartiene, la Abu Hamyra, si trova perlopiù nella cittadina costiera di Zawiya e durante tutto il regime di Gheddafi ha basato il suo sostentamento sulle prebende del petrolio, vista la presenza nella cittadina della raffineria più grande della nazione. Contestualmente alle proteste del 2011, molte tribù si schierarono contro il *rais* e ne approfittarono per affermare il proprio potere sul territorio. Una volta caduto il regime, Bija e i suoi gestirono la cittadina, il suo porto e il giacimento di petrolio al punto che il governo di Tripoli post-2011 fu costretto a scendere a patti con la tribù. Bija, che fino a quel momento era riuscito a guadagnarsi il ruolo di contrabbandiere, venne inserito nella riformata Guardia Costiera libica, beneficiò degli addestramenti e delle risorse devolute dall’Italia e dall’Europa ed arrivò ad essere il trafficante

⁴² Tra questi vi è il Report del 1° giugno 2017 (S/2017/466) del *Panel of Experts on Libya* istituito dal

Consiglio di Sicurezza e il Report di Amnesty International del 2017 *Libya’s Dark Web of Collusion*.

più temuto della Tripolitania. Nonostante già dal 2016 venga descritto come uomo-chiave nella tratta di esseri umani, Bija mise la sua milizia al servizio di Al-Sarraj ed entrò ufficialmente a far parte dell'interlocutore libico. L'11 maggio 2017 il guardacoste, riconoscibile da un evidente menomazione alla mano, venne in Italia come membro della delegazione libica in visita al CARA⁴³ di Mineo.

La sua attività criminale tuttavia proseguì, al punto che il 7 giugno 2018 venne inserito nella lista delle persone sottoposte a sanzioni dal Consiglio di Sicurezza e, dall'aprile 2019, fu destinatario di un mandato di cattura emesso dal procuratore generale di Tripoli, proprio in ragione del suo ruolo nel traffico di esseri umani. Nonostante ciò, l'ordine non era stato eseguito e Bija continuava a comandare la milizia Al-Nasr durante le battaglie contro le fazioni di Haftar, a coordinare il centro di detenzione di Zawiya e il contrabbando di petrolio. Ad affiancarlo nella gestione della prigione di Zawiya, vi era il cugino Osama, ufficialmente incaricato dalle autorità di Tripoli e che, secondo la magistratura italiana, sarebbe stato il vero capo degli aguzzini. È stata proprio la magistratura italiana che, il 16 settembre scorso, ha condannato a venti anni di reclusione tre funzionari della prigione che, attraversato il Mediterraneo e arrivati in Italia, sono stati riconosciuti da alcuni migranti nell'hotspot di Messina. La sentenza, dopo aver stabilito che i tre uomini lavorassero e torturassero i migranti su ordine di Bija e Osama, ha accertato come l'intera filiera di cattura, respingimento e internamento dei migranti in una struttura istituzionale sia una macchina infernale i cui artefici godono della legittimazione statale.

In seguito all'annuncio delle dimissioni di Al-Sarraj, il Ministro degli Interni Fathi Bashagha si è posto l'obiettivo di unire le bande armate e di centralizzarne il comando. A questo proposito ha posto Bija in detenzione provvisoria a causa del suo ruolo ingom-

brante. Secondo alcuni analisti, più che di un arresto si tratterebbe di una consegna concordata di un soggetto che gode di protezione internazionale, nonostante le sanzioni dell'ONU, e il cui ruolo resta influente.

Come Bija, altre sono le figure ambigue che hanno combattuto al fianco del GNA nonostante i loro interessi criminali. Tra questi vi è Ahmad al-Dabbashi, anche conosciuto come al-Amu (lo zio), anch'egli inserito tra gli individui sottoposti a sanzioni dal Consiglio di Sicurezza per il suo ruolo nel traffico di esseri umani.

5.1 Un circolo vizioso

Per comprendere in che modo questa collusione tra trafficanti e autorità si manifesti nel concreto, è necessario consultare le centinaia di testimonianze di coloro che sono riusciti a scappare dalle prigioni libiche e ad arrivare in Europa. Nella comunicazione scritta congiuntamente da Amnesty International e Human Right Watch alla Corte Europea dei Diritti Umani nell'ambito del caso S.S. c. Italia, le autorevoli ONG spiegano come i gruppi armati e i trafficanti abbiano modo di usufruire di strutture e fondi statali nella loro gestione irregolare delle rotte migratorie. La Guardia Costiera libica, in particolare, non solo è coinvolta in serissime violazioni dei diritti umani ma spesso, dietro enormi compensi, collude con i trafficanti seguendo tre diverse modalità: una prima forma di protezione è rappresentata da un vero e proprio accompagnamento della nave con a bordo i migranti da parte della GCL fino ad acque internazionali; in altri casi, le barche gestite dal "giusto trafficante", colui che ha pagato, vengono contrassegnate da simboli in modo da essere riconosciute e lasciate libere di proseguire la traversata; in altri casi ancora i migranti, se fermati dalla GCL, si trovano a dover comunicare il nome del trafficante a cui hanno pagato il viaggio e se si tratta del "*right name*", il viaggio prosegue.

Se ciò non dovesse accadere e se la GCL si trovasse costretta a riportare i migranti in

⁴³ Centro Accoglienza Richiedenti Asilo.

Libia⁴⁴, come previsto dagli accordi precedentemente analizzati, può accadere che questa consegna i migranti ai proprietari dei centri di detenzione in cambio di denaro. Anche qualora i migranti vengano lasciati liberi sulle coste una volta riportati in Libia, spesso essi vengono adescati e trasportati nelle prigioni clandestine⁴⁵. Qui le persone, come si è già avuto modo di analizzare, subiscono atti di tortura e trattamenti inumani e degradanti e, soprattutto, gli vengono estorte ingenti somme di denaro al fine di tentare nuovamente la fuga. Fuga, ancora una volta, affidata ai trafficanti i quali dovranno pagare la Guardia Costiera per evitare che le proprie imbarcazioni vengano fermate in mare. Il risultato è un pericoloso rapporto simbiotico tra chi dovrebbe garantire il controllo delle coste, applicando gli obblighi derivanti dagli accordi bilaterali con l'Italia, e i criminali dediti al traffico dei migranti che possono contare sulla complicità di quella stessa Guardia Costiera.

6. I vantaggi per il crimine italiano

«[...] Tu c'hai idea de quanto ce guadagno sugli immigrati? il traffico de droga rende meno...»: Così Salvatore Buzzi, indagato e poi condannato per le infiltrazioni nelle gare d'appalto pubbliche, spiegava al telefono quanto fosse redditizio speculare sugli aiuti forniti dallo stato italiano agli immigrati e/o richiedenti asilo. Invero sin dai primi momenti, il crimine organizzato italiano, nelle sue diverse forme e appartenenze regionali, ha individuato nella più ampia gestione-migranti un possibile *business* remunerativo.

⁴⁴ Secondo alcune testimonianze, le imbarcazioni fermate dalla GCL sono quelle i cui organizzatori non hanno versato somme alla Guardia Costiera, al punto che un migrante intervistato da Amnesty nel luglio 2017 in Sicilia ha sostenuto “*If they [LCG] take a boat, it means that this boat did not pay.*”

⁴⁵ La tendenza a lasciare andare i migranti è in costante aumento dato il sovraffollamento dei centri detentivi, come affermato dal colonello della Guardia Costiera di Tripoli Abdallah Toumia al panel di esperti delle Nazioni Unite.

Occorre qui fare una breve distinzione tra traffico di migranti e tratta di esseri umani (rispettivamente *migrant smuggling* e *human trafficking*). Il primo fenomeno si configura come un crimine contro lo Stato i cui confini vengono attraversati illegalmente e rappresenta un servizio fornito a coloro che volontariamente desiderano attraversare un confine. In linea teorica, il servizio termina una volta superato il confine e pagato il “passaggio”. La tratta di esseri umani è un crimine contro la persona molto più complesso che prevede lo sfruttamento, attraverso la coercizione, di uomini e donne per ottenere un continuato beneficio economico. Nonostante la distinzione, tuttavia, la linea di confine tra i due fenomeni risulta essere sempre più labile. Considerando il caso libico, molti dei migranti che partono dalla nazione sono stati presumibilmente già vittime di traffico⁴⁶ e una volta detenuti nei famigerati centri, divengono vittime di tratta e sfruttamento. Se di tali attività perpetrate dalle organizzazioni libiche se n'è parlato ampiamente, bisogna adesso comprendere in che modo anche il crimine nostrano si è infiltrato in tale sistema. Per quanto riguarda il traffico di migranti, sono molte le fonti autorevoli che descrivono il ruolo del crimine organizzato nel facilitare l'entrata illegale sul territorio italiano. Ne sono un esempio le parole del Professore Ranieri Razzante⁴⁷ il quale sostiene che il crimine organizzato italiano (ed europeo) rappresenta l'ultimo anello di una lunga catena di pagamenti che il migrante è costretto ad effettuare fin dalla partenza dal suo luogo d'origine. Il crimine organizzato, secondo Razzante, avrebbe degli accordi “a monte” con le organizzazioni criminali operanti in Libia. In secondo luogo, molte sono le inchieste che sono riuscite a fare luce su accordi transnazionali tra organizzazioni crimi-

⁴⁶ Avendo dovuto pagare il viaggio fino in Libia a diverse organizzazioni criminali, terroristiche o tribù al fine di attraversare il viaggio, piuttosto estenuante, lungo il continente africano.

⁴⁷ Il Professor Ranieri Razzante è stato intervistato a Roma, il 22 Gennaio 2020.

nali che coinvolgessero anche i migranti. L'operazione Scorpion Fish 2 della Guardia di Finanza, ad esempio, nel 2018 riuscì a smantellare una organizzazione criminale italo-tunisina che da un lato favoriva l'entrata illegale dei migranti in Italia, dall'altro introduceva nel territorio nazionale un gran numero di sigarette di contrabbando da rivendere sul territorio Palermitano. Fu il Copasir, già nel 2009, a scoprire che le organizzazioni criminali non solo guadagnano dallo sfruttamento degli stranieri ma beneficiano di alcuni vantaggi in altri traffici illeciti se mostrano "tolleranza" o forniscono supporto logistico agli *smuggling networks*.

Il caso della prostituzione è senza dubbio emblematico. Le organizzazioni criminali italiane, in particolare la Camorra e Cosa Nostra, hanno stretto accordi con i gruppi criminali nigeriani che ogni anno destinano decine di migliaia di giovani donne alla prostituzione. A questo scopo, si è dovuto fare affidamento su accordi intermedi tra i gruppi criminali nigeriani e le organizzazioni criminali in Libia da cui queste donne partiranno, quasi sempre senza conoscere il loro vero destino. Sempre nelle parole di Razzante, la Camorra agisce oggi come "azionista" del crimine nigeriano, fornendo supporto con strutture e alloggi e ricavando una percentuale sui guadagni.

Un'ulteriore fonte di guadagno per il crimine organizzato italiano è rappresentato dal reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro" che trova nel caporalato il suo esempio più palese. Già dai primi anni Novanta e dai numerosi arrivi provenienti dall'Est Europa, il crimine organizzato riusciva ad inserire i migranti nelle proprie strutture criminali. Gli arrivi dal nord africa si sono spesso tradotti in una ingente offerta di manodopera a basso costo e le difficoltà dei migranti ad inserirsi nei contesti legali hanno fatto sì che il crimine italiano potesse ingaggiare e sfruttare un gran numero di individui. Alcune inchieste della magistratura italiana hanno dimostrato come questo adescamento possa anche avere luogo nelle strutture

governative dedicate all'alloggio dei richiedenti asilo mentre questi attendono che le loro richieste d'asilo vengano valutate⁴⁸. È il caso delle infiltrazioni criminali nei CARA italiani in cui migliaia di uomini e donne si ritrovano in condizioni di vita spesso precarie e vengono adescati da chi intende sfruttarli. Vale anche la pena notare come il crimine italiano abbia non solo integrato i migranti nelle loro attività ma sia riuscito a trovare il modo di monetizzarne l'inserimento nel complicato sistema d'asilo italiano. L'inchiesta "Mafia Capitale" ha smantellato un sistema criminale il cui scopo era lucrare sui fondi destinati al Cara di Mineo⁴⁹, infiltrandosi nel sistema degli appalti per la fornitura di specifici servizi (ad es. la mensa) o dichiarando un numero maggiore di ospiti nella residenza per ottenere più fondi *pro-capite*. Similmente, la Direzione Distrettuale di Catanzaro, attraverso l'Operazione Johnny⁵⁰, ha portato all'arresto di 68 soggetti, alcuni dei quali particolarmente vicini alla 'Ndrangheta, colpevoli di essersi appropriati di milioni di euro dai fondi statali, al punto che il CARA di Capo Rizzuto è stato ironicamente definito "il bancomat della Mafia".

7. No safe way out

Da marzo 2020 la priorità, per molti paesi, è divenuta quella di contenere e mitigare la pandemia di COVID-19. In Libia le complicazioni relative al virus hanno aggravato alcune delle già difficili situazioni esemplificate nelle pagine precedenti. Le restrizioni alla libertà di movimento e le chiusure di molti

⁴⁸ Si tenga presente che questi centri governativi, teoricamente, dovrebbero ospitare i richiedenti asilo per un massimo di sei mesi ma è estremamente frequente che la permanenza si prolunghi molto di più a causa di lente strutture burocratiche, negligenza e grande carico di lavoro delle autorità.

⁴⁹ Il CARA di Mineo è stato ufficialmente chiuso nel luglio 2019 su volontà dell'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini ed ebbe come effetto l'incremento di migranti "irregolari".

⁵⁰ L'operazione prende il nome da un maresciallo del Raggruppamento Operativo Speciale che ha perso la vita durante le indagini.

confini dei paesi occidentali, ad esempio, hanno esacerbato la sofferenza dei migranti in Libia. Gli aeroporti e le frontiere nei territori sotto il controllo del GNA e dell'LNA sono stati chiusi rispettivamente il 16 e 19 marzo 2020. Nello stesso mese, l'UNHCR ha dovuto sospendere le evacuazioni e l'OIM ha dovuto interrompere i programmi di ritorno, lasciando migliaia di uomini e donne in Libia senza una "via d'uscita" legale, che già prima era una opportunità riservata a pochi. Nonostante alcuni programmi dell'IOM siano stati ripresi in estate, questi risultano andare a rilento e non si hanno notizie di operatività da parte dell'UNCHR, almeno fino a settembre 2020.

8. Verso un nuovo accordo?

Da pochi mesi in Libia vi è un nuovo governo che si propone come unitario e che rappresenta l'attuale interlocutore dell'Italia e della comunità internazionale.

La formazione del Governo di Unità Nazionale è il risultato di anni di negoziati, intervallati da sanguinosi conflitti militari, sotto l'egida ONU; specificatamente nell'ambito della missione Onu in Libia (UNSMIL). Un apparente balzo in avanti sembrò essere rappresentato dalla Conferenza di Berlino del gennaio 2020 ma la successiva offensiva militare di Haftar, poi fermata dai turchi, aveva disatteso le aspettative di riconciliazione. Quella stessa conferenza, tuttavia, permise la definizione delle strade da seguire per risolvere il conflitto. In questo percorso si sono inseriti i quattro round delle conferenze di Ginevra. Monitorate dall'UNSMIL, le Conferenze hanno portato a due importanti risultati: l'istituzione di un cessate il fuoco il giorno 23 ottobre 2020 da parte del Comitato Militare Congiunto (5+5) e la designazione di un presidente e un premier *ad-interim* da parte del Forum per il Dialogo Politico libico (LPDF). È a seguito di questi sforzi diplomatici che il 15 marzo 2021 è avvenuto il passaggio di consegne tra il Governo di Accordo Nazionale uscente di Al Sarraj e il nuovo Governo guidato da Abdul Hamid Dbeibah,

incaricato di traghettare il paese alle elezioni del prossimo 24 dicembre. Nonostante l'evidente importanza storica relativa a questo momento, non mancano le ombre e le ipotesi di fallimento relative alla nuova iniziativa.

Il governo di unità nazionale ha il compito di ricostruire il paese, di gestirne le risorse e di proporsi come unico interlocutore libico sul piano internazionale. Si sono infatti riaperte le relazioni diplomatiche con molti paesi e anche con l'Europa tutta che, come precedentemente annunciato dal presidente del Consiglio Europeo Charles Michel, è nuovamente presente in Libia con una delegazione stabile dal 17 maggio 2021. Anche l'Italia è in procinto di scrivere una nuova pagina delle relazioni bilaterali con la Libia: lo scorso 6 aprile il premier Mario Draghi e il Ministro degli Esteri Luigi Di Maio hanno incontrato il neo-premier Dbeibah in un colloquio che le autorità italiane hanno definito come strategico e proficuo. A questo sono seguiti diversi viaggi diplomatici, come quello della Ministra degli Esteri libica, Naila el-Mangoush a Roma. Se molto si è detto dei benefici economici riconducibili a questo nuovo dialogo, l'interesse specifico del presente lavoro si poggia su altri aspetti.

Come si è potuto analizzare, l'Italia ha continuato a lungo a mantenere i rapporti con la Libia senza condizionare il dialogo al rispetto dei diritti umani. In un primo momento, **a destare preoccupazione furono le parole del premier italiano che si disse soddisfatto per "quello che fa la Libia con i salvataggi"**. Tenendo ben a mente quanto descritto nelle pagine precedenti, l'affermazione dell'ex-governatore della BCE apparve quasi uno scherno nei confronti delle organizzazioni umanitarie internazionali e dei migranti che tentano la fuga.

Tuttavia, in un secondo momento la Ministra dell'Interno Lamorgese, recatasi a Tripoli, ci ha tenuto a porre l'accento sugli aspetti umanitari degli accordi così come sulla riapertura di corridoi umanitari. Il precedente sarebbe rappresentato dall'accordo, risalente-

te al 2017, tra Governo italiano, GRN libico, ONU e Conferenza episcopale italiana che permise l'istituzione di corridoi umanitari per le persone bloccate nei centri di detenzione libici ma che venne poi sospeso nel 2018.

Al momento la Libia, il cui governo legittimo ha ancora sede all'Hotel Corinthia a Tripoli, sollecita lo stanziamento di nuovi fondi per una migliore collaborazione.

8.1 La scarcerazione di Bija

Se per il giudizio sull'eventuale nuovo accordo bisognerà attendere la definizione dei dettagli, vi è un evento che merita senz'altro un giudizio negativo. Domenica 11 aprile 2021, Abdurahaman al-Milad è stato rilasciato ed è tornato trionfante tra le strade di Zawyah, omaggiato da danze, lodi e cortei. Dopo sei mesi di detenzione provvisoria, Bija è tornato in libertà ed è stato promosso al grado di maggiore della Guardia Costiera libica; la motivazione del rilascio da parte del nuovo governo è "mancanza di prove". A questo ha voluto rispondere l'inviato speciale dell'UNCHR Vincent Cochetel: "le prove sono in fondo al Mar Mediterraneo e in molti Paesi europei". L'ipotesi è che la scarcerazione fosse uno dei prezzi da pagare per la tanto agognata pace; ciò che resta è che "il più pericoloso trafficante", come definito dai magistrati italiani, è di nuovo a piede libero.

Conclusioni

Vale la pena porre l'accento sul tentativo di una parte della magistratura italiana di invalidare l'attuale accordo di riferimento tra Italia

e Libia. Il 23 maggio 2019, durante le indagini relative al caso della nave *Vos Thalassa*, il Tribunale di Trapani aveva concluso che il Memorandum del 2017 fosse in contrasto con il principio di *non-refoulement* e di conseguenza, essendo questo annoverato tra i principi di *ius cogens*, che l'accordo fosse da ritenere nullo ai sensi dell'art. 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e incompatibile con l'art. 10 della Costituzione italiana. Tuttavia, la sentenza verrà ribaltata dalla Corte di Appello di Palermo nel giugno 2020 che, pur senza ricostruire le fonti normative sovranazionali ed interne, arriverà a conclusioni del tutto diverse rispetto al primo grado di giudizio.

Resta a questo punto da chiedersi quando la comunità europea prenderà coscienza dell'inadeguatezza di questi accordi e delle conseguenze umanitarie che ne derivano. Senza dubbio, molto è da imputare all'instabilità politica e sociale in Libia che ancora oggi non è libera da infiltrazioni criminali che rendono difficile ritenere affidabile l'interlocutore libico. La Libia, nonostante l'unità nazionale su carta, resta un paese spezzato e il rinnovo dello stanziamento dei fondi per la gestione migranti si è rivelato ormai fallimentare. Una valida soluzione sarebbe rappresentata dalla riapertura di canali legali. Non c'è dubbio che permettere a donne e uomini di raggiungere l'Europa e di rimanervi in maniera sicura e legale limiti la probabilità che questi si affidino ai trafficanti o che siano adescati nel tessuto criminale del nostro paese.

Bibliografia di riferimento

Commenti e Giurisprudenza

1. Commento generale del Comitato dei diritti umani del 30 settembre 1992, n. 20, *Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*.
2. Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di Vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, Seduta n. 20, 6 luglio 2016.
3. Decisione della Commissione EDU del 26 maggio 1975, ricorsi n. 6780/74 e 6950/75, *Cipro c. Turchia*.

4. Sentenza della Grande Camera EDU del 23 febbraio 2012, ric. n. 27765/09, *Hirsi e altri c. Italia*.
5. Sentenza della Grande camera EDU del 7 luglio 1989, ric. n. 14038/88, *Soering c. Regno Unito*.
6. *Response of the Italian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Italy from 27 to 31 July 2009*, 28 aprile 2010, n. 15.
7. Security Council, Resolution 13371, 7 giugno 2018.

Convenzioni, Trattati e Protocolli

1. Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista per la collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope ed all'immigrazione clandestina, Roma, 13 dicembre 2000.
2. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000.
3. Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, New York, 10 dicembre 1984.
4. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Montego Bay, 10 dicembre 1982.
5. Convenzione delle Nazioni Unite sullo *status* di rifugiato, Ginevra, 28 luglio 1951.
6. Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti degli uomini e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.
7. Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana, Roma, 2 febbraio 2017.
8. Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966.
9. Processo verbale della riunione tra il Ministro dell'Interno della Repubblica italiana ed il Ministro dell'Interno della Libia, Tripoli, 3 aprile 2012.
10. Protocollo n° 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà fondamentali emendato dal protocollo n° 11, Strasburgo, 16 settembre 1963.
11. Protocollo tra la Repubblica Italiana e la Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, Tripoli 29 dicembre 2007.
12. Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista, Bengasi, 30 agosto 2008.

Contributi da riviste e articoli

1. AFFARI INTERNAZIONALI, *Un nuovo governo per la Libia: conversazione con l'inviato speciale Ferrara*, 18 marzo 2021.
2. AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, Ricorso alla Corte Europea: *"Italia corresponsabile delle violazioni sui migranti commesse in Libia"*, 15 novembre 2019.
3. AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, *"Il finanziamento per le motovedette libiche è legittimo": il Consiglio di Stato rigetta l'appello sull'impiego del "Fondo Africa"*, 7 agosto 2020.
4. AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA, *Memorandum d'intesa Italia-Libia: "Quattro anni di complicità in crimini di diritto internazionale"*, 1° febbraio 2021.

5. ANSA, *Migranti: UNHCR, aumento partenze da Libia per Covid e guerra*, in Ansa, 27 aprile 2020.
6. Battista, G., *La collaborazione italo-libica nel contrasto all'immigrazione irregolare e la politica italiana dei respingimenti in mare*, in Associazione Italiana Costituzionalisti n° 3/2011.
7. Borsari, F., *Nuovo governo in Libia: un primo passo nel percorso ad ostacoli*, in ISPIOnline, 15 marzo 2021.
8. Colombo, M. e Dacrema, E. *Il futuro della Libia passa da Berlino*, in ISPIOnline, 17 gennaio 2020.
9. Fazzini, A., *Il caso s.s. and others v. Italy nel quadro dell'esternalizzazione delle frontiere in Libia: osservazioni sui possibili scenari al vaglio della Corte di Strasburgo*, in Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo n. 2/2020.
10. Fratini, S., *Asso Ventotto, chiuse le indagini: individuati due possibili responsabili del respingimento*, in Il Manifesto, 30 giugno 2020.
11. Gaita, L., *"Domattina arriviamo in Italia", ma finiscono in un lager libico: migranti denunciano il "respingimento illegale" di una nave italiana*, in Il Fatto Quotidiano, 10 febbraio 2021.
12. ISPI, *Libia: cambio della guardia?*, in ISPI, 17 settembre 2020.
13. Liguori, A., *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in rivista di Diritto Internazionale, Anno XCV, 2020.
14. Makarenko, T. e Mesquita, M., *Categorising the crime-terror nexus in the European Union*, *Global Crime*, 15:3-4, pp. 259-274, 2014.
15. Mann, I., Moreno-Lax, V., e Shatz, O., *Time to investigate European agents for crimes against migrants in Libya*, in EJIL: Talk! 29 Marzo 2018.
16. Mannocchi, F., *Bija racconta la sua visita in Italia: "Sì, sono stato anche al Ministero dell'Interno"*, in L'Espresso, 25 ottobre 2019.
17. Mannocchi, F., *Tripoli bel suol d'affari*, in L'espresso n. 16, 11 aprile 2021.
18. Marchesi, A., *La detenzione di Migranti al tempo del COVID-19: conseguente a nulla e destinata a nulla*, in SIDIBlog, 5 aprile 2020.
19. Marchesi, A., *Finanziare i rimpatri forzati in Libia è legittimo? Sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 4569 del luglio 2020*, in Diritti umani e diritto internazionale, 2020.
20. Martin, M., e Rincon, R., *Spain deporting an average of 30 migrants a day since 2013*, in EIPais, 7 Gennaio 2019.
21. Megerisi, T., *L'Europa alla Libia: da dove ripartire dopo Belrino?* in ISPI. La relazione tra Italia e Libia: interessi e rischi, luglio 2020.
22. Menduni, M., *Giro: "Fare rientrare quelle persone vuol dire condannarle all'inferno"*, in La Stampa, 14 agosto 2017.
23. Micaleff, M., e Reitano, T., *The anti-human smuggling business and Libya's political endgame*, Institute for Security Studies, dicembre 2017.
24. Moual, K., *Respingimenti, Italia condannata*, in Sole 24 Ore, 24 febbraio 2012.
25. Nadeau, B.L., *"Migrants are more profitable than drugs": how the mafia infiltrated Italy's asylum system*, in The Guardian, 1° febbraio 2018.
26. Omilusi, M., *A Researcher's Visit to Italy: Human trafficking and the Nigerian-Sicilian Mafias*. African Sociological Review, Vol. 23(1), pp. 110-122.
27. Paleologo, F.V., *Gli obblighi di soccorso in mare nel diritto sovranazionale e nell'ordinamento interno*, in Questione Giustizia, 2018.
28. Paleologo, F.V., *Esternalizzazione della frontiera e finanziamento degli accordi con la "Libia" contro i diritti fondamentali dell'Uomo*, in Giustizia Insieme, 22 luglio 2020.

29. Porsia, N., *Migranti nella trappola libica, tra guerra e COVID-19*, in OpenMigration, 20 aprile 2020.
30. Radio Radicale, *Libia: collegamento con Sergio Scandura sulla scarcerazione del comandante Bidja, capo della Guardia costiera libica accusato di corruzione e traffico di esseri umani*, in Radio Radicale, 12 aprile 2021.
31. Ronzitti, N., *Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, n. 108, gennaio 2009.
32. Salvi, G., *Le organizzazioni criminali e il traffico di migranti*, in Questione Giustizia, 7 giugno 2016.
33. Santoni, S., *La sporca storia della 'ndrangheta e del Cara di Isola Capo Rizzuto*, in Panorama, 16 maggio 2017.
34. Saviano, R., *Non regolarizzare i migranti nei campi è un favore alla mafia*, in La Repubblica, 12 maggio 2020.
35. Scavo, N., *Dalla Libia a Mineo, il negoziato tra l'Italia e il boss*, in Avvenire, 4 ottobre 2019.
36. Scavo, N., *Condannati a Messina tre torturatori arruolati in Libia dagli uomini di Bija* in Avvenire, 28 maggio 2020.
37. Scavo, N., *Caso Asso 28, processo per il respingimento di 101 persone. Ecco gli audio*, in Avvenire, 17 luglio 2020.
38. Scavo, N., *Arrestato in Libia il trafficante di uomini Bija*, in Avvenire, 14 ottobre 2020.
39. Scipione, A., *Irini raddoppia con un occhio alla tregua in Libia*, in InsideOver, 23 marzo 2021.
40. Shah, V., *EU funds for Sudan may worsen fate of refugees*, in EUObserver, 10 aprile 2017.
41. *Strage di Pasquetta. Responsabilità italiane: esposto alla procura di Roma*, in Nuovi de-saparecidos, 1° luglio 2020.
42. Treossi, G., *Il nuovo governo libico ha giurato: tra ombre e speranze prosegue il cammino verso nuove elezioni*, in European Affairs, 17 marzo 2021.

Report

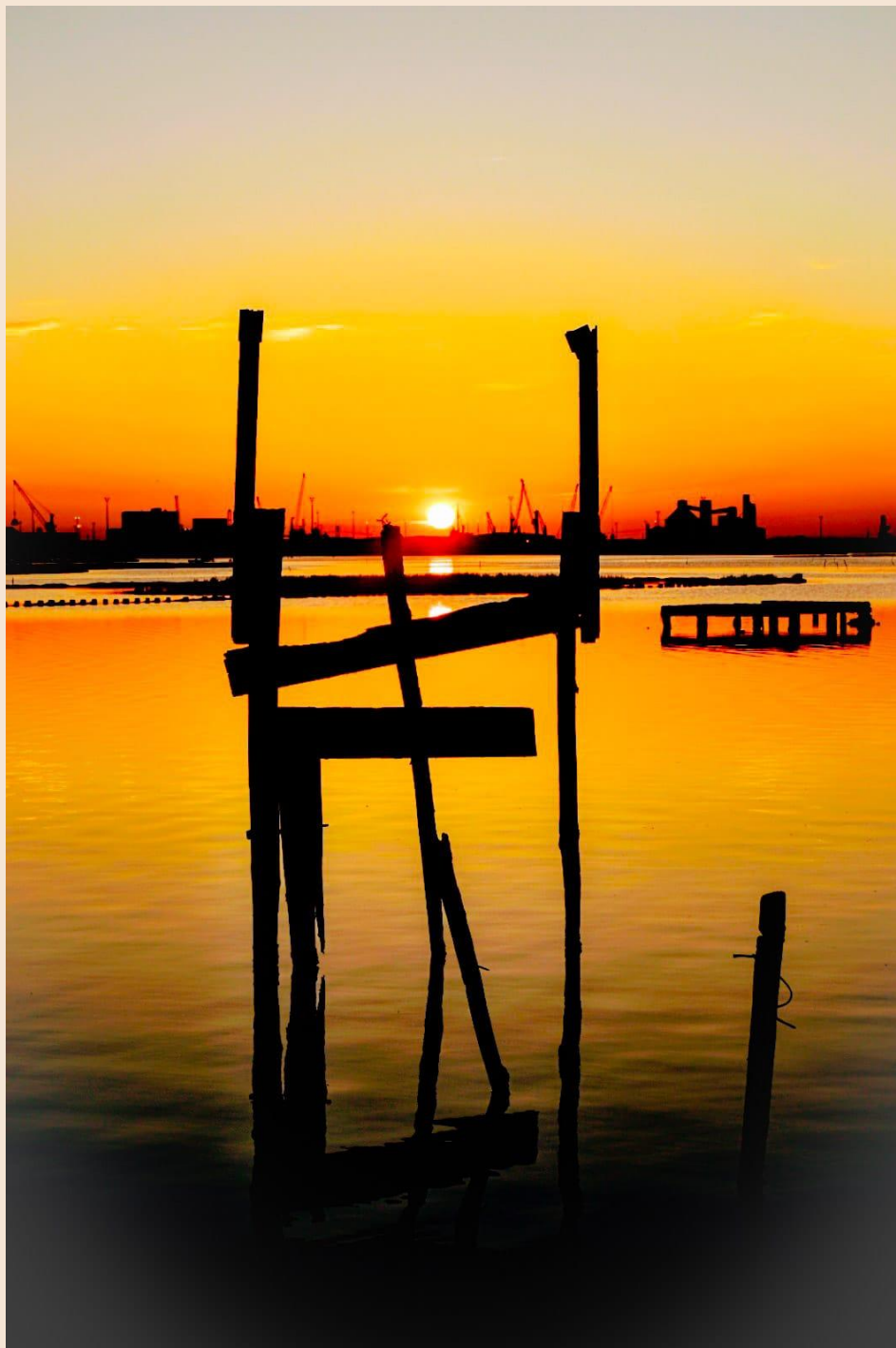
1. AMNESTY INTERNATIONAL, *Libya's dark web of collusion. Abuses against Europe-bound refugees and migrants*, 2017.
2. AMNESTY INTERNATIONAL, *Punishing compassion: Solidarity on trial in fortress Europe*, 2020.
3. AMNESTY INTERNATIONAL, *"Between Life and death". Refugees and migrants trapped in Libya's cycle of abuse*, settembre 2020.
4. AMNESTY INTERNATIONAL e HUMAN RIGHTS WATCH, *Written submissions on behalf of the interveners, Case s.s. v. Italy, Application no. 21660/18*, 2018.
5. COPASIR, *La Tratta di esseri umani e le sue implicazioni per la sicurezza della Repubblica*, Comitato Parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Doc. XXXIV, n. 2, 2009.
6. GUARDIA COSTIERA ITALIANA, *Search and Rescue activity and Migratory flows in Central Mediterranean Sea*, 2016.
7. HUMAN RIGHTS WATCH, *Stemming the Flow. Abuses against migrants, asylum seekers and Refugees*, Part III, Volume 18, no. 5(E), 2006.
8. IOM, *Migrants missing in Libya a matter of gravest concern*, 17 aprile 2020.
9. SECURITY COUNCIL, *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*, S/2017/466, 2017.

10. UNHCR, *Dichiarazione congiunta sulla Libia UNHCR-OCHA-UNICEF-UNFPA-WFP-OIM*, reperibile online, 14 maggio 2020.

Volumi

Conforti, B., *Diritto Internazionale*, Napoli, VIII ed.

ICSA, *Terrorismo, Criminalità e Contrabbando: Gli affari dei jihadisti in Medio Oriente, Africa ed Europa*, Rubbettino, 2019.



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

Utilizzo ai fini fiscali dei dati acquisiti nell'ambito dell'attività antiriciclaggio: principi e modalità applicative

Use for tax purposes of the data acquired as part of the anti-money laundering activity: principles and methods of application

di [Luigi Galluccio](#)

ABSTRACT

In aderenza al contenuto del D.Lgs. n. 231/2007, la diretta utilizzabilità ai fini fiscali delle informazioni acquisite nell'ambito delle attività antiriciclaggio è ormai una piena realtà, che genera una perfetta osmosi tra il procedimento antiriciclaggio e quello amministrativo-tributario.

Tuttavia, i dati derivanti dall'attività di approfondimento delle segnalazioni di operazioni sospette possono essere utilizzati solo nel rispetto delle norme poste a tutela della riservatezza del segnalante.

In compliance with the content of Legislative Decree no. 231/2007, the direct usability for tax purposes of the information acquired in the context of anti-money laundering activities is now a full reality, which generates a perfect osmosis between the anti-money laundering and administrative-tax proceedings.

However, the data deriving from the in-depth analysis of suspicious transaction reports can only be used in compliance with the rules set up to protect the confidentiality of the whistleblower.

Sommario

1. Premessa
2. Evoluzione normativa
3. La disciplina antiriciclaggio e gli strumenti di cooperazione
4. La traslazione degli elementi probatori dal procedimento antiriciclaggio a quello amministrativo-tributario
 - 4.1 Utilizzo dei dati acquisiti nel corso delle ispezioni e dei controlli antiriciclaggio
 - 4.2 Utilizzo dei dati acquisiti dall'approfondimento investigativo di segnalazioni di operazioni sospette
 - 4.3 Utilizzo dei dati relativi alle indagini finanziarie
5. Considerazioni conclusive

Summary

1. Introduction
2. Regulatory evolution
3. Anti-money laundering regulations and cooperation tools
4. The transfer of evidence from the anti-money laundering procedure to the administrative-tax one
 - 4.1 Use of data acquired during inspections and anti-money laundering controls
 - 4.2 Use of the data acquired from the analysis of suspicious transaction reports
 - 4.3 Use of financial investigation data
5. Concluding remarks

1. Premessa

Com'è noto, il *corpus* normativo di riferimento e funzionale a costituire il presidio preventivo di contrasto al riciclaggio è incentrato, in

ambito nazionale, nel **D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231** (di seguito *decreto antiriciclaggio*) che, nel corso degli anni, è stato oggetto di vari interventi di *restyling*, principalmente

te finalizzati a recepire all'interno dell'ordinamento giuridico interno le molteplici Direttive europee ai fini antiriciclaggio¹. Con riguardo al tema del presente lavoro, assume particolare rilievo – oltre al D.Lgs. n. 125/2019 con cui è stata recepita la V Direttiva dell'Unione Europea – anche il D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90 (con cui è stata recepita la IV Direttiva UE)².

Tale percorso evolutivo lungo e complesso è stato caratterizzato da un ruolo rilevante sia dalle Istituzioni internazionali – come il Gruppo di Azione Finanziaria (GAFI) unitamente all'OCSE alla luce delle correlazioni esistenti in tema di trasparenza fiscale nonché la stessa Unione Europea – sia dai singoli Stati membri, che sono stati indotti a definire, nel proprio ambito territoriale, una disciplina in grado di prevenire in modo efficace il ricorso al sistema finanziario per finalità di riciclaggio.

In tale cornice normativa nazionale e unionale, corre l'obbligo porre in risalto il **ruolo centrale e di rilievo svolto dalla Guardia di Finanza** (nella dimensione trasversale del contesto tributario e di antiriciclaggio), cui sono attribuite le esclusive funzioni ispettive – con l'attribuzione di poteri speciali e di polizia economico-finanziaria ai sensi dell'art. 2, co. 4 del D.Lgs. 68/2001 – a presidio della legalità e volte al controllo del corretto adempimento degli obblighi posti a carico degli operatori coinvolti.

Nel prosieguo, dopo una breve disamina dello strumentario normativo che autorizza il **passaggio dei dati dall'area antiriciclaggio a quella fiscale**, saranno esaminate le modalità operative attraverso le quali i dati acquisiti dagli obbligati nell'assolvimento degli obblighi antiriciclaggio, possono essere

¹ Per una puntuale analisi dell'evoluzione normativa nazionale ed unionale in materia, si rinvia a B. Bartoloni, L. Galluccio, A. Mancazzo e G. Putzu, *Obblighi antiriciclaggio per i professionisti*, in "Guida Pratica Fiscale", Il Sole 24 Ore, Ed. Frizzera, 2011, pag. 5 e ss.

² Per completezza, si ricorda anche il D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 92, che ha introdotto disposizioni specifiche ai fini antiriciclaggio per i compro oro.

“valorizzate” e “sfruttate” dal Fisco, quale legittimo e proficuo *input* sia per l'attività di selezione dei contribuenti da verificare sia per lo svolgimento controlli fiscali più mirati ed incisivi, finalizzati all'individuazione di disponibilità patrimoniali o di attività produttive di reddito, in tutto o in parte, occultate.

2. Evoluzione normativa

In analogia con quanto già disposto dall'**art. 2, co. 1, della L. 5 luglio 1991, n. 197**³, il **legislatore** – fin dalla prima versione – del **decreto antiriciclaggio**⁴, nella piena consapevolezza della **possibile interferenza fra fenomeni di evasione o elusione fiscale e il riciclaggio di denaro di dubbia o illegale provenienza**, ha espressamente previsto (al co. 6 dell'art. 36, successivamente abrogato ad opera del legislatore del 2017) che i dati e le informazioni registrate nell'archivio unico informatico, nel registro della clientela ovvero nei sistemi informatici tenuti ai fini antiriciclaggio sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti⁵.

³ Sul punto, si rinvia a L. Galluccio e G. Putzu, *Antiriciclaggio: modalità e procedura di utilizzo dei dati ai fini fiscali*, in "Guida ai controlli fiscali", n. 5/2008 dove si è avuto modo di osservare che "sotto la vigenza della L. 197/1991, l'art. 2 prevedeva che i dati registrati nell'archivio unico potevano essere utilizzati ai fini fiscali nei limiti previsti dalle «disposizioni vigenti»".

⁴ Si fa riferimento al D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231 recante misure di "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" (c.d. III direttiva antiriciclaggio), pubblicato nella G.U. n. 290 del 14.12.2007 ed entrato in vigore il 29.12.2007. Per un primo commento sul tema, si rinvia a L. Galluccio e G. Putzu, *Antiriciclaggio: modalità e procedura di utilizzo dei dati ai fini fiscali*, in "Guida ai controlli fiscali", n. 5/2008.

⁵ In merito, si evidenzia che la Relazione di accompagnamento al decreto antiriciclaggio precisava che la norma era conforme al principio generale in materia di accertamenti tributari di cui all'art. 36, comma 4, del D.P.R. n. 600/1973, e che non atteneva alla riservatezza del segnalante, la cui identità era tutelata dalla disposizione dell'art. 45 del D.Lgs. n. 231/2007. Sul punto, L. Starola, *L'utilizzo dei dati antiriciclaggio ai fini fiscali*, in Le nuove regole antiriciclaggio, Milano,

Il legislatore del 2007, pur riconfermando il **segreto d'ufficio** già previsto dall'art. 3, co. 10, della L. n. 197/1991, aveva altresì statuito, attraverso l'allora vigente contenuto dell'art. 9, co. 1, secondo periodo, del citato *decreto antiriciclaggio* che “*sono fatti salvi i casi di comunicazione espressamente previsti dalla legge*”, secondo cui era stata individuata, ancorché indirettamente, l'operatività nel sistema antiriciclaggio della disciplina di carattere generale che permetteva il **travaso di elementi probatori dall'ambito amministrativo a quello tributario**⁶, **sulla base della regola di cui all'art. 36, co. 4, del D.P.R. n. 600/1973**⁷.

2007, pagg. 141-142, osservava che, qualora si fosse acceduto alla tesi sopra evidenziata, si sarebbe dovuto concludere che la norma introdotta sarebbe stata *inutiliter data*, posto che non avrebbe aggiunto nulla di nuovo rispetto alle disposizioni fiscali vigenti. L'autrice, invece, sosteneva che la novella legislativa introduceva una facoltà che gli uffici finanziari, diversamente, non avrebbero potuto esercitare, nella considerazione che era consentito l'utilizzo a fini diversi (fiscali, N.d.r.), e senza alcuna autorizzazione, dei dati raccolti ai fini antiriciclaggio i quali, avendo “*immediatamente una proiezione penale*”, avrebbero necessitato, analogamente a quanto previsto per l'utilizzo del materiale istruttorio acquisito in sede penale, dell'autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria ex artt. 33, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973 e 63, comma 1, del D.P.R. n. 633/1972 come modificati dall'art. 23 del D.Lgs. n. 74/2000.

⁶ In tal senso, si era posizionato il Comando Generale della Guardia di finanza con la circolare n. 1/2008, *Istruzione sull'attività di verifica*, Volume I, Cap. 5, par. 8, pag. 39.

⁷ L'art. 36, co. 4, del D.P.R. n. 600/1973 recita che “*I soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza nonché gli organi giurisdizionali, requirenti e giudicanti, penali, civili e amministrativi e, previa autorizzazione, gli organi di polizia giudiziaria che, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli direttamente ovvero, ove previste, secondo le modalità stabilite da leggi o norme regolamentari per l'inoltro della denuncia penale, al comando della Guardia di finanza competente in relazione al luogo di rilevazione degli stessi, fornendo l'eventuale documentazione atta a provarli*”. Per un dettagliato approfondimento sulle modalità applicative dell'acquisizione delle informazioni ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 cfr. Circolare

In base a questa norma, quindi, tutte le autorità ispettive e di vigilanza, compresa l'autorità giudiziaria penale, civile ed amministrativa, sono obbligate a segnalare elementi potenzialmente rilevanti dal punto di vista fiscale alla Guardia di finanza, per la quale pure, sono previste dalla legge anche modalità particolari per utilizzare, in tale ambito, le risultanze delle indagini di polizia giudiziaria.

Sul punto, si rileva che i militari della Guardia di finanza appartenenti al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria ovvero ai Reparti del Corpo all'uopo delegati dalla citata componente speciale, sono individuati *ope legis* quali incaricati dell'attività di riscontro del corretto assolvimento degli obblighi imposti dal D.Lgs. n. 231/2007, e in quanto tali, nell'esercizio dei poteri riconosciuti dalla normativa valutaria, svolgono funzioni “ispettive” in tale materia, con la conseguente applicazione agli stessi delle disposizioni in tema di obbligo di comunicazione ex art. 36, co. 4, del D.P.R. n. 600/1973 sopra richiamato.

Com'è stato evidenziato in dottrina⁸, già nel corso dei lavori di recepimento della c.d. “*III Direttiva antiriciclaggio*”⁹, emersero indicatori

n. 1/2018 del Comando Generale della Guardia di Finanza recante “*Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali*”, Vol. II, parte IV, Cap. 2, pag. 189 e ss..

⁸ Sul punto, si rinvia a S. Capolupo, in *Antiriciclaggio: obblighi per professionisti, intermediari ed altri soggetti*, a cura di S. Capolupo-M. Carbone-G. Sturzo, IPSOA, Milano, 2011, pag. 406, che sostiene come “*proprio la mancata omogeneizzazione delle misure di contrasto (al riciclaggio e all'evasione fiscale, n.d.r.) deve essere considerata la causa principale non solo della loro sopravvivenza ma, in molti casi, anche della loro crescita*”. Vieppiù, l'Autore evidenzia come debba riconoscersi che “*la tendenza a tenere distinte le misure di contrasto al riciclaggio da quelle volte al contrasto all'evasione fiscale si pone in chiaro contrasto con l'esperienza operativa che evidenzia, man mano che si consolida il sistema della globalizzazione economica, un legame oggettivo tra i due fenomeni la cui contemporanea realizzazione non costituisce ipotesi scolastica ma una triste realtà*”.

⁹ Direttiva n. 2005/60 CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 26 ottobre 2005.

circa la **volontà del legislatore nazionale di connotare la normativa antiriciclaggio anche con i contrassegni di una normativa antievasione fiscale**. A tal riguardo, corre l'obbligo evidenziare che tale previsione fu confermata, solo nella versione definitiva del *decreto antiriciclaggio*, dal contenuto, oltre che delle norme sopra citate, anche delle (previgenti) disposizioni di cui agli artt. 6, co. 6, lettera e); 8, co. 4, lettere a) e b); art. 8, co. 5; 9, co. 4; 45, co. 3 e 4; 46, co. 2.

Infatti, tali disposizioni non trovavano alcun riscontro né nell'ambito citata III direttiva¹⁰, né in seno alla legge delega, la quale prese, peraltro, solo in parte in considerazione il **parere del Garante per la protezione dei dati personali** il quale, con riferimento al contenuto del menzionato art. 36, co. 6 (del *decreto antiriciclaggio*), aveva sottolineato la necessità, al fine di assicurare il rispetto del principio di finalità nel trattamento dei dati, di **consentire l'utilizzabilità degli stessi ai fini fiscali solo in caso di accertato riciclaggio**¹¹.

In tale prospettiva, il legislatore è intervenuto, successivamente, con le norme introdotte dal D.L. n. 78/2009¹² che hanno aggiunto il **numero 7-bis) all' art. 32**, co. 1, del D.P.R. n. 600/1973¹³ e all' art. 51, co. 2, del D.P.R.

n. 633/1972, secondo le quali è **permesso al Fisco**, attraverso una **modalità non ancora definita**, e ripercorrendo una procedura autorizzativa, in sostanza, analoga a quella prevista in materia di indagini finanziarie, **di richiedere alle Autorità di vigilanza** (Banca d'Italia, Unità di informazione finanziaria, Isvap ecc.) **anche in deroga a specifiche norme di legge, dati di natura creditizia, finanziaria e assicurativa, con la possibilità di utilizzare in sede fiscale quelli raccolti ai fini della normativa antiriciclaggio**.

Un'ulteriore novità fu introdotta dall'art. 12, co. 11, della L. n. 214/2011, che modificò l'art. 51, co. 1, del *decreto antiriciclaggio*, aggiungendo la previsione secondo cui la **comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze** che gli obbligati sono tenuti ad inviare quando, in relazione ai loro compiti di servizio e nei limiti delle loro attribuzioni e attività, hanno notizia di **infrazioni alle disposizioni dell'art. 49 in tema di limitazione dell'uso del contante e di valori assimilati**, avrebbe dovuto essere veicolata immediatamente *“anche alla Agenzia delle entrate che attiva i conseguenti controlli di natura fiscale”*¹⁴. Attese le

¹⁰ Sul punto, si precisa che la *ratio legis* che emergeva dal 1° considerando e dall'art. 1 della Direttiva era chiara e univoca, ed era quella di evitare che flussi ingenti di denaro provenienti da attività criminose potessero danneggiare la stabilità del settore finanziario e minacciare il mercato unico.

¹¹ In particolare, il legislatore del 2007 non ritenne necessario modificare la formulazione normativa, limitandosi a inserire nell'art. 3, tra i principi generali applicabili, un sintetico richiamo alla normativa in materia di protezione dei dati personali, ritenuto da L. Starola, *op. ult. cit.*, pag. 144, una *“risposta generica e pressoché inutile”*.

¹² Cfr. art. 15, commi 8-*quinquies* e 8-*sexies*.

¹³ La novella legislativa introdotta prevede la possibilità per gli uffici finanziari di *“7-bis) richiedere, con modalità stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con l'Autorità di vigilanza in coerenza con le regole europee e internazionali in materia di vigilanza e, comunque, previa autorizzazione del direttore centrale dell'accertamento dell'Agenzia delle*

entrate o del direttore regionale della stessa, ovvero, per il Corpo della guardia di finanza, del comandante regionale, ad autorità ed enti, notizie, dati, documenti e informazioni di natura creditizia, finanziaria e assicurativa, relativi alle attività di controllo e di vigilanza svolte dagli stessi, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge”.

¹⁴ Cfr. C. Bartelli, *Stretta contanti: bancomat per tutti*, in *“Italia Oggi”* del 6 dicembre 2011 e N. Borzi, *Contrasto al “cash” più serrato*, in *“Il Sole 24 Ore”* del 7 dicembre 2011; secondo i citati primi commentatori gli obbligati avrebbero dovuto procedere direttamente alla comunicazione all'Agenzia delle Entrate delle infrazioni rilevate alle disposizioni che limitano l'utilizzo di contanti e valori assimilati; in senso contrario, cfr. P. Russo, *Decreto Salva Italia (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito) – L'utilizzo a fini fiscali dei dati antiriciclaggio anche alla luce delle novità introdotte dal Decreto “Salva Italia”*, in *“il fisco”* n. 4 del 2012, pag. 1-523, dove l'Autore sostiene che *«dal tenore letterale della novità normativa in commento e dalla sua collocazione al termine del periodo di cui al comma 1 dell'art. 51 del D.Lgs. n. 231/2007,*

cite problematiche interpretative che tale disposizione aveva generato, il **D.L. n. 2 marzo 2012, n. 16** – convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44 – attraverso l’art. 8, co. 7, sostituì – nell’art. 51, co. 1 (del *decreto antiriciclaggio*) – le parole “*alla Agenzia delle entrate che attiva i conseguenti controlli di natura fiscale*” con le seguenti: «*alla Guardia di finanza la quale, ove ravvisi l’utilizzabilità di elementi ai fini dell’attività di accertamento, ne dà tempestiva comunicazione all’Agenzia delle entrate*» (attualmente in vigore).

Con riferimento ai **settori impositivi all’interno dei quali è consentito utilizzare i dati acquisiti nell’area dell’antiriciclaggio**, la disposizione di cui al previgente art. 36, co. 6, del *decreto antiriciclaggio* non prevedeva restrizioni, limitandosi a specificare che gli stessi potevano essere utilizzati “*secondo le disposizioni vigenti*”, che sarebbero state quelle proprie di ciascun settore impositivo interessato¹⁵. Le medesime considerazioni possono essere estese anche ai dati oggetto di comunicazione ex art. 51, co. 1, del decreto antiriciclaggio. Con riguardo ai dati antiriciclaggio oggetto di comunicazione ex art. 36, co. 4, del D.P.R. n. 600/1973, pur in assenza di una analoga disposizione in materia di Iva e

appare più corretta una lettura secondo cui la comunicazione, entro 30 giorni, è sempre indirizzata al MEF, il quale provvederà alla contestazione e agli altri adempimenti previsti dall’art. 14 della L. n. 689/1981 e alla “immediata comunicazione della infrazione anche all’Agenzia delle entrate che attiva i conseguenti controlli di natura fiscale”. Per cui il destinatario della comunicazione resterebbe unicamente il MEF e per il suo tramite la comunicazione sarebbe veicolata all’Agenzia delle Entrate per i controlli di competenza. A tal riguardo, pur essendo prevista una immediata comunicazione, apparirebbe opportuno che il MEF comunicasse l’infrazione solo dopo un vaglio critico della comunicazione ricevuta dagli obbligati ovvero, se tempestiva, dopo l’avvenuta contestazione dell’infrazione, in modo tale da attribuire alle informazioni veicolate all’Agenzia delle Entrate una maggiore forza probatoria».

¹⁵ Ad analoghe conclusioni, come si può evincere successivamente, si giunge anche nell’attuale versione della norma in commento.

di altri tributi, si ritiene, sulla base del tenore letterale della norma (che fa riferimento ai “*fatti che possano configurarsi come violazioni tributarie*”), che **non sussistano limitazioni al loro utilizzo anche in settori impositivi diversi da quello delle imposte dirette**¹⁶.

A tal proposito, è stato osservato che l’intenzione del Legislatore è proprio quella di riferirsi, in modo asettico, a qualsiasi fattispecie di violazione, considerato che il medesimo qualora “*avesse voluto ancorare l’area operativa della previsione normativa al solo settore delle imposte sui redditi, avrebbe richiamato le violazioni previste dal D.P.R. n. 600/1973, senza effettuare un generico riferimento a tutti gli illeciti*”¹⁷.

Nel contesto legislativo sopra delineato, interviene il **D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90**¹⁸, il cui obiettivo è quello di allineare la normativa nazionale alle disposizioni contenute nella c.d. “*IV direttiva antiriciclaggio*”, nonché agli *standards* internazionali fissati nelle Raccomandazioni del Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.), come revisionate nel febbraio 2012¹⁹.

Dalla lettura della **relazione di accompagnamento** al provvedimento, emergono le ragioni dell’ennesimo intervento e “*riguardano la necessità di rafforzare il mercato interno riducendo la complessità transfrontaliera, di contribuire alla stabilità finanziaria tute-*

¹⁶ In merito, si rinvia a B. Bartoloni, L. Galluccio, A. Mancazzo e G. Putzu, *Obblighi antiriciclaggio per i professionisti*, in “Guida Pratica Fiscale”, Il Sole 24 Ore, Ed. Frizzera, 2011, pag. 172; in senso analogo, cfr. P. Russo, *Decreto Salva Italia (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito) – L’utilizzo a fini fiscali dei dati antiriciclaggio anche alla luce delle novità introdotte dal Decreto “Salva Italia”*, in “il fisco” n. 4 del 2012, pag. 1-523.

¹⁷ In tal senso, si rinvia a quanto analizzato in dottrina, S. Capolupo, *Riciclaggio ed evasione fiscale*, in “il fisco”, n. 33/2007.

¹⁸ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2017, in vigore dal 4 luglio 2017.

¹⁹ La traduzione degli *standard* in italiano riveste carattere divulgativo ed è stata effettuata a cura della Direzione V del Dipartimento del Tesoro (MEF), si veda www.dt.tesoro.it/prevenzionereatifinanziari.

lando la solidità, il finanziamento regolare e l'integrità del sistema finanziario e di salvaguardare la prosperità economica dell'Unione Europea assicurando un efficiente contesto imprenditoriale²⁰.

Con specifico riguardo ai riflessi sul comparto fiscale e con riferimento al tema oggetto del presente lavoro, sia le citate raccomandazioni del G.A.F.I., sia la direttiva (UE) 849/2015 attribuiscono specifica rilevanza ai profili di contiguità tra gli aspetti di evasione fiscale e riciclaggio, tanto è vero **che i reati connessi alle imposte dirette e indirette vengono per la prima volta fatti rientrare nella definizione di "attività criminosa"**, i cui proventi possono costituire oggetto di operazioni di *money laundering*²¹. Pertanto, l'aver reso le due sfere operative così fortemente comunicanti legittima, in chiave sistematica, **l'utilizzo dei dati acquisiti in base alla disciplina antiriciclaggio anche in attività amministrative di natura fiscale**, spesso funzionali all'accertamento di condotte delittuose produttive di proventi oggetto di possibile riciclaggio.

In tal guisa, **l'art. 34, co. 1**, del *decreto antiriciclaggio*, nella modifica prevista dal citato D.Lgs. n. 90/2017²², riproduce integralmente

²⁰ Lo stringente rapporto esistente tra il regime giuridico del settore antiriciclaggio e quello fiscale è di palmare evidenza, allorché si consideri che un più severo contrasto alla variegata crescita del mercato criminale riflette effetti positivi sull'economia legale ed assicura una doverosa corretta concorrenza tra gli operatori economici. Appare altrettanto chiaro, che l'enorme quantità di denaro illecito immesso nei circuiti finanziari, da un lato, può compromettere la stabilità e l'integrità del settore e, dall'altro, rappresenta una pericolosa, concreta e provata minaccia per il mercato interno dell'Unione e dei singoli Stati membri. In merito, cfr. S. Capolupo, *I nuovi rapporti tra normativa antiriciclaggio e fiscale*, in "il fisco" n. 14 del 2017, pag. 1-1338.

²¹ Il considerando 11 della IV direttiva antiriciclaggio afferma, per quanto di interesse, che "(...) in linea con le raccomandazioni riviste del GAFI, i reati fiscali connessi alle imposte dirette e indirette rientrano nell'ampia definizione di attività criminosa ai sensi della presente direttiva (...)".

²² Tale norma recita "Nel rispetto del vigente quadro di attribuzioni e competenze, i dati e le informazioni

la **disposizione in materia di utilizzabilità a fini fiscali dei dati e delle informazioni conservate per finalità di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo**, confermando l'assetto disegnato sotto il vigore della previgente normativa²³.

La **diversa formulazione delle due disposizioni** induce a realizzare una prima considerazione, al fine di acclarare se trattasi solo di mere sfumature formali ovvero se, di contro, si è di fronte ad una differenza di natura sostanziale. In ogni caso, il riferimento alle sole disposizioni relative all'obbligo di registrazione (ora di conservazione) sembrerebbe, *prima facie*, escludere che le informazioni acquisite al di fuori degli obblighi di adeguata verifica della clientela e risultanti dalle registrazioni (ora conservazione) non sarebbero utilizzabili ai fini fiscali. Naturalmente, la tematica non è nuova e la dottrina²⁴, al riguardo, è piuttosto copiosa sebbene le conclusioni cui si è pervenuti in passato siano piuttosto divergenti.

La nuova formulazione della norma, nel richiamare sia le **attribuzioni** che le **competenze**, risulta essere più precisa²⁵, evitando

conservate secondo le norme di cui al presente Capo sono utilizzabili a fini fiscali".

²³ Il previgente art. 36, co. 6 disponeva che "i dati e le informazioni registrate ai sensi delle norme di cui al presente Capo sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti".

²⁴ Cfr., per tutti, S. Capolupo, *I nuovi rapporti tra normativa antiriciclaggio e fiscale*, in "il fisco" n. 14 del 2017, pag. 1-1338.

²⁵ In merito, con riferimento alla vigenza del citato art. 36, co. 6, cfr. P. Russo, *Decreto Salva Italia (D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito) – L'utilizzo a fini fiscali dei dati antiriciclaggio anche alla luce delle novità introdotte dal Decreto "Salva Italia"*, in "il fisco" n. 4 del 2012, pag. 1-523, dove l'Autore puntualizza che "...il "patrimonio informativo" acquisito dagli obbligati nell'osservanza delle disposizioni del D.Lgs. n. 231/2007 è "accessibile" per gli organi investigativi (e in particolare, per quanto qui di più stretto interesse, per la Guardia di finanza), in via diretta e con specifica richiesta, solo per le finalità di controllo proprie della normativa antiriciclaggio, che a tal fine subordina l'esercizio dei poteri di polizia valutaria. Conseguentemente, laddove l'attività ispettiva non sia finalizzata al riscontro della corretta osservanza delle

al contempo il riferimento alla normativa vigente. Vi è da dire che quest'ultima puntualizzazione è sempre apparsa del tutto ridondante, nella misura in cui qualsiasi utilizzo in difformità dal quadro giuridico di riferimento sarebbe irrituale e, pertanto, illegittimo.

In tale contesto, assume sicuro rilievo il **disposto dell'art. 9, co. 9** del novellato *decreto antiriciclaggio*, che, nel disciplinare le attribuzioni del Nucleo Speciale Polizia Valutaria e della Direzione Investigativa Antimafia, stabilisce che *“i dati e le informazioni acquisite nell'ambito delle attività svolte ai sensi del presente articolo sono utilizzabili ai fini fiscali, secondo le disposizioni vigenti”*.

Tale disposizione è:

- da un lato, connotata senza dubbio da un **maggiore perimetro applicativo rispetto** a quanto disciplinato dall'**attuale citato art. 34, co. 1** (ma anche dal previgente art. 36, co. 6) – che limita(va) l'utilizzabilità in campo tributario alle sole informazioni registrate dai soggetti obbligati, contenute, cioè, nell'archivio unico informatico, nel registro della clientela ovvero nei sistemi informatici tenuti ai fini antiriciclaggio – **ampliando sensibilmente l'ambito oggettivo delle evidenze che si prestano ad un'utilizzazione fiscale diretta, includendovi tutte le informazioni acquisite nel contesto delle “attività svolte” ai sensi del citato art. 9;**
- dall'altro, riprende il riferimento alle *“disposizioni vigenti”*.

Da ultimo, il **D.Lgs. 4 ottobre 2019, n. 125**²⁶ novella il disposto dell'art. 9, co. 9, del de-

disposizioni di cui al D.Lgs. n. 231/2007, ma sia motivata da ragioni di carattere esclusivamente fiscale, si ritiene che l'organo di controllo non possa procedere all'acquisizione dei dati in questione, e quindi al loro successivo utilizzo a fini fiscali ...”.

²⁶ Recante *“Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi 25 maggio 2017, n. 90 e n. 92, recanti attuazione della direttiva (UE) 2015/849, nonché attuazione della direttiva (UE) 2018/843 che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio o finanzia-*

creto antiriciclaggio, sancendo che “i dati e le informazioni acquisite nell'ambito delle attività svolte ai sensi del presente articolo sono utilizzabili ai fini fiscali, secondo le disposizioni e le attribuzioni vigenti”.

Come evidenzia la **relazione illustrativa** del D.Lgs. n. 125/2019, l'art. 1 *“comma 2 interviene sul Capo II del Titolo I, D.Lgs. n. 231/07 che detta disposizioni in materia di compiti, attribuzioni e azioni delle autorità, delle amministrazioni e degli organismi interessati e dei soggetti coinvolti nell'attività di vigilanza, controllo e sorveglianza degli adempimenti previsti in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ...”*.

In tale ottica, si ritiene che **l'integrazione della locuzione “e le attribuzioni”** nel citato art. 9, co. 9, nel colmare un evidente refuso compiuto dal legislatore del 2017, fornisce a tale disposizione la portata di un **travaso globale dei dati antiriciclaggio in attività amministrative di natura fiscale**, nella misura in cui supera i menzionati limiti dell'art. 34, co. 1²⁷, pur nel rispetto dei diritti dei contribuenti – e, in particolare, di quelli previsti dallo statuto dei diritti del contribuente – e della *privacy*.

3.La disciplina antiriciclaggio e gli strumenti di cooperazione

Nel quadro normativo sopra delineato, il citato **D.Lgs. 4 ottobre 2019, n. 125** ha introdotto delle novità in tema di cooperazione tra gli attori del sistema antiriciclaggio²⁸.

In particolare, con riguardo alla **cooperazione tra Autorità nazionali**, è stato inserito il co. 1-bis, all'art. 12 del *decreto antiriciclaggio*, che prevede la possibilità per le Autorità

mento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE” e pubblicato in G.U. S.G. n. 252 del 26-10-2019.

²⁷ Sul tema, cfr. M. Carbone, P. Bianchi e V. Vallefuoco, *Le nuove regole antiriciclaggio*, IPSOA, 2020, Cap. X, pag. 822, dove l'Autore sostiene che tale disposizione *“... assurge a norma di carattere generale nelle procedure di accertamento tributario ...”*.

²⁸ Cfr. Circolare n. 371277/2019 datata 31.12.2019 del Comando Generale della Guardia di Finanza.

di cui all'art. 21, co. 2, lett. a) dello stesso decreto (M.E.F., Autorità di Vigilanza di settore, U.I.F., D.I.A. e la Guardia di Finanza), di cooperare tra loro anche in deroga al segreto d'ufficio²⁹.

Lo scopo della nuova norma – che, di fatto, introduce una vera e propria fattispecie di **cooperazione “rafforzata”** – è, nello specifico, quello di **valorizzare le sinergie informative tra le Autorità** ed, in tale contesto, **la Guardia di Finanza interpreta un ruolo significativo**, nella misura in cui favorirà l'acquisizione di un patrimonio informativo completo sui soggetti appartenenti a categorie sottoposte a vigilanza c.d. “concorrente”, permettendo di meglio orientare le correlate attività ispettive.

Fuori da tale perimetro normativo, resta ferma la segretezza delle informazioni detenute da tali Autorità e rilevanti per l'esercizio delle rispettive attribuzioni in materia antiriciclaggio.

In tale ottica occorre leggere anche, il successivo **co. 4 dell'art. 12**, anch'esso modificato dal legislatore del 2019, che è intervenuto a **salvaguardare la segretezza delle indagini di polizia** anche nel momento antecedente all'assunzione della direzione delle stesse da parte dell'Autorità Giudiziaria, nei casi in cui comunque l'informativa di reato sia già stata trasmessa.

Ulteriori deroghe al segreto d'ufficio, sempre con riguardo allo scambio delle informazioni rilevanti ai fini della prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, sono sancite al co. 8 dell'art. 12, concernenti alla:

- possibilità, già consentita dalla previgente normativa, per l'Autorità Giudiziaria e la polizia giudiziaria, di otte-

²⁹ Per “segreto d'ufficio” si intende il dovere, imposto agli impiegati pubblici, di non comunicare all'esterno dell'amministrazione notizie o informazioni di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni, ovvero che riguardino l'attività amministrativa in corso di svolgimento o già conclusa. Com'è noto, la violazione del segreto d'ufficio può rilevare sotto il profilo penale, qualora si verifichi la fattispecie di reato di cui all'art. 326 c.p..

nerle in pendenza di procedimento penale;

- cooperazione tra le Forze di Polizia.

Un'ulteriore novità è rappresentata dal nuovo **co. 7-bis dell'art. 12**, secondo il quale **gli Uffici del Pubblico Ministero potranno richiedere**, sempre nell'ottica di assicurare efficienza ed efficacia alle investigazioni, **i risultati degli approfondimenti investigativi svolti sulle segnalazioni al Nucleo Speciale Polizia Valutaria e alla D.I.A.** In termini operativi, l'esercizio di tale facoltà è volta a migliorare il necessario **coordinamento** tra le **attività di prevenzione** dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo **e quelle repressive**.

Con riferimento all'ambito della **cooperazione internazionale**, il citato D.Lgs. n. 125/2019, ha novellato **l'art. 13 del decreto antiriciclaggio**, disponendo che le citate Autorità di cui all'art. 21, co. 2 (M.E.F., Autorità di Vigilanza di settore, U.I.F., D.I.A. e la Guardia di Finanza) cooperano con le Autorità competenti degli altri Stati membri, al fine di assicurare che lo **scambio di informazioni e assistenza non siano impediti dall'attinenza alla materia fiscale delle stesse, dalla diversa natura giuridica o dal diverso status dell'omologa autorità competente richiedente ovvero dall'esistenza di un accertamento investigativo, di un'indagine o di un procedimento penale**.

La norma fa salvo, tuttavia, il **caso in cui lo scambio o l'assistenza possano ostacolare la predetta indagine o il predetto accertamento investigativo o procedimento penale**.

In ultimo, di particolare rilevanza appare essere la **facoltà**, per il Nucleo Speciale Polizia Valutaria e la D.I.A., **di scambiare direttamente, a condizioni di reciprocità ed in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, dati e informazioni di polizia con omologhi organismi esteri e internazionali**. La rilevanza di tale previsione risiede nel concreto rafforzamento delle attività di coopera-

zione internazionale, derivante dalle interconnessioni della Guardia di Finanza con i citati organismi e dalla facilitazione nell'acquisizione di informazioni connesse all'approfondimento investigativo delle SOS.

4. La trasmigrazione degli elementi probatori dal procedimento antiriciclaggio a quello amministrativo-tributario

Come già evidenziato, l'art. 9, co. 9 del *decreto antiriciclaggio* consente di utilizzare ai fini fiscali tutte le informazioni acquisite nel contesto delle attività svolte ai sensi della citata norma e, quindi, per quanto d'immediato interesse per la Guardia di Finanza, nel corso:

- a. delle **ispezioni** e dei **controlli** antiriciclaggio [comma 4, lett. a)];
- b. dell'**approfondimento** investigativo delle **informazioni ricevute in ambito di cooperazione internazionale** (art. 13) e delle **segnalazioni di operazioni sospette** trasmesse dall'U.I.F. [comma 4, lett. b)].

A tal riguardo, si rileva che la **valenza sistemica** della nuova disciplina in materia di utilizzabilità ai fini fiscali delle informazioni antiriciclaggio appare essere confermata anche dalla sua **collocazione** tra le **disposizioni di carattere generale** recate dal "Titolo I" del novellato *decreto antiriciclaggio*.

In tale ottica, come evidenziato anche della prassi operativa della Guardia di Finanza³⁰, tale disposizione incide sull'attività ispettiva dei Reparti, atteso che la previsione della **diretta utilizzabilità ai fini fiscali** delle informazioni acquisite nell'ambito delle attività *sub a. e b.* appare, in termini generali, suscettibile di assicurare una piena e immediata **interazione** tra il **procedimento antiriciclaggio** e quello **amministrativo-tributario**, secondo una **modalità simile** a quanto previsto, in base agli artt. 63 del D.P.R. 26 settembre 1972, n. 633, e 33 del D.P.R. 29 set-

³⁰ Cfr. Circolare n. 1/2018 del Comando Generale della Guardia di Finanza recante "*Manuale operativo in materia di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali*", Vol. II, parte IV, Cap. 2, pag. 182.

tembre 1973, n. 600, con riferimento alla **relazione che intercorre tra il procedimento penale e l'accertamento fiscale**.

Naturalmente, quest'ultimo canale di trasmigrazione degli elementi probatori prevede la previa **autorizzazione della competente Autorità Giudiziaria**, che può essere concessa anche in deroga all'articolo 329 c.p.p.³¹.

Cionondimeno, se – per un verso – è del tutto pacifico che il potenziamento degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale, attraverso la progressiva integrazione tra il sistema fiscale e quello antiriciclaggio, rappresenta uno degli scopi della riforma; dall'altro lato, la **concreta declinazione** di tale obiettivo deve essere coerente, in termini:

- generali, con la **finalità primaria** dei presidi in esame, vale a dire la **prevenzione** dell'utilizzo del **sistema finanziario** a scopo di **riciclaggio** e di **finanziamento del terrorismo**;
- specifici, con alcune disposizioni contenute nel *decreto antiriciclaggio* che rispondono ad **esigenze peculiari di settore** e che, astrattamente, potrebbero risultare non sempre e incondi-

³¹ Secondo la disciplina dell'art. 329 c.p.p. "*Obbligo del segreto*", il segreto si articola in due ambiti, quali, segnatamente, il divieto di partecipazione – c.d. "*segretezza interna*" – che inibisce ai soggetti privati del procedimento di venire a conoscenza delle attività dell'indagine preliminare ed il divieto di divulgazione – c.d. "*segretezza esterna*" – che impedisce la diffusione delle notizie acquisite nel corso delle indagini stesse fra tutti coloro a queste estranee.

Secondo l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione (*ex plurimis*, Sez. V, 17 giugno 2016, n. 12549; Sez. V, 19 settembre 2014, n. 19756; Sez. V, 31 gennaio 2013, n. 2352), che l'autorizzazione della magistratura è prevista a salvaguardia del segreto delle indagini penali e non ha – diversamente da quella del Procuratore della Repubblica, prevista per l'accesso ai fini fiscali dall'art. 52, 2° e 3° comma, del D.P.R. n. 633/1972 – alcuna finalità di stretta tutela nei confronti del contribuente ovvero dei soggetti coinvolti nel procedimento penale. Pertanto, anche in mancanza di espressa autorizzazione, gli elementi acquisiti nell'ambito di attività di polizia giudiziaria sono pienamente utilizzabili in sede amministrativa.

zionatamente compatibili con la possibilità di un automatico trasferimento di contenuti dall'ambito antiriciclaggio a quello fiscale. Tale cautela riguarda, in particolare, le disposizioni che prevedono l'**assoluta tutela della riservatezza del segnalante** sancita dall'art. 38 del *decreto antiriciclaggio*, che rappresenta uno dei **capisaldi del dispositivo di prevenzione**.

In linea di principio, quindi, i contenuti del vigente **art. 9, co. 9**, in aderenza alle direttive contenute nel menzionato documento di prassi consentono ai militari della Guardia di Finanza di **utilizzare in modo diretto**, nell'ambito di una verifica o di un controllo fiscale, le **informazioni** acquisite in esecuzione di **ispezioni** e **controlli** antiriciclaggio, ovvero in fase di **sviluppo investigativo di una segnalazione di operazione sospetta** (e delle informazioni ricevute in ambito di cooperazione internazionale), senza che sia necessario acquisire nuovamente tali dati attraverso l'attivazione delle potestà ispettive previste dalle disposizioni di cui ai DD.P.R. nn. 633/1972 e 600/1973.

Nel dettaglio, la direttiva della Guardia di Finanza ha declinato – anche sulla base di preliminari contatti con il **Dipartimento Tesoro del M.E.F.** – alle Unità operative specifiche indicazioni sulle modalità da attuare nelle ipotesi di **trasferimento** negli **atti delle ispezioni fiscali** dei dati e delle notizie acquisiti a seguito di attività antiriciclaggio.

In tal guisa, nelle ipotesi di **ispezioni** o **controlli antiriciclaggio**, tale travaso deve essere realizzato **soltanto e tassativamente a conclusione** di tutte le **attività** che i Reparti sono tenuti ad eseguire al fine della verifica del **corretto assolvimento**, da parte dei soggetti obbligati, degli **adempimenti** previsti dal **D.Lgs. n. 231/2007**, sempreché le informazioni medesime non siano confluite in un procedimento penale, poiché, in tale ultima evenienza, il loro utilizzo ai fini fiscali è soggetto alla diversa disciplina prevista dai richiamati artt. 63 del D.P.R. n. 633/1972 e 33 del D.P.R. n. 600/1973.

Viceversa, nel caso di **approfondimenti investigativi di segnalazioni di operazioni sospette (SOS)** la circolare della Guardia di Finanza individua la necessità che la trasmissione degli elementi probatori avvenga, in primo luogo, nel **rispetto del divieto di comunicazione** di cui all'art. **39, co. 1, decreto antiriciclaggio**³², si concretizzi **esclusivamente a seguito dell'avvenuto e definitivo completamento delle procedure** di cui al citato **art. 9, comma 4, lett. b)**³³.

In secondo luogo, il menzionato utilizzo dei dati antiriciclaggio, **in nessun caso**, deve determinare l'**inserimento in qualunque atto del controllo** o della **verifica fiscale**, compresi quelli redatti in **fase di programmazione** o **preparatoria** dell'intervento ispettivo, di **ogni tipo di riferimento** che, **anche in via indiretta**, possa **disvelare l'identità del segnalante**.

Orbene, il rinnovato quadro normativo consente di ritenere che **non sussistono preclusioni a partecipare al contribuente** che gli **elementi fiscalmente rilevanti** oggetto di **constatazione** hanno tratto **origine** dall'esecuzione di **un'ispezione** o di un **controllo antiriciclaggio**, ovvero **dall'approfondimento** di una **segnalazione di operazione sospetta**, fermo restando che ogni eventuale **specificazione** dovrà, comunque, essere **esclusa** in tutti i casi in cui possa **contribuire a disvelare**, anche indirettamente, il **soggetto segnalante**³⁴.

³² La norma prevede che *“Fuori dai casi previsti dal presente decreto, è fatto divieto ai soggetti tenuti alla segnalazione di un'operazione sospetta e a chiunque ne sia a conoscenza, di dare comunicazione al cliente interessato o a terzi dell'avvenuta segnalazione, dell'invio di ulteriori informazioni richieste dalla UIF o dell'esistenza ovvero della probabilità di indagini o approfondimenti in materia di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo”*.

³³ Tale indicazione, a parere di chi scrive, è valevole anche nel caso di sviluppo investigativo delle informazioni ricevute in ambito di cooperazione internazionale.

³⁴ A titolo esemplificativo, tale condizione può ricorrere nel caso di segnalazioni originate da un notaio a fronte dell'atteggiamento mantenuto dalle parti in occasione della stipula di un atto o da un professionista

In queste circostanze, come indicato nel menzionato documento di prassi, negli atti del controllo o della verifica, anche se relativi alle fasi della programmazione o della preparazione dell'intervento, potrà farsi ricorso a una formulazione generale del seguente tenore: *“Nel corso di accertamenti finalizzati alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio (o di finanziamento del terrorismo) è emersa l'esistenza di rapporti e/o operazioni rilevanti sotto il profilo tributario, in quanto potenzialmente riconducibili a fenomeni di evasione/elusione fiscale”*³⁵.

Una volta declinati i principi generali in merito all'utilizzo delle informazioni acquisite in esecuzione di attività antiriciclaggio, nell'ambito del contesto tributario, passiamo ad esaminare le concrete **modalità attuative di tale travaso di dati**.

4.1 Utilizzo dei dati acquisiti nel corso delle ispezioni e dei controlli antiriciclaggio

Riprendendo la distinzione sopra riportata, con riguardo alla tipologia di **dati rinvenuti dalle ispezioni o controlli antiriciclaggio** troverà piena applicazione il disposto dell'art. 34, co. 1, del decreto antiriciclaggio con la conseguenza che, nel rispetto delle disposizioni fiscali vigenti, tra cui le norme contenute nella L. n. 212/2000, i dati soggetti all'obbligo di conservazione³⁶ – di cui al Capo II del decreto in esame – (fascicolo del cliente ovvero sistemi informatici all'uopo

sta depositario dei libri contabili per informazioni tratte dalle scritturazioni obbligatorie.

³⁵ Sotto il profilo ispettivo, prima dell'esecuzione di qualsiasi attività ispettiva nel settore del contrasto all'evasione fiscale, è prassi che i verificatori consultino la banca dati Si.Va.2, per rilevare se nei confronti del soggetto selezionato sussistano segnalazioni di operazioni sospette antiriciclaggio allo scopo di mirare o ampliare l'oggetto dell'intervento ispettivo.

³⁶ Al fine di comprendere l'ampiezza del “patrimonio informativo” suscettibile di utilizzo a fini fiscali, ai sensi del citato art. 34, co. 1, occorre far riferimento ai dati, notizie e documenti acquisiti dai soggetti obbligati nell'assolvimento degli obblighi di conservazione disciplinati dall'art. 31 del D.Lgs. n. 231/2007.

tenuti dal soggetto obbligato o da autonomo centro di servizi).

In particolare, ai sensi dell'**art. 31, co. 2**, secondo periodo, la documentazione conservata dai soggetti obbligati deve consentire, almeno, di ricostruire univocamente i seguenti dati:

“a) la data di instaurazione del rapporto continuativo o del conferimento dell'incarico;
b) i dati identificativi, ivi compresi, ove disponibili, i dati ottenuti mediante i mezzi di identificazione elettronica e i pertinenti servizi fiduciari di cui al regolamento UE n. 910/2014 o mediante procedure di identificazione elettronica sicure e regolamentate ovvero autorizzate o riconosciute dall'Agenzia per l'Italia digitale, del cliente, del titolare effettivo e dell'esecutore e le informazioni sullo scopo e la natura del rapporto o della prestazione;
b-bis) la consultazione, ove effettuata, dei registri di cui all'articolo 21, con le modalità ivi previste [registro dei titolari effettivi];
c) la data, l'importo e la causale dell'operazione;
d) i mezzi di pagamento utilizzati”.

Con specifico riguardo ai **fini fiscali**, l'assolvimento dei citati obblighi antiriciclaggio consente, tra l'altro, di acquisire i seguenti dati e informazioni:

- con riferimento ai **rapporti continuativi** ed alla **prestazione professionale**: la data di instaurazione, i dati identificativi del cliente (nome e cognome, luogo e data di nascita, indirizzo, codice fiscale ed estremi del documento di identificazione o, nel caso di soggetti diversi da persona fisica, denominazione, sede legale e codice fiscale o, per le persone giuridiche, partita Iva) e del titolare effettivo, unitamente alle generalità dei delegati a operare per conto del titolare del rapporto e il codice del rapporto ove previsto;
- **scopo e natura** prevista del rapporto continuativo o della prestazione professionale;

- **scritture e documentazione**, consistenti nei documenti originali o nelle copie aventi analoga efficacia probatoria nei procedimenti giudiziari, relative alle operazioni, ai rapporti continuativi e alle prestazioni professionali;
- con riferimento a tutte le **operazioni di importo pari o superiore a euro 15.000,00**, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che realizzino un'operazione frazionata: la data, la causale, l'importo, la tipologia dell'operazione, i mezzi di pagamento e i dati identificativi del soggetto che effettua l'operazione e del soggetto per conto del quale eventualmente opera.

Puntando lo sguardo ai dati sopra elencati, è di palmare evidenza come alcuni di essi possano essere particolarmente rilevanti sul piano fiscale e suscettibili di un immediato utilizzo a tali fini. A titolo esemplificativo, si considerino le seguenti ipotesi:

- **i dati identificativi del titolare effettivo** di una prestazione professionale. Supponiamo di considerare l'ipotesi di una prestazione professionale richiesta da una società di capitali italiana, controllata di diritto da una società di diritto estero. In tale circostanza, all'atto dell'esecuzione della prestazione professionale, il professionista dovrà chiedere i dati identificativi del titolare effettivo, il quale potrebbe essere rappresentato da una persona fisica residente in Italia, che, nell'esempio in argomento, "controlla" la società di diritto estero. Ove questi dati fossero acquisiti dalla Guardia di Finanza, perché oggetto di riscontro in occasione di una "ispezione antiriciclaggio" ex art. 9, co. 1 e 2, del *decreto antiriciclaggio*, eseguita presso un professionista, gli stessi potrebbero essere utilizzati per rendere operativa la **presunzione di esterovesti-**

zione societaria prevista dall'art. 73, co. 5-*bis*, del TUIR;

- **i dati relativi al titolare effettivo** ovvero quelli relativi al delegato ad operare su un rapporto potrebbero essere utilizzati per individuare **casi di interposizione ex art. 37, co. 3, del D.P.R. n. 600/1973**, nella misura in cui tali informazioni siano idonee ad individuare la persona fisica o le persone fisiche, che in ultima istanza, possiedono il reddito oggetto dell'accertamento;
- **i dati riguardanti lo scopo e la natura** prevista della prestazione professionale potrebbero porre in luce, con riguardo a particolari operazioni societarie, l'esistenza di motivazioni fiscali in termini di risparmio d'imposta prevalenti/esclusive rispetto alle eventuali altre ragioni economiche (extra-fiscali), con conseguente possibilità ad opera dell'Amministrazione finanziaria di qualificare, al ricorrere degli altri presupposti, l'operazione come abusiva ex art. 10-*bis* L. n. 212/2000;
- **i dati identificativi** relativi al **fiduciante** che si "mimetizza" tramite il mandato fiduciario, questi potrebbero portare a ricondurre ad un determinato soggetto (il fiduciante) rilevanti elementi di capacità contributiva, utili ed idonei ad attivare l'accertamento sintetico di cui all'art. 38, co. 4, del D.P.R. n. 600/1973.

Naturalmente, ove nel corso dell'attività di ispezione e controllo antiriciclaggio vengano acquisiti anche **dati connessi ad obblighi diversi da quelli di cui al citato Capo II del decreto antiriciclaggio, il legittimo utilizzo degli stessi ai fini fiscali, si ritiene debba essere veicolato** non in aderenza al disposto del menzionato art. 34, co.1, bensì **in base all'art. 9, co. 9** sopra richiamato.

È il caso, tra gli altri, dei dati contenuti nella **comunicazione** inviata dagli obbligati al **M.E.F. ex art. 51, co. 1**, del *decreto antiriciclaggio*, relativi al trasferimento di contanti

e/o valori assimilati tra soggetti diversi senza il ricorso ad intermediari abilitati.

Circa le **modalità operative** con le quali trasvasare tali informazioni nell'ambito dell'attività di accertamento fiscale, la prassi non ha fornito alcuna specifica indicazione in merito. Tuttavia, si ritiene utile differenziare le seguenti ipotesi:

- il trasferimento delle informazioni avvenga tra **diverse articolazioni poste all'interno della medesima Unità operativa** della Guardia di Finanza: in tali circostanze, la gestione del patrimonio informativo da sviluppare operativamente è, di norma, un processo consolidato di ciascun Reparto del Corpo che, quindi, garantisce il raccordo informativo e la programmazione dei *target* operativi annuali;
- i dati devono essere **trasmessi ad altro Reparto del Corpo per competenza**, territoriale ovvero per dimensione del contribuente: in tali casi, potrebbe essere opportuna la redazione, da parte del Reparto segnalante, di uno specifico **appunto informativo** riepilogativo e dettagliato sui dati acquisiti, la procedura operativa seguita e gli elementi indiziari e/o probatori che rendono tali informazioni suscettibili di un proficuo utilizzo ai fini fiscali.

4.2 Utilizzo dei dati acquisiti dall'approfondimento investigativo di segnalazioni di operazioni sospette

Con riferimento alla tipologia di **dati recuperanti dagli approfondimenti investigativi di segnalazioni di operazioni sospette (SOS)**, fermo restando quanto già sopra evidenziato (e delle informazioni ricevute in ambito di cooperazione internazionale), troverà piena applicazione il disposto dell'art. 9, co. 9, del decreto antiriciclaggio.

In merito alle SOS, si ricorda che di recente il Comando Generale della Guardia di Finanza ha emanato una specifica direttiva volta, tra l'altro, a "*velocizzare la piena fruibilità*

lità delle informazioni in chiave investigativa a favore sia dei Reparti del Corpo che delle competenti Autorità Giudiziarie, con le quali occorre intensificare le sinergie"³⁷.

In tale precipua ottica, il citato **restyling della procedura di gestione delle SOS** ha quale principale obiettivo quello di assicurare un'immediata fruibilità dei contenuti delle segnalazioni stesse, che d'altronde è l'evoluzione del concetto di "approfondimento" delle medesime. In altri termini, la rinnovata procedura di gestione delle SOS è tesa a garantire concrete modalità di valorizzazione del prezioso patrimonio informativo in esse contenuto.

In tale contesto e con riguardo ai fini che qui interessano, le SOS possono essere considerate "*rilevanti ai fini investigativi e/o di indagini di polizia giudiziaria*" e, quindi, le relative **informazioni possono condurre a rilievi di natura tributaria ovvero valorizzati in altre attività di polizia economico-finanziaria**, anche già in corso.

Laddove dovessero emergere simili situazioni, rilevanti per altro Reparto del Corpo, **i soggetti che hanno svolto l'attività antiriciclaggio**, previo nulla osta dell'Autorità Giudiziaria per gli atti compiuti sotto il proprio coordinamento, **provvedono a consentire l'utilizzo ai fini fiscali delle informazioni raccolte in tale specifico procedimento**.

In dettaglio, **i militari che hanno svolto le attività antiriciclaggio procederanno a redigere (con tempestività) un apposito appunto informativo**³⁸, nel quale si riporterà, oltre all'indicazione del fascicolo SIVA che ha originato la trattazione, il contenuto

³⁷ Cfr. circolare della Guardia di finanza n. 40237/256 del 12 febbraio 2021 recante "*Riclassificazione delle segnalazioni di operazioni sospette*", con la quale direttiva si è proceduto ad elaborare una nuova classificazione delle SOS.

³⁸ Sul punto, cfr. circolare della Guardia di finanza n. 83607/2012 del 19 marzo 2012 "*Attività della Guardia di finanza a tutela del mercato dei capitali*" Vol. I, Parte II, Cap. 4, par. 4, pag. 146. In particolare, il *facsimile* del citato appunto è l'allegato n. 20 del Volume IV recante "*Manualistica e documentazione di supporto*".

della movimentazione finanziaria segnalata (senza nessun riferimento al nominativo del segnalante) e le eventuali ulteriori notizie suscettibili di ulteriori approfondimenti acquisite nel corso delle investigazioni preliminari. Tale appunto viene inoltrato, ai sensi del citato art. 9, co. 9 del decreto antiriciclaggio:

- per i **soggetti rientranti nella competenza del Reparto operante**, soprattutto laddove si tratti di un Nucleo di polizia economico-finanziaria, all'articolazione interna preposta agli sviluppi fiscali o di polizia economica e finanziaria da attivare;
- per i **soggetti fuori circoscrizione**, al Reparto competente per territorio e per materia.

Corre l'obbligo rimarcare che, secondo le direttive operative fornite dalla Guardia di Finanza, **tale appunto rimane riservato e non viene mai utilizzato in fase operativa per muovere rilievi o contestazioni dirette, ma solo come spunto informativo per mirare gli accertamenti in modo opportuno**, ai fini della scoperta e dell'acquisizione in via autonoma di dati, elementi oggettivi, fonti di prova e riscontri di eventuali violazioni amministrative, tributarie e penali.

In ultima analisi, nella pratica ben difficilmente le informazioni contenute in una segnalazione di operazioni sospette – ma anche quelle acquisite nel corso di un'ispezione ai fini della normativa antiriciclaggio – potranno formare direttamente oggetto di una contestazione fiscale, ma sono – di certo – la preziosa e privilegiata fonte di innesco, a seguito di ulteriori approfondimenti effettuati ai sensi della normativa tributaria, per una successiva verifica o controllo.

4.3 Utilizzo dei dati relativi alle indagini finanziarie

È doveroso evidenziare altresì che **la possibilità di utilizzare i dati acquisiti in ambito antiriciclaggio, anche ai fini fiscali, va coordinata con le prescrizioni tipiche della normativa tributaria**. Il riferimento è, in particolare, se i dati bancari e finanziari

acquisiti tramite l'utilizzo dei poteri di polizia valutaria (e non di polizia tributaria) possano o meno essere impiegati applicando la presunzione legale *iuris tantum* ai fini dell'accertamento delle imposte.

Sul punto, non si può non rilevare che qualora **l'attività di polizia valutaria abbia avuto dei riflessi a carattere penale** e, quindi, generato un procedimento penale è bene ricordare che, fermo restando la necessità del rilascio del citato nulla osta, **l'utilizzo dei dati acquisiti nel corso delle indagini penali ai fini fiscali può avvenire anche applicando la presunzione legale relativa di cui all'art. 32, co. 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973 ed all'art. 51, co. 2, n. 2), del D.P.R. n. 633/1972.**

Com'è noto, **l'art. 32, co. 1, n. 2), secondo periodo, del D.P.R. n. 600/1973** (analogamente ai fini Iva) sancisce che “[i dati ed elementi attinenti ai rapporti e alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del numero 7) e dell'articolo 33, secondo e terzo comma,] ... sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli articoli 38, 39, 40 e 41 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine; ...”.

Il **rinvio all'art. 33, co. 3**, contenuto nell'art. 32 consente di trasfondere i dati, notizie e documenti, attinenti ai rapporti od operazioni finanziarie acquisiti nell'ambito del procedimento penale, in quello amministrativo in modo automatico, superando ogni problematica afferente alla formalità dell'acquisizione delle prove poste a base dell'atto di accertamento³⁹.

³⁹ Sul punto, cfr. la Corte di Cassazione SS.UU., sentenza n. 16424 del 21 novembre 2002, secondo la quale viene sancito con rigore che il principio della “inutilizzabilità [degli atti illegittimamente acquisiti] non abbisogna di un'espressa disposizione sanzionatoria, derivando dalla regola generale secondo cui l'assenza del presupposto di un procedimento amministrativo infirma tutti gli atti nei quali si articola”. In senso difforme, cfr. Corte di Cassazione Sez. trib., sentenza n. 8344 del 19 giugno 2001.

Ciò significa, in particolare, che sarà possibile **utilizzare il materiale probatorio acquisito dalla polizia giudiziaria nel corso delle indagini**, a condizione che sussistano i requisiti sanciti dall'art. 33, co. 3, del D.P.R. n. 600/1973 e dell'art. 63, co. 1, del D.P.R. n. 633/1972, **avvalendosi della presunzione *iusuris tantum*** sancita all'art. 32, co. 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973 (e dall'art. 51, co. 2, punto 2) del D.P.R. n. 633/1972).

In altri termini, tale normativa sancisce una **integrale omogeneità delle informazioni, dati e documenti rilevabili dalle indagini bancarie e finanziarie sia se acquisiti nell'ambito del procedimento amministrativo che in quello penale**⁴⁰.

In termini squisitamente operativi, ciò significa che la Guardia di Finanza una volta acquisiti gli elementi informativi, in qualsiasi forma appresi (dichiarazioni rese in atti, documenti, fatture ecc.) – direttamente, tramite l'inoltro da parte di altre Forze di Polizia ovvero altri pubblici funzionari, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria – può utilizzarli avvalendosi della presunzione relativa, di cui al citato art. 32 del D.P.R. n. 600/1973, secondo la quale è il contribuente ad avere l'onere di provare che le movimentazioni finanziarie in entrata e/o in uscita, risultanti da tali elementi probatori, hanno concorso alla determinazione della base imponibile ovvero non sono rilevanti a tale fine.

⁴⁰ Per ulteriori approfondimenti sull'argomento, si veda Galluccio L., *Accertamento: elementi probatori acquisiti dalla polizia giudiziaria novità sull'utilizzo ai fini fiscali*, in "La Settimana Fiscale" n. 26/2005; in tale ambito, si è evidenziato che la previgente normativa, pur consentendo di utilizzare ai fini tributari i dati e gli elementi acquisiti in sede penale, applicando l'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente, limitava tale possibilità esclusivamente per "i singoli dati ed elementi risultanti dai conti..." e non per ogni altro elemento probatorio acquisito nel corso delle indagini di polizia giudiziaria, così come – di contro – consentito dalla vigente legislazione in materia (art. 32, co. 1, n. 2), del D.P.R. n. 600/1973) grazie al rinvio all'ultimo periodo del co. 3, del citato art. 33 "dati e notizie acquisiti, direttamente o riferiti ed ottenuti dalle altre Forze di polizia, nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria".

Fuori da tali circostanze, tali dati non potranno essere utilizzati attribuendo loro valore di presunzione *iusuris tantum*, salvo che la stessa documentazione non venga nuovamente acquisita in forza della prescritta autorizzazione ai fini fiscali. Pertanto, **i dati e le informazioni acquisiti nel corso dell'attività ispettiva svolta ai fini antiriciclaggio potranno, comunque, avere un peso e non di poco conto in ambito fiscale**, potendo essere utilizzati quale indizio di violazioni tributarie per motivare, ad esempio, futuri atti di indagine: in tale chiave di lettura potrà esso stesso costituire, unitamente ad altri elementi, supporto motivazionale dell'autorizzazione del Direttore centrale – o regionale – dell'Agenzia delle Entrate o del Comandante regionale della Guardia di finanza all'accesso ai dati bancari del contribuente⁴¹, parte dei quali è già stata ottenuta attraverso l'esercizio dei poteri di polizia valutaria. Per le modalità operative di utilizzo di tali informazioni si rinvia a quanto sopra evidenziato. In tale contesto operativo, l'unità organizzativa della Guardia di Finanza destinataria della comunicazione della violazione tributaria (o di polizia economico-finanziaria) effettuerà, in primo luogo, un'**attenta analisi del contenuto del citato appunto informativo**, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo e, quindi, deciderà se procedere o meno alle attività ispettive, per acclarare il corretto adempimento degli obblighi imposti dalla normativa tributaria, utilizzando il modulo ispettivo ritenuto più idoneo al caso specifico. Nel caso in cui tali informazioni abbiano un concreto sviluppo operativo, è di fondamentale importanza che **i verificatori fiscali adottino tutte le precauzioni e le misure cautelative possibili per garantire la concreta applicazione del precetto normativo** – di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 231/2007 – **finalizzato ad assicurare la massima riservatezza dell'identità**

⁴¹ TOMA D., *Riciclaggio, indagini, evasione fiscale e...* "gli addetti ai lavori", Evento formativo a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Roma 11 luglio 2007.

delle persone che effettuano la SOS⁴². Analogamente, i verificatori fiscali – soprattutto nelle ipotesi in cui le ragioni giustificative della verifica fiscale risiedono nelle informazioni acquisite nel corso di un'attività ispettiva ai fini antiriciclaggio svolta, per esempio, nei confronti di un professionista – dovranno adottare condotte ispettive che, nel garantire il perseguimento delle violazioni tributarie, tutelino sempre l'integrità del soggetto destinatario del controllo in materia di antiriciclaggio a monte.

5. Considerazioni conclusive

A conclusione di questa analisi, anche alla luce dei conformi orientamenti della giurisprudenza⁴³ in merito, è possibile sostenere, senza alcun dubbio e nel rispetto della procedura sopra esaminata, il **legittimo utilizzo ai fini tributari delle informazioni acquisite nell'ambito dell'attività ispettiva svolta in materia di antiriciclaggio e finanziamento al terrorismo**.

Verso il potenziamento di tale canale di acquisizione di *input* info-investigativi sono da considerare anche le recenti modifiche normative in tema di cooperazione nazionale ed internazionale di cui si è fatto cenno.

A conclusione di questo contributo, prendendo spunto anche dai numerosi e recenti articoli di stampa che narrano diverse indagini, soprattutto quelle che vedono coinvolti personaggi pubblici, ci preme evidenziare il pericolo per la tenuta dell'intero sistema antiriciclaggio costituito dalla **"scarsa" efficacia della tutela del segnalante**.

Come evidenziato, l'**art. 38** del *decreto antiriciclaggio* recante la **"Tutela del segnalante"**

⁴² In tali circostanze, il *modus operandi* dei verbalizzanti dovrebbe, a titolo esemplificativo, evitare di allegare ai processi verbali di verifica ovvero di constatazione e/o documentazione dalla quale si possa, in qualsiasi modo, risalire al nominativo del soggetto segnalante.

⁴³ Cfr., per tutti, Commissione tributaria regionale di Roma Sent. n. 44 del 20 maggio-24 settembre 2004, per la giurisprudenza di merito, e Corte Cass., Sez. trib., 30 maggio 2005, n. 11487, per quella di legittimità.

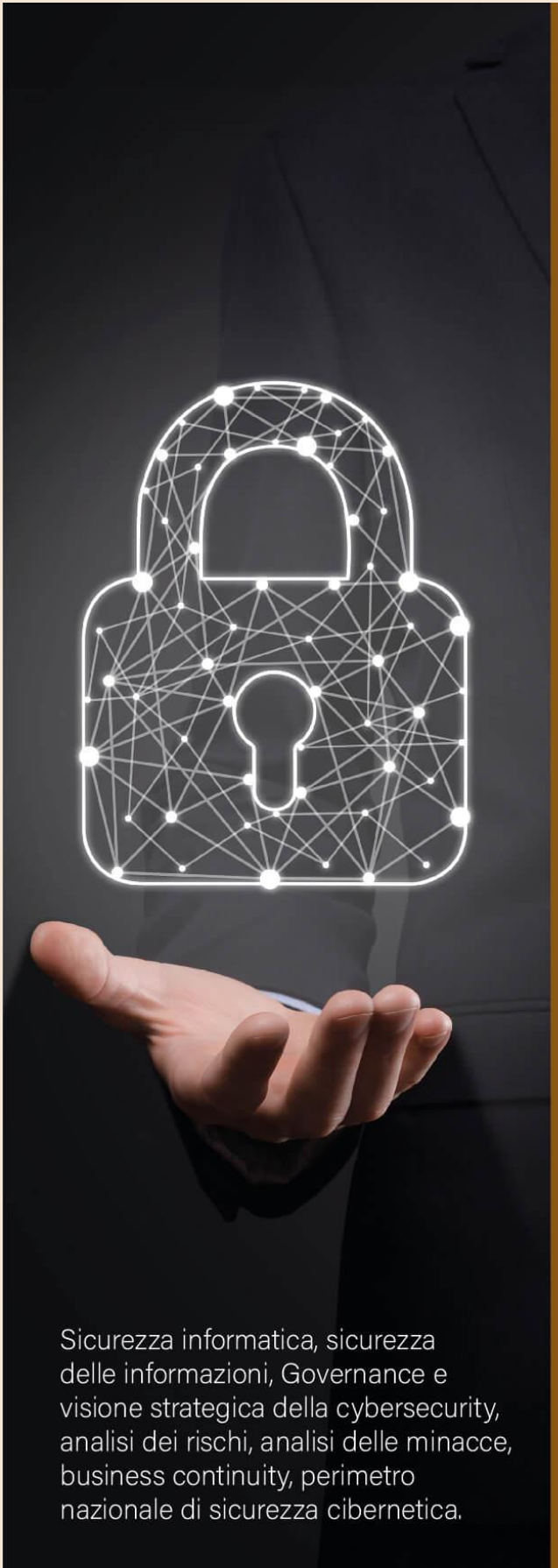
te", prevede l'obbligo di adottare, da parte dei soggetti obbligati e degli organismi di autoregolamentazione *"tutte le misure idonee ad assicurare la riservatezza dell'identità delle persone che effettuano la segnalazione"* (co. 1) e stabilisce altresì che *"In ogni fase del procedimento, l'Autorità giudiziaria adotta le misure necessarie ad assicurare che l'identità del segnalante sia mantenuta riservata"* (co. 3).

Viepiù, il successivo **art. 39** sancisce il **"Divieto di comunicazioni inerenti le segnalazioni di operazioni sospette"** a carico sia dei soggetti tenuti alla segnalazione che di *"chiunque ne sia comunque a conoscenza"*.

Non sembra superfluo, in questa sede, ricordare che il legislatore ha inteso tutelare, attraverso il disposto dell'art. 38, la riservatezza del segnalante, anche ai fini della sua incolumità morale, fisica e professionale e, mediante l'art. 39, le attività investigative connesse agli sviluppi delle SOS che, in assenza di tale precetto, rischierebbero di essere danneggiate da una precipitosa divulgazione – come, purtroppo, spesso accade anche mediaticamente – dei contenuti delle stesse segnalazioni.

A parere di chi scrive, il disposto dell'art. 39, che fa divieto a chiunque sia conoscenza dell'avvenuta SOS di darne comunicazione, tanto al soggetto segnalato quanto a terzi è un precetto di fondamentale rilevanza per la tenuta dell'intero sistema di prevenzione in commento, la cui violazione è, peraltro, penalmente rilevante ai sensi dell'art. 55, co. 3 del *decreto antiriciclaggio*.

In altri termini, pur rispettando ed apprezzando le inchieste giornalistiche foriere anche di nuovi casi di sospetto riciclaggio e/o finanziamento del terrorismo, è doveroso arginare la condotta di coloro che, nel narrare legittimamente fattispecie di illeciti, in alcuni casi anche oggetto di indagini giudiziarie, finiscono per "esporre" – ricordiamo, in violazione dei citati artt. 38 e 39 – l'autore della SOS, in nome di un "avventato" esercizio del diritto di cronaca.



Sicurezza informatica, sicurezza delle informazioni, Governance e visione strategica della cybersecurity, analisi dei rischi, analisi delle minacce, business continuity, perimetro nazionale di sicurezza cibernetica.



Master Specialistico in
CYBERSECURITY
e **INFORMATION**
SECURITY

In **Video Live Streaming**
e in **Aula** a Roma e Milano

1

MESE

10

LEZIONI

5

WEEK-END

40

ORE

Scopri di più sul Master,
sul calendario e molto altro
su **meliusform.it**

Le strategie di contrasto alla criminalità organizzata transnazionale e al terrorismo

The strategies to combat transnational organized crime and terrorism

di [Silvia Sticca](#)

ABSTRACT

La criminalità organizzata rappresenta una minaccia considerevole per i cittadini, le imprese e le istituzioni statali europee, nonché per l'economia nel suo complesso.

I gruppi della criminalità organizzata utilizzano i loro ingenti profitti illeciti per infiltrarsi nell'economia lecita e nelle istituzioni pubbliche, anche mediante la corruzione, intaccando lo Stato di diritto e i diritti fondamentali e compromettendo il diritto alla sicurezza delle persone e la loro fiducia nelle autorità pubbliche.

Le minacce transnazionali e lo sviluppo delle nuove modalità operative dei gruppi della criminalità organizzata offline e online richiedono una risposta coordinata, più mirata e adeguata.

La crisi sanitaria da COVID-19 ha richiesto l'adozione di strumenti di cooperazione internazionale predisposti dal legislatore nazionale ed internazionale.

Organized crime poses a considerable threat to European citizens, businesses and state institutions, as well as to the economy as a whole.

Organized crime groups use their huge illicit profits to infiltrate the legitimate economy and public institutions, also through corruption, undermining the rule of law and fundamental rights and affecting people's right to safety and their trust in public authorities.

Transnational threats and organized crime group's new ways of operating both offline and online require a coordinated, more targeted and adequate response.

The COVID-19 health crisis required the adoption of international cooperation instruments developed by the national and international legislator.

Sommario

1. Analisi del fenomeno e profili evolutivi
2. Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025
3. Rafforzamento della cooperazione giudiziaria
4. Gli strumenti di contrasto alla corruzione
5. Convenzione di Palermo: l'Onu adotta la "risoluzione Falcone" sulla lotta globale alle mafie
6. Terrorismo e criminalità organizzata. Analisi dei punti di contatto
7. Riflessioni Finali

Summary

1. Analysis of the phenomenon and evolutionary profiles
2. EU strategy to fight organized crime 2021-2025
3. Strengthening of judicial cooperation
4. The instruments to combat corruption
5. Palermo Convention: the UN adopts the "Falcone resolution" on the global fight against the mafia
6. Terrorism and organized crime. Contact points analysis
7. Final reflections

1. Analisi del fenomeno e profili evolutivi

La criminalità organizzata a causa della natura opaca delle sue attività, rappresenta una minaccia considerevole per i cittadini, le imprese e le istituzioni statali europei, nonché per l'economia nel suo complesso. Come evidenziato nell'ultima valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea (European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment, SOCTA Europol dell'UE) del 2021¹, in tutti gli Stati membri sono presenti gruppi di criminalità organizzata.

Il panorama della criminalità organizzata è caratterizzato da un ambiente in rete in cui la cooperazione tra i criminali è fluida, sistematica e mossa da interessi incentrati sui profitti. I gruppi della criminalità organizzata utilizzano i loro ingenti profitti illeciti per infiltrarsi nell'economia lecita e nelle istituzioni pubbliche, anche mediante la corruzione, intaccando lo Stato di diritto e i diritti fondamentali e compromettendo il diritto alla sicurezza delle persone e la loro fiducia nelle autorità pubbliche.

Nel 2019 gli introiti legati alla criminalità nei nove principali mercati criminali dell'Unione europea ammontavano a 139 miliardi di Euro, pari all'1% del prodotto interno lordo dell'Unione. Come sottolineato nella strategia per l'Unione della sicurezza, è necessario proseguire e rafforzare l'azione intrapresa a livello dell'UE per sostenere gli Stati membri nella lotta alla criminalità organizzata.

L'agilità con cui i gruppi della criminalità organizzata si adattano e sfruttano i cambiamenti nell'ambiente in cui operano è stata confermata nel corso della pandemia di COVID-19. I gruppi criminali si sono serviti della

pandemia per aumentare le attività online e per commettere frodi, inclusa la contraffazione dei dispositivi medici. La crisi economica emersa a seguito della pandemia aumenta i rischi derivanti dalle attività della criminalità organizzata e associati alla sua possibilità di infiltrarsi ulteriormente nella società e nell'economia. Le minacce transnazionali e lo sviluppo delle modalità operative dei gruppi della criminalità organizzata offline e online richiedono una risposta coordinata, più mirata e adeguata.

L'emergenza sanitaria da COVID-19, un evento di portata globale non ancora superato, ha avuto un impatto notevole con effetti devastanti sul piano sia della salute delle persone, sia della tenuta del sistema economico. La straordinaria situazione ha imposto, a tutti i livelli istituzionali, la necessità di monitorare l'evoluzione degli accadimenti nella consapevolezza che il processo di superamento dell'emergenza, se non adeguatamente gestito, può rappresentare un'ulteriore opportunità di espansione dell'economia criminale. L'analisi dell'andamento della delittuosità riferita al periodo del lockdown ha mostrato che le organizzazioni mafiose, a conferma di quanto previsto, si sono mosse con una strategia tesa a consolidare il controllo del territorio, ritenuto elemento fondamentale per la loro stessa sopravvivenza e condizione imprescindibile per qualsiasi strategia criminale di accumulo di ricchezza. Controllo del territorio e disponibilità di liquidità che potrebbero rivelarsi finalizzati ad incrementare il consenso sociale anche attraverso forme di assistenzialismo a privati e imprese in difficoltà. Nel quartiere ZEN di Palermo, ad esempio, il fratello di un noto boss ha distribuito, durante il lockdown, generi alimentari alle famiglie in difficoltà, anticipando lo Stato nelle prestazioni assistenziali. Si prospetta di conseguenza il rischio che le attività imprenditoriali medio-piccole (ossia quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge principalmente l'economia del sistema nazionale) vengano fagocitate nel medio tempo dalla criminalità,

¹ Europol, EU SOCTA 2021, 12 aprile 2021: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/mainreports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. La SOCTA dell'UE è un'analisi completa della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, che identifica le aree di criminalità a priorità elevata ed è elaborata ogni quattro anni da Europol sulla base dei contributi forniti dagli Stati membri.

diventando strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti².

I sodalizi si sarebbero inizialmente proposti alle imprese in difficoltà quale forma di welfare sociale alternativo alle istituzioni, salvo poi adottare le tradizionali condotte intimidatorie finalizzate ad acquisire il successivo controllo di quelle stesse attività economiche. La capacità di infiltrazione delle mafie e di imprenditori senza scrupoli nella pubblica amministrazione, anche in questo momento di crisi, emerge chiaramente con l'andamento dei reati di induzione indebita a dare o promettere utilità, traffico di influenze illecite e frodi nelle pubbliche forniture, tutti in aumento rispetto allo stesso periodo del 2019.

Proprio per contrastare le contaminazioni mafiose nel settore, nei primi giorni di aprile del 2020 il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Franco GABRIELLI, ha istituito, con proprio Decreto, l'Organismo permanente di monitoraggio ed analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso. Costituito presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, a carattere interforze, l'organismo è composto da rappresentanti della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, della Polizia penitenziaria, della DIA, della Direzione centrale per i servizi antidroga e del Servizio Polizia Postale.

La struttura è chiamata a mettere a sistema tutte le informazioni utili ad anticipare ogni iniziativa di espansione, di alterazione del mercato, di inquinamento del tessuto economico, di condizionamento dei processi decisionali pubblici funzionali all'assegnazione degli appalti da parte della criminalità organizzata. L'obiettivo è quello di condividere le informazioni di cui dispongono tutte le Forze di polizia, per intercettare le tendenze criminali tanto in chiave preventiva, quanto di contrasto investigativo. Esaminare,

² Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, gennaio-giugno 2020.

dunque, la situazione attuale per prefigurare lo scenario criminale dei prossimi anni, che andrà evidentemente a sovrapporsi ad un sistema economico già segnato da un PIL in forte recessione. Diventa, pertanto, fondamentale intercettare i segnali con i quali le organizzazioni mafiose punteranno, da un lato, a "rilevare" le imprese in difficoltà finanziaria, esercitando il suddetto welfare criminale ed avvalendosi dei capitali illecitamente conseguiti mediante i classici traffici illegali, dall'altro, a drenare le risorse che verranno stanziare per il rilancio del Paese.

In merito, è intervenuto tanto il legislatore nazionale, con diversi provvedimenti tesi a rilanciare l'economia nazionale, quanto quello comunitario, che ha aggiunto un tassello importante al presidio europeo antiriciclaggio. Il 7 maggio 2020, infatti, la Commissione europea ha adottato il "Piano d'azione per una politica globale dell'Unione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo"³. La Commissione intende così promuovere misure volte ad assicurare trasparenza, scambio di informazioni e controllo sui fenomeni in grado di minare l'equilibrio del mercato unico e favorire condotte criminali.

Un piano d'azione sviluppato su sei pilastri, maturato dalla Commissione nella consapevolezza che la pandemia da COVID-19 può rappresentare un pericoloso volano per le attività criminali. Circostanza che – si legge testualmente nella Comunicazione della Commissione – impone una "tolleranza zero per il denaro illecito all'interno dell'UE". Fattore cruciale di alimentazione della capacità pervasiva dei sodalizi, anche in termini di alterazione della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, resta la disponibilità di denaro assicurata dai traffici illeciti più remunerativi realizzata con il coinvolgimento di studi professionali e società di comodo, attestate in Italia e all'estero, e utilizzato anche a fini di riciclaggio. Si conferma

³ https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_it

l'implementazione delle capacità di reinvestimento dei proventi illeciti, ma anche di occultamento e movimentazione dei capitali a fini di evasione ed elusione fiscale, attraverso sistemi articolati, operanti soprattutto nella dimensione virtuale e/o con sponde in Paesi nei quali risulti più debole il presidio antiriciclaggio. Si tratta di un contesto nel quale le opacità garantiscono margini di operatività non solo ad attori criminali, ma anche ad organizzazioni terroristiche e che – nonostante l'attivismo anche normativo dei principali consessi multilaterali – reclama ancora, a livello internazionale, la realizzazione di stabili ed efficaci meccanismi di collaborazione e di interscambio informativo.

Il Piano è finalizzato alla realizzazione di una vigilanza europea integrata, a complemento delle funzioni svolte dalle Autorità competenti dei singoli Paesi, le cui eventuali carenze sul piano operativo e gestionale – riconducibili anche a deficit di risorse umane e finanziarie o di competenze tecniche – appaiono suscettibili di riflettersi sull'intero sistema europeo.

Di rilievo l'istituzione di un meccanismo di supporto alle Unità di Informazione Finanziaria (UIF) nazionali, funzionale al superamento di asimmetrie operative a livello europeo o di eventuali criticità nello scambio informativo tra UIF e Autorità competenti. Ciò, con particolare riferimento ai casi in cui le cc.dd. Segnalazioni di Operazioni Sospette (SOS) abbiano una dimensione transfrontaliera. Si punta a rendere più efficace l'applicazione delle norme dell'Unione. La priorità è assicurare che la disciplina europea in materia di antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo sia recepita in modo rigoroso e con efficacia dagli Stati membri, dalle autorità competenti e dai soggetti obbligati. Inoltre, viene richiamata l'importanza di un corpus normativo unico. Il quadro giuridico dell'Unione, benché efficace e di vasta portata, viene in genere applicato in modi molto diversi dagli Stati membri. Un'applicazione non perfettamente convergente delle norme produce lacune che possono essere sfrutta-

te dalla criminalità. Per contrastare tale fenomeno, la Commissione avanzerà delle proposte legislative finalizzate ad armonizzare il sistema antiriciclaggio.

La Commissione, in proposito, ha proposto l'istituzione di un meccanismo di coordinamento e di sostegno europeo di tali strutture, per migliorare l'efficacia del loro intervento, procedendo all'interconnessione dei registri nazionali centralizzati dei conti bancari, e consentendo un accesso transfrontaliero più tempestivo ai dati sui conti bancari, ad opera delle autorità di contrasto. Il meccanismo dovrebbe rafforzare la cooperazione tra le autorità competenti (UIF, autorità di vigilanza, autorità di contrasto e doganali e autorità fiscali), sia a livello nazionale, sia transfrontaliero, e tramite le UIF con le omologhe Autorità al di fuori dell'Unione Europea.

L'attuazione alle disposizioni di diritto penale e lo scambio di informazioni a livello unionale consentirà di rafforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia, fondamentale per garantire un efficace contrasto ai gruppi criminali che operano a livello transnazionale tanto che, negli ultimi anni, si è assistito ad un'implementazione degli strumenti di collaborazione internazionale. Esistono tuttavia ulteriori margini per migliorare e velocizzare lo scambio di informazioni tra varie autorità, ad esempio coinvolgendo in tale attività i partenariati pubblico-privato.

L'ulteriore linea di azione mira a rafforzare il ruolo dell'UE a livello mondiale, specie all'interno del GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale), per una migliore definizione di norme internazionali aventi ad oggetto la lotta al riciclaggio di denaro ed al finanziamento del terrorismo. In relazione alle attività di contrasto a questi ultimi due fenomeni delittuosi, è stata pubblicata una nuova metodologia per individuare i paesi terzi ad alto rischio i quali, in ragione di carenze sia di ordine strategico che strutturale, rappresentano una grave minaccia per il sistema finanziario europeo. Sulla scorta dell'importante lavoro della Commissione, il Parlamento Europeo ha adottato la Risolu-

zione 2020/2686 (RSP), su “*Una politica integrata dell’Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo*”⁴, la quale, se da un lato richiama l’allarme di Europol “in merito alle modalità con cui i criminali hanno rapidamente colto l’occasione di sfruttare la crisi adeguando i loro modus operandi e sviluppando nuove attività criminali, segnatamente mediante la cybercriminalità, le frodi, la contraffazione e i reati organizzati contro il patrimonio (lett. J)”, dall’altro accoglie con favore un “Piano d’azione” per una politica integrata dell’Unione, che ponga le basi per ulteriori miglioramenti della legislazione antiriciclaggio vigente, a partire dalla condivisione delle informazioni.

2. Strategia dell’UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025

I gruppi della criminalità organizzata continuano a svilupparsi ed evolversi, come dimostra il loro rapido adattamento alla pandemia di coronavirus, per esempio attraverso l’aumento della contraffazione dei dispositivi medici e la criminalità online⁵. Quelli attivi in Europa sono coinvolti in una serie di attività criminali, tra cui essenzialmente traffico di stupefacenti, reati organizzati contro il patrimonio, frodi, traffico di migranti e tratta degli esseri umani. Nel 2019 i proventi da attività illecite nei principali mercati criminali rappresentavano l’1% del PIL dell’UE, pari a 139 miliardi di EUR.

I governi dell’UE hanno finora individuato tentativi di truffa e offerte fittizie ad opera di truffatori che hanno cercato di vendere oltre

1,1 miliardi di dosi di vaccino, per un importo totale di oltre 15,4 miliardi di EUR.

La Commissione Europea, nell’aprile 2021 ha elaborato una nuova Strategia dell’UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025, la prima strategia ad hoc in materia di criminalità organizzata dopo l’entrata in vigore del trattato di Lisbona⁶.

Incentrata sul rafforzamento della cooperazione tra autorità di contrasto e autorità giudiziarie, per combattere le strutture della criminalità organizzata e i reati altamente prioritari, eliminare i proventi di reato e apportare una risposta moderna agli sviluppi tecnologici.

La strategia definisce gli strumenti e le misure da sviluppare nei prossimi cinque anni per smantellare il modello operativo e le strutture delle organizzazioni criminali a livello transfrontaliero, sia online che offline. Appare prioritario ed in linea con il Piano di azione UE, rafforzare l’applicazione della legge e la cooperazione giudiziaria: il 65% dei gruppi criminali attivi nell’UE è composto da persone di più nazionalità. Uno scambio efficace di informazioni tra le autorità di polizia e giudiziarie in tutta l’UE sarà fondamentale per affrontare la criminalità organizzata. La Commissione rafforzerà il finanziamento della piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats, EMPACT).

Si tratta della struttura che riunisce tutte le autorità europee e nazionali competenti per

⁴

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_IT.html

⁵ In un’operazione internazionale sostenuta da Europol e dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), condotta tra marzo e dicembre 2020, le autorità di contrasto di 19 Stati membri e otto paesi terzi hanno sequestrato quasi 33 milioni di dispositivi medici contraffatti, tra cui maschere facciali, test e kit di diagnosi, 8 tonnellate di materie prime e 70.000 litri di disinfettanti.

⁶ La criminalità organizzata è una priorità dell’UE sin dalla metà degli anni ‘90, come emerge dal programma di Tampere (che ha stabilito i primi obiettivi strategici pluriennali dell’UE nel settore della giustizia e degli affari interni) e dai successivi programmi pluriennali sulla giustizia e sugli affari interni, quali il programma dell’Aia del 2004, il programma di Stoccolma del 2009, l’agenda europea sulla sicurezza del 2015 e la recente strategia dell’UE per l’Unione della sicurezza del 2020. L’ultima strategia ad hoc in materia di criminalità organizzata risale al 2005: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>.

identificare le minacce criminali prioritarie e affrontarle collettivamente. L'obiettivo è di trasformarlo in un vero e proprio strumento faro dell'UE per la cooperazione operativa multidisciplinare e multi agenzia nella lotta alla criminalità organizzata a livello unionale, vettore permanente della cooperazione strutturale tra le strategie e le azioni europee e nazionali in materia di criminalità, con una metodologia e un approccio armonizzati, fornendo una base giuridica per partenariati congiunti ad hoc basati su esigenze operative.

Verrà proposto di aggiornare il quadro "Prüm" per lo scambio di informazioni su DNA, impronte digitali e registrazione dei veicoli. Agevolare lo scambio di informazioni e permettere un accesso tempestivo alle informazioni.

In uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza controlli alle frontiere interne, per assicurare un elevato livello di sicurezza occorre una solida cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri, nel rispetto dei diritti fondamentali e in particolare della protezione dei dati, è essenziale per la lotta contro tutte le forme di criminalità organizzata.

L'Unione europea ha fornito alle autorità di contrasto un'ampia gamma di strumenti per agevolare lo scambio di informazioni, che si è rivelato un fattore determinante per individuare le attività e le reti criminali. Il sistema d'informazione Schengen (SIS) ha permesso ai funzionari in prima linea di individuare e localizzare rapidamente persone e oggetti coinvolti nella criminalità organizzata e di agire di conseguenza. Il potenziale del SIS per contrastare la criminalità organizzata sarà ulteriormente rafforzato mediante il nuovo quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni. Inoltre si sta sviluppando la funzionalità del rilevatore di identità multiple che, controllando i dati mediante questi sistemi, aiuterà ad affrontare efficacemente l'uso fraudolento delle identità.

La riforma estende inoltre a Europol l'accesso alle segnalazioni del SIS e allo scambio di informazioni supplementari e consente di utilizzare in modo più efficace i dati biometrici, introducendo la possibilità di usare immagini del volto a fini di identificazione e di includere profili DNA per agevolare l'identificazione delle persone scomparse. L'attuazione di queste novità sta procedendo a pieno ritmo per far sì che il nuovo sistema sia pienamente operativo entro la fine del 2021.

3. Rafforzamento della cooperazione giudiziaria

La Commissione intende lavorare allo sviluppo di una piattaforma di collaborazione tra le squadre investigative comuni e al potenziamento della cooperazione di Eurojust (Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale) con i paesi terzi. Inoltre, come annunciato nella comunicazione sulla digitalizzazione della giustizia nell'UE, la Commissione presenterà entro la fine del 2021 una proposta per consentire la comunicazione elettronica e lo scambio sicuri di informazioni e documenti tra gli organi giurisdizionali, le autorità nazionali e, se del caso, le agenzie del settore "Giustizia e affari interni". La Commissione intende inoltre sostenere la modernizzazione del sistema di gestione dei casi di Eurojust per aiutare l'Agenzia a fornire riscontri alle autorità nazionali e sviluppare collegamenti giudiziari tra le indagini in corso. In tale modo si dovrebbe garantire che Eurojust lavori in modo efficiente con i suoi partner, in particolare Europol e la Procura europea (EPPO)⁷, aiutando a coordinare le indagini a livello nazionale e a evitare indagini parallele nell'intento di garantire azioni penali efficaci.

⁷ La Procura europea (EPPO) è un'istituzione indipendente dell'Unione Europea, [divenuta operativa dal 1 giugno 2021](#), secondo le disposizioni del [Trattato di Lisbona](#) e come [cooperazione rafforzata](#) tra 22 dei 28 membri dell'UE. Ha sede in [Lussemburgo](#), accanto alla [Corte di giustizia dell'Unione europea](#) e alla [Corte dei conti europea](#).

Il principale strumento internazionale che consente la cooperazione e l'assistenza giudiziaria reciproca nelle indagini sulla criminalità organizzata è la convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, UNTOC).

Come espresso nella dichiarazione di Kyoto adottata in occasione del quattordicesimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, l'Unione e gli Stati membri sono pienamente impegnati a rafforzare il quadro internazionale che promuove lo Stato di diritto, la prevenzione della criminalità e la giustizia penale, anche attraverso un impegno attivo nei processi in corso volti a riesaminare l'attuazione dell'UNTOC e la convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (United Nations Convention against Corruption, UNCAC).

Il rafforzamento delle indagini sulla criminalità organizzata richiede inoltre un quadro di intelligence più solido sui gruppi della criminalità organizzata che sono al centro del complesso intreccio di reti della criminalità organizzata.

La criminalità informatica sta diventando più aggressiva e conflittuale. Il rapido progresso della digitalizzazione della società, che ha registrato un'impennata con la pandemia di COVID-19, crea nuove vulnerabilità che possono essere sfruttate dai criminali coinvolti nei reati dipendenti dall'informatica. Gli attacchi informatici, come la creazione e la diffusione di software maligni, la pirateria per rubare dati personali o industriali sensibili o gli attacchi di negazione del servizio, sono aumentati nell'ultimo anno sia in termini di numero che in grado di complessità⁸.

⁸ Cfr. la valutazione della minaccia della criminalità organizzata (Internet Organised Crime Threat Assessment, IOCTA) del 2020 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/mainreports/internet-organised-crime-threat-assessment> e altre relazioni di Europol all'indirizzo [Il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica di Europol In linea con la strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori del 2020 e la strategia globale dell'UE sui diritti dei minori \(2021-2025\), nel 2021 la Commissione proporrà una normativa per migliorare la protezione dei minori contro gli abusi sessuali su minori, anche imponendo a prestatori di servizi online pertinenti di individuare il materiale pedopornografico noto e di segnalarlo alle autorità pubbliche. La legislazione garantirà inoltre la coerenza con altre iniziative legislative, in particolare con la proposta relativa alla legge sui servizi digitali⁹.](https://www.europol.europa.eu/activities-</p></div><div data-bbox=)

La transizione verso economie senza contanti, ulteriormente accelerata dalla pandemia, ha creato maggiori opportunità di frodi e falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti come le carte di credito e gli strumenti di pagamento online, il che rappresenta una seria minaccia alla sicurezza dell'UE. Tali reati costituiscono un'importante fonte di reddito per la criminalità organizzata e favoriscono attività criminali come il traffico di droga e la tratta di esseri umani.

Oltre agli attuali sforzi dispiegati da Europol ed Eurojust in questo settore, l'EPPO Ufficio del Pubblico ministero Europeo indagherà e perseguirà i reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di reati che colpiscono il bilancio dell'Unione, comprese le gravi frodi transfrontaliere in materia di IVA. La Procura europea (EPPO) è responsabile di indagare, perseguire e portare a giudizio i reati contro gli interessi finanziari dell'UE. Questi includono diversi tipi di frode, frode IVA con danni superiori a 10 milioni di

[services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know](https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know).

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali) e che modifica la direttiva 2000/31/CE (COM (2020) 825 final del 15.12.2020).

euro, riciclaggio di denaro, corruzione, ecc. L'EPPO svolge indagini, svolge atti giudiziari ed esercita le funzioni di pubblico ministero presso i tribunali competenti degli Stati membri partecipanti, fino alla conclusione definitiva del caso. Finora solo le autorità nazionali potevano indagare e perseguire questi crimini, ma i loro poteri si fermavano ai confini del loro paese. Organizzazioni come Eurojust, OLAF ed Europol non hanno i poteri necessari per svolgere tali indagini e azioni penali.

La criminalità organizzata nell'UE dipende fondamentalmente dalla capacità di riciclare ingenti quantità di profitti illegali. Se tre quarti delle organizzazioni criminali utilizza ancora metodi elementari per nascondere i guadagni illeciti, come investire in immobili o in altri beni di alto valore, altre organizzazioni si affidano a metodi sempre più sofisticati con l'aiuto di riciclatori che appartengono ai colletti bianchi. La pista finanziaria che i criminali si lasciano dietro è un indicatore chiave della loro attività, poiché fornisce indizi utili per gli investigatori e prove preziose per incriminare gli autori del reato.

Pertanto la lotta ai fondi di origine illegale è fondamentale per individuare le attività criminali, scoraggiare la criminalità e prevenirne l'infiltrazione nell'economia legale e nella società.

Nonostante lo sviluppo di quadri giuridici per la lotta al riciclaggio di denaro e il recupero dei beni, solo una piccola parte delle attività di riciclaggio è scoperta ed è confiscato solo l'1% dei proventi di reato. Tale situazione si è aggravata a causa dell'utilizzo crescente di circuiti finanziari con una supervisione più limitata rispetto al settore bancario, come le valute virtuali. Occorre rafforzare la lotta ai fondi di origine illegale.

Come evidenziato nel piano d'azione contro il riciclaggio del 2020 il quadro dell'UE per la lotta al riciclaggio deve essere notevolmente migliorato per eliminare le profonde divergenze nel modo in cui viene applicato e le gravi carenze riscontrate nell'applicazione delle norme. Il potenziale delle indagini fi-

nanziarie non è sfruttato appieno, in parte a causa dell'insufficiente capacità da parte delle autorità di contrasto di svolgere tali indagini complesse e onerose. È altresì essenziale intensificare gli sforzi in materia di congelamento e confisca attraverso un quadro giuridico ulteriormente rafforzato a livello dell'UE e capacità operative più solide degli uffici per il recupero dei beni. Occorre esaminare le misure di confisca non basate sulla condanna, che possono contribuire ad aumentare la quantità di beni confiscati quando, ad esempio, non è possibile stabilire un nesso tra i beni acquisiti e una condanna penale.

Per prevedere un regime di confisca più solido e dotare gli uffici nazionali per il recupero dei beni di un mandato più efficace, nel 2022 la Commissione proporrà una revisione della direttiva relativa alla confisca del 2014 e della decisione del Consiglio del 2007 concernente gli uffici per il recupero dei beni, al fine di estendere l'ambito di applicazione dei reati contemplati, introdurre norme più efficaci sulla confisca non basata sulla condanna, garantire una gestione efficace e il riutilizzo sociale dei beni confiscati e il risarcimento delle vittime di reato e rafforzare la capacità degli uffici per il recupero dei beni di rintracciare e identificare i beni illeciti. Inoltre la Commissione prenderà in considerazione le possibili opzioni per quanto riguarda l'avvio sistematico di indagini finanziarie e di indagini finanziarie dopo una condanna. Contestualmente sarà necessario migliorare la cooperazione internazionale per quanto riguarda la risposta repressiva al riciclaggio di denaro. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi di tutte le possibilità offerte dalla rete operativa contro il riciclaggio di denaro (AMON), una rete internazionale informale di unità per la lotta al riciclaggio delle autorità di contrasto, e dalla rete inter-agenzie Camden per il recupero dei beni (CARIN), una rete informale di operatori delle autorità di contrasto e delle autorità giudiziari specializzati nel campo del reperimento, del congelamento, del sequestro e della confisca dei

beni. La Commissione proporrà anche la ratifica, a nome dell'UE, della convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, il congelamento e la confisca dei beni.

4. Gli strumenti di contrasto alla corruzione

La corruzione è un elemento centrale del modus operandi dei gruppi della criminalità organizzata, che ricorrono a corruzione, intimidazione e coercizione nei confronti dei funzionari pubblici e del personale di organismi chiave, per rimanere inosservati, ottenere informazioni o agire più facilmente. In base alle attuali norme di lotta alla corruzione dell'UE gli Stati membri sono tenuti a qualificare come reato la corruzione sia attiva che passiva dei funzionari pubblici, a stabilire sanzioni adeguate e a garantire che gli imprenditori che corrompono i funzionari siano perseguiti penalmente. Tuttavia tali strumenti non contemplano taluni reati connessi alla corruzione, come il traffico d'influenza, l'abuso di potere, l'arricchimento illecito, l'appropriazione indebita o altre forme di distrazione di beni da parte di un funzionario pubblico. Più recentemente l'Unione ha introdotto una nuova normativa che protegge gli informatori e prevede la creazione di canali sicuri attraverso i quali denunciare le pratiche di corruzione. La relazione annuale sullo Stato di diritto esamina la situazione degli Stati membri anche in relazione alle politiche di lotta alla corruzione. Per intensificare gli sforzi a livello dell'UE, la Commissione valuterà le norme vigenti di lotta alla corruzione dell'UE¹⁰, per verificare se siano aggiornate rispetto all'evoluzione delle pratiche criminali e se contemplino tutti i reati connessi alla corruzione.

¹⁰ Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (GU L. 192 del 31.7.2003).

L'UE è parte della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione dal 2008 e la sua applicazione della convenzione sarà sottoposta a esame secondo le disposizioni previste. L'UE e gli Stati membri si stanno adoperando nel quadro del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) e del G20 per compiere ulteriori progressi nella prevenzione e lotta alla corruzione. La sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, prevista per giugno 2021, rappresenterà una grande opportunità per progredire nella lotta alla corruzione a livello globale.

Gli Stati membri sono inoltre tenuti a qualificare come reato e perseguire gli atti di corruzione commessi dai cittadini e dalle imprese dell'UE nei paesi partner, in linea con gli obblighi derivanti dalla convenzione dell'OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali. Azioni penali e condanne coerenti degli atti di corruzione commessi all'estero svolgeranno un ruolo importante nella lotta alla corruzione a livello globale.

La corruzione in quanto minaccia globale, ostacola la crescita economica sostenibile e distorce la concorrenza sul mercato, minando lo Stato di diritto e la fiducia tra cittadini e Governi. Costituisce, inoltre, un grave ostacolo allo sviluppo della prosperità e della sicurezza dei nostri Paesi e le nostre comunità. La pandemia ha messo in luce la necessità di un multilateralismo efficiente e di un'efficace cooperazione internazionale al fine di rafforzare i sistemi giuridici nazionali.

Le reti criminali coinvolte in crimini che hanno un impatto sull'ambiente utilizzano e fanno affidamento sulla corruzione in ogni fase delle loro operazioni illegali. L'Agenda 2030 degli Obiettivi di Sviluppo sostenibile è fonte di ispirazione, in particolare l'Obiettivo 16 su Pace, Giustizia e Istituzioni forti, obiettivo trasversale, di sviluppo sostenibile. L'ONU accoglie con favore la creazione della rete GlobE per porre fine alla corruzione transfrontaliera e garantire nel contempo traspa-

renza, responsabilità e integrità e promuovere lo stato di diritto e un ambiente legalmente orientato.

Nella sua sessione speciale sulle sfide e le misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale, tenutasi dal 2 al 4 giugno 2021 presso la sede delle Nazioni Unite a New York, l'Assemblea Generale ha adottato la dichiarazione politica *"Il nostro impegno comune per affrontare efficacemente le sfide e attuare misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale"*¹¹.

UNGASS 2021, "Special session of the General Assembly against corruption", evidenzia l'urgente necessità di combattere la corruzione per salvare l'ambiente; mette in luce la protezione degli informatori e il ruolo della società civile. L'Italia è impegnata a spingere l'agenda globale anticorruzione del G20 verso una nuova era di *enforcement*. Il Gruppo di lavoro anticorruzione (ACWG) del G20 è diventato uno dei forum globali più pertinenti e dinamici per elaborare politiche e strategie per prevenire e contrastare la corruzione. In preparazione, con l'ausilio dell'OCSE, un compendio di buone pratiche sulla misurazione della corruzione e un insieme di principi di alto livello sulla corruzione in relazione alla criminalità organizzata è in corso di negoziazione. Lotta alle forme innovative di corruzione legate alla criminalità organizzata, nuove aree di rischio come lo sport e la corruzione durante le emergenze e le crisi.

5. Convenzione di Palermo: l'ONU adotta la "risoluzione Falcone" sulla lotta globale alle mafie

La Conferenza delle Parti sulla Convenzione Onu contro la criminalità transnazionale (nota come Convenzione di Palermo) che celebra quest'anno il suo ventesimo anniversario ha adottato due documenti proposti dall'Italia,

uno dei quali dedicato alla legacy di Giovanni Falcone.

Grazie alla prima risoluzione si avvia la concreta operatività del Meccanismo di revisione, strumento di valenza fondamentale, finalizzato al controllo dell'attuazione, nell'ordinamento di ciascun Stato membro, degli obblighi assunti. L'importanza di questo Meccanismo risiede proprio nell'eliminazione di vuoti normativi negli ordinamenti interni, che permettono alle organizzazioni criminali "in movimento" di sfruttarli, godendo di una sostanziale impunità.

Con il secondo documento, che prende il nome di Risoluzione Falcone, si potenzia il contrasto alla dimensione economica della criminalità e, più in generale, si offrono strumenti sempre più avanzati di prevenzione e di repressione delle nuove forme di criminalità.

Il documento fa chiaro riferimento alla cooperazione globale contro le conseguenze socio-economiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale. Esplicitamente riconosciuto che la Convenzione di Palermo costituisce la base giuridica per l'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali tipiche dell'ordinamento italiano anche nel territorio degli Stati esteri, compresi quelli situati al di fuori dell'Unione Europea.

La Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, si sta sempre più dimostrando l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria. Più attuale oggi di quanto non fosse all'inizio, la Convenzione fornisce strumenti ai Paesi aderenti (190 sui 193 che fanno parte dell'ONU) per prevenire e combattere tutte le forme di criminalità organizzata¹².

La risoluzione progetta un insieme di strumenti di straordinaria modernità per costruire il futuro della lotta della criminalità organizzata nel contesto globale, adeguando i metodi di indagine agli enormi cambiamenti che

¹¹

<https://ungass2021.unodc.org/ungass2021/index.html>

¹² <https://www.gnewsonline.it/approvata-la-risoluzione-falcone-convenzione-di-palermo-piu-efficace/>

hanno investito il mondo della tecnologia, della comunicazione, dell'economia. Il monito rivolto agli Stati parte, ad istituire nuovi meccanismi che rendano più rapida ed efficace la cooperazione giudiziaria, come i magistrati di collegamento e gli organi investigativi comuni che facciano uso delle moderne tecnologie. Tale rilevanza è stata sottolineata con specifico riferimento al contrasto delle "forme nuove, emergenti e in evoluzione di criminalità organizzata transnazionale", che ricomprende non solo le mafie "storiche" ("Cosa Nostra", 'ndrangheta, camorra) e le "nuove mafie" di origine straniera, ma anche la criminalità dei colletti bianchi, di natura economica o amministrativa; tra i delitti espressamente presi in considerazione dalla Convenzione ci sono il riciclaggio e la corruzione, che formano oggetto di una strategia comune alla criminalità organizzata, focalizzata sui flussi finanziari illeciti; alcuni specifici fenomeni criminali divenuti delle vere e proprie emergenze planetarie per effetto dei mutamenti climatici, delle disuguaglianze economico-sociali, delle situazioni di instabilità politico-istituzionale e della pandemia, come la tratta di esseri umani, il traffico illecito di migranti, la produzione e circolazione illecita di armi e munizioni; una serie "aperta" di fenomeni criminali gravi di natura collettiva, inclusi quelli che avevano caratteristiche del tutto differenti al momento in cui la Convenzione è stata firmata, come ad esempio il cybercrime, e più in generale le ipotesi di uso delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione per commettere reati; il traffico illecito di beni culturali; i delitti connessi al terrorismo internazionale. Un altro punto di forza è costituito dall'invito diretto agli Stati ad una intensa utilizzazione degli strumenti di indagine finanziaria, al fine di identificare e interrompere ogni possibile collegamento tra le manifestazioni esistenti ed emergenti della criminalità organizzata transnazionale, del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

6. Il terrorismo e la criminalità organizzata. Analisi dei punti di contatto

L'inquadramento del fenomeno terroristico non è mai stato agevole. Infatti, non esiste a tutt'oggi una definizione del fenomeno universalmente recepita. La stessa Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), non è riuscita ancora a circoscrivere la nozione di terrorismo; invero, né le vigenti Convenzioni e Protocolli, né le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU intese a contrastare il terrorismo, ne formulano una definizione. Il Governo degli Stati Uniti d'America (USA) si avvale di due definizioni primarie: una impiegata dal Federal Bureau of Investigation (FBI), ente principale di polizia federale alle dipendenze del dicastero di giustizia (Department of Justice), alla quale ricorre per delimitare il terrorismo interno e l'altra in uso presso il dicastero degli affari esteri (Department of State ovvero Dipartimento di Stato), che viene adoperata per definire, la minaccia terroristica globale. Secondo il FBI, per terrorismo interno s'intende l'impiego illecito o la minaccia illecita della forza o della violenza, ad opera di un gruppo o di un individuo stanziato e operante interamente negli Stati Uniti o nei suoi possedimenti territoriali, e privo di legami stranieri, contro persone o beni al fine di intimidire o costringere un governo, la popolazione civile o le loro componenti nel perseguimento di predeterminati obiettivi politici o sociali¹³.

A sua volta il Dipartimento di Stato, assieme alla Central Intelligence Agency (CIA), definisce tre termini collegati fra loro, ossia terrorismo, terrorismo internazionale e gruppo terroristico, inquadrandoli nel modo seguente: Il termine "terrorismo" significa violenza premeditata e politicamente motivata, perpetrata contro obiettivi non combattenti da gruppi subnazionali [non statali] o agenti clandestini. Il termine "terrorismo internazionale" significa terrorismo in cui sono coinvolti

¹³ U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, 1999, *Terrorism in the United States, 30 Years of Terrorism, A Special Retrospective Edition*, Washington, D.C., p. ii.

cittadini o territorio di più di uno stato. Il termine “gruppo terroristico” significa qualsiasi gruppo che pratica, o che dispone di sottogruppi consistenti, che praticano il terrorismo internazionale.

Per la UE sono reati terroristici: gli atti intenzionali [...] che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un Paese o a un’organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale¹⁴.

Il terrorismo quale forma di conflittualità non convenzionale esula sia dalla contesa democratica, ordinata e civile, sia dal classico campo di battaglia disciplinato dalle norme del diritto internazionale di guerra. Contemporaneamente e più precisamente, il terrorismo è caratterizzato da tre elementi fondamentali: la violenza criminale fisica o psichica, il movente politico, politico-religioso o politico-sociale e l’adozione di strutture e dinamiche clandestine. Questi tre caratteri imprescindibili distinguono nettamente il terrorismo da numerosi altri fenomeni, fra cui l’uso legittimo della forza, la delinquenza comune e la criminalità organizzata (le quali mirano a fini prevalentemente economici e comunque non politici), la violenza politica ordinaria (che contrariamente al terrorismo non si avvale della clandestinità), l’operato di sette antisociali e aggressive e il ricorso alla violenza motivato dal solo scopo demenziale di intimidire o “terrorizzare”.

In tale scenario, il Comitato del Consiglio d’Europa per la lotta contro il terrorismo (CDCT – Council of Europe Committee on Counter-Terrorism), organo intergovernativo

¹⁴ Decisione Quadro del Consiglio dell’Unione Europea del 13 giugno 2002 sulla Lotta contro il Terrorismo (2002/475/GAI), Articolo 1 – Reati terroristici e principi giuridici fondamentali.

che coordina l’azione del Consiglio d’Europa contro il terrorismo, ha adottato delle linee guida¹⁵ che forniscono consigli pratici agli Stati membri per aiutare le autorità nazionali competenti a prevenire e combattere meglio il terrorismo e a migliorare la loro comprensione dei legami tra i gruppi della criminalità organizzata e le organizzazioni terroristiche. Di rilievo, dunque, la descrizione funzionale qui proposta¹⁶ al fine di consentire una lettura in tal senso orientata delle caratteristiche afferenti il terrorismo e la criminalità organizzata transnazionale.

La strategia del Consiglio d’Europa è quella di realizzare una maggiore unità tra i suoi Stati membri, in particolare promuovendo l’adozione di regole comuni in materia giuridica.

Sebbene di recente siano stati compiuti progressi significativi in tal senso, la lotta al terrorismo rimane una questione urgente nelle agende globali, regionali e nazionali.

Si ritiene necessario affrontare i legami tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale in considerazione dei fenomeni ormai invalsi di cooperazione opportunistica tra diverse forme di criminalità organizzata, del potenziale reclutamento e radicalizzazione dei criminali di diritto comune da parte di organizzazioni terroristiche, dell’adozione del *modus operandi* di un gruppo criminale da parte dell’altro, del ruolo svolto dai sistemi penitenziari, del finanziamento e dell’agevolazione di atti terroristici, in particolare attraverso il traffico di armi.

In tale scenario, è fondamentale rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità competenti a livello nazionale, i servizi di polizia e le agenzie di intelligence, nel rispetto della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto.

¹⁵

https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a19655

¹⁶ Pisano, V., *Introduzione al Terrorismo Contemporaneo*, Roma, 1998; Pisano, V., *Conflitti Non Convenzionali nel Mondo Contemporaneo*, Roma, Edizioni Rivista Marittima, 2002.

Gli Stati membri sono invitati, infatti, a stabilire canali e strategie di comunicazione efficaci al fine di incoraggiare e migliorare la condivisione delle informazioni e la trasmissione rapida delle informazioni, in particolare nei settori della finanza e delle nuove tecnologie. Si privilegia da parte degli Stati membri la progettazione, l'uso e l'aggiornamento di banche dati condivise sul terrorismo e sulla criminalità organizzata transnazionale e la creazione di gruppi multidisciplinari che comprendano individui con competenze, know-how e profili diversi.

La cooperazione e il coordinamento potrebbero essere rafforzati attraverso il coinvolgimento di fonti esterne come l'intelligence carceraria e finanziaria, le agenzie transfrontaliere, le organizzazioni non governative. Gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione l'ulteriore sviluppo e incoraggiamento dei partenariati, in particolare tra i settori pubblico e privato, comprese le agenzie e le parti interessate come banche, contabili e avvocati.

L'osservazione del cyberspazio è vitale per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale. Gli Stati membri sono incoraggiati a sviluppare mezzi efficaci per contrastare l'uso di Internet a fini terroristici e altre forme di tecnologia dell'informazione e della comunicazione, compresi i più recenti risultati nelle nuove tecnologie, i progressi nell'intelligenza artificiale e gli sviluppi dei veicoli senza pilota, compreso l'aereo, nel consentire ai terroristi e ai gruppi criminali organizzati transnazionali di coordinare le loro attività, pianificare attacchi, radicalizzare, reclutare e fornire finanziamenti.

La promozione e lo sviluppo di una maggiore ricerca sul terrorismo e sulle tecniche di criminalità organizzata transnazionale, e i loro legami, sono strumenti essenziali per una migliore comprensione e prevenzione del fenomeno. La ricerca prospettata dal Comitato potrebbe ad esempio considerare l'evoluzione del terrorismo e della criminalità organizzata transnazionale, le strutture or-

ganizzative delle reti criminali e terroristiche, i contesti in cui si incontrano, i canali e le strategie di comunicazione, le strategie di reclutamento e di occupazione, le loro fonti e modalità di finanziamento. A tal fine mira il rafforzamento delle capacità nel settore delle indagini finanziarie riguardante l'individuazione di flussi finanziari illeciti, l'applicazione di misure provvisorie e il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

I collegamenti esistenti ed emergenti tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale e le modalità con cui emergono questi nuovi collegamenti potrebbero riguardare, in particolare, il traffico di armi e di droga, le tecniche e i mezzi di azione dei terroristi e dei gruppi criminali organizzati transnazionali, l'identificazione dei membri vulnerabili della società, sia come autori che come vittime, l'identificazione di lacune e scappatoie legali. Gli Stati membri dovrebbero garantire che la legislazione nazionale per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale sia coerente con gli strumenti regionali e internazionali relativi al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale in modo da fare un uso efficace dei vari quadri giuridici esistenti e realizzare l'armonizzazione tra le varie legislazioni.

Nel 2020, le organizzazioni terroristiche hanno tentato di sfruttare la pandemia globale per diffondere propaganda di odio ed esacerbare la sfiducia nelle istituzioni pubbliche. La relazione sulla situazione e l'andamento del terrorismo dell'UE (TE-SAT) 2021¹⁷ fornisce dati sugli attacchi terroristici e sugli arresti per terrorismo nell'Unione europea (UE) nel 2020. Si basa principalmente su informazioni fornite ufficialmente a Europol dagli Stati membri dell'UE. Inoltre, alcuni partner di cooperazione di Europol sono stati invitati a fornire informazioni sulla situazione del terrorismo nei loro paesi. Il New EU Ter-

17

<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorists-attempted-to-take-advantage-of-pandemic-says-europol%E2%80%99s-new-eu-terrorism-situation-and-trend-report-2021>

rorism Situation and Trend Report 2021, delineare le caratteristiche, i fatti, le cifre e le tendenze relative agli attacchi terroristici e agli arresti nell'Unione europea nel 2020. I terroristi sfruttano ogni opportunità per erodere le strutture democratiche, diffondere la paura e polarizzare la società. Nel 2020 sono stati stimati 57 attacchi terroristici completati, falliti e sventati nell'Unione Europea (segnalati da Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia e Spagna); 21 persone sono morte a causa di attacchi terroristici nell'Unione Europea; 449 persone sono state arrestate con l'accusa di reati legati al terrorismo in 17 Stati membri dell'UE, una diminuzione di un terzo rispetto agli anni precedenti.

I terroristi sfruttano la polarizzazione nella società per inquinare il clima sociale con ideologie violente. Negli ultimi anni, nell'Unione Europea è aumentata la polarizzazione del discorso politico. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente accelerato questo sviluppo. C'è stato un notevole aumento dell'intolleranza nei confronti degli oppositori politici, mentre è in aumento anche il numero di individui che compiono violenze verbali o fisiche. La salute mentale rimane un problema in relazione al terrorismo e all'estremismo violento. La situazione creata dalla pandemia potrebbe essere un ulteriore fattore di stress, incoraggiando potenzialmente le persone vulnerabili a ricorrere alla violenza. Estremisti e terroristi hanno trovato nuove opportunità nell'aumento del tempo trascorso online durante la pandemia di COVID-19. Con una grande quantità di disinformazione diffusa attivamente online. Situazione confermata da Claudio Galzerano, capo del Centro antiterrorismo di Europol: *“Il nuovo TE-SAT 2021 dimostra le ramificazioni di una minaccia terroristica, che rimane ancora alta nell'UE. Gli Stati membri dell'UE hanno subito 10 attacchi jihadisti, tutti perpetrati da attori solitari. Alcuni degli attori solitari hanno connessioni con individui o gruppi terroristici che la pensano allo stesso modo, che sono jihadisti o estremisti di destra. Al-*

cuni di loro sono stati forse radicalizzati online, con i terroristi che hanno sfruttato diversi eventi, controversie e individui vulnerabili. Una valutazione meticolosa della minaccia e sforzi coordinati sono della massima importanza per identificare le vulnerabilità e ridurre la violenza terroristica ed estremista sia online che offline”.

Il terrorismo jihadista rimane la più grande minaccia per l'Unione europea ed è ancora influenzato dagli sviluppi all'estero. Il cosiddetto Stato Islamico (IS), ancora attivo in Iraq e Siria, si rivolge ai sostenitori in Europa per incitarli a perpetrare attacchi. Gli affiliati globali servono a sostenere l'immagine di successo del gruppo, in particolare quelli in Africa, che si sono espansi nel 2020. Mentre centinaia di individui sono ancora detenuti nei campi di detenzione in Siria, pochissimi sono tornati in Europa durante l'ultimo anno. Nel 2020, il numero di attacchi completati è aumentato rispetto al 2019. Dieci attacchi hanno ucciso 12 persone e ne hanno ferite più di 47. Una minaccia significativa per diversi anni, gli attori solitari erano dietro tutti gli attacchi completati. Alcuni dei terroristi jihadisti che agivano da soli erano in contatto con gruppi terroristici. Un esempio è stato l'attentatore di Vienna (Austria), che è riuscito a trasmettere una dichiarazione video all'IS.

Alcuni degli attori solitari hanno mostrato una combinazione di ideologie estreme e problemi di salute mentale. In alcuni casi potrebbe aver avuto un ruolo l'isolamento sociale con meno contatti che potrebbero cogliere segni di crisi e aumento dello stress a causa della pandemia. Altri fattori motivanti potrebbero aver incluso la controversia sulla ripubblicazione delle vignette raffiguranti il profeta Maometto e le azioni anti-islamiche di alcuni attori di destra in diversi paesi.

Molto eterogenei, per quanto riguarda forme di organizzazione, elementi ideologici centrali e obiettivi politici, gli estremisti di destra che si uniscono contro la diversità e l'ordine costituzionale democratico. Gli estremisti di destra incorporano narrazioni emergenti nel-

la loro ideologia per infiltrarsi in comunità che potrebbero non condividere l'intera serie di punti di vista fondamentali dell'estremismo di destra. Ad esempio, i movimenti identitari sono riusciti a raggiungere le popolazioni più giovani e più istruite. Alcuni sono collegati alle proteste contro le misure governative volte a contenere la pandemia di COVID-19. Anche la maggiore consapevolezza sociale riguardo alle questioni climatiche ed ecologiche ha avuto un impatto sulla propaganda di destra. Incolpando la crisi climatica dell'aumento dell'immigrazione e della sovrappopolazione, ad esempio, l'ecofascismo mira a fungere da ponte verso ideologie basate su accelerazionismo, antisemitismo e nazionalismo.

I sospettati, legati a comunità online con diversi gradi di organizzazione, sono sempre più giovani, alcuni dei quali minorenni al momento dell'arresto. La propaganda di destra è diffusa principalmente online e le piattaforme di gioco sono state sempre più utilizzate per diffondere narrazioni estremiste e terroristiche. Gli autori degli attentati del 2019, come quello di Christchurch (Nuova Zelanda), erano legati a comunità virtuali transnazionali. Anche i membri di tali comunità sono stati arrestati nel 2020.

L'attentatore che ha ucciso nove persone nel febbraio 2020 a Hanau (Germania) era motivato da un'ideologia xenofoba e razzista. Aveva il suo sito web, che usava per propagare le sue opinioni disumanizzanti. Al contrario, non sembra essere stato collegato a comunità online transnazionali.

Il numero di attacchi terroristici di sinistra e anarchici è rimasto stabile nel 2020, mentre la minaccia all'ordine pubblico è ancora significativa in molti paesi. L'Italia ha segnalato 24 dei 25 attacchi terroristici di sinistra e anarchici nell'Unione Europea, mentre il restante è stato segnalato dalla Francia. Gli attacchi hanno preso di mira proprietà private e pubbliche, come istituzioni finanziarie ed edifici governativi e hanno incluso un tentativo di attentato con una lettera-bomba.

Oltre a temi come l'antifascismo, l'antirazzismo e la repressione statale percepita, le narrazioni di sinistra ne hanno integrate di nuove, tra cui lo scetticismo sugli sviluppi tecnologici e scientifici, le misure di contenimento del COVID-19 e le questioni ambientali. Il sostegno a uno Stato curdo indipendente è rimasto un argomento importante per gli estremisti di sinistra e anarchici. I blocchi legati alla pandemia di COVID-19 e la chiusura degli spazi pubblici per gli assembramenti di massa hanno probabilmente avuto un effetto sull'uso di esplosivi negli attacchi terroristici.

Nel 2020, i terroristi hanno utilizzato principalmente semplici mezzi di attacco come accoltellamento, speronamento di veicoli e incendio doloso. Due attacchi hanno comportato l'uso di armi da fuoco – l'attacco di destra ad Hanau e l'attacco jihadista a Vienna – mentre un attentato dinamitardo pianificato è stato sventato.

Gli esplosivi artigianali sono utilizzati principalmente dai terroristi, con un'aumentata proliferazione di miscele poco esplosive, come la polvere da sparo e un ridotto utilizzo dell'instabile triacetone triperossido (TATP). La diffusione di istruzioni per la fabbricazione di bombe e di nuove idee sulla produzione di bombe è diminuita nel 2020. Ciò potrebbe spiegare il ridotto uso di ordigni esplosivi improvvisati più sofisticati.

Terroristi ed estremisti hanno visto un'opportunità nell'armare il virus SARS-CoV-2. Sia la propaganda jihadista che gli estremisti di destra hanno suggerito modi diversi di usare il virus contro obiettivi diversi. Tuttavia, nell'Unione europea non sono stati segnalati tentativi di utilizzare il virus come arma biologica.

Con l'aumento dell'uso di Internet durante la pandemia, le comunità virtuali sono diventate sempre più importanti nella diffusione della propaganda estremista e terroristica. Dalla rimozione di Telegram alla fine del 2019, i jihadisti hanno faticato a trovare nuovi canali di diffusione.

Di conseguenza, la propaganda jihadista si è dispersa su una varietà di piattaforme. Tuttavia, i sostenitori dell'IS hanno cercato di garantire che la messaggistica jihadista raggiungesse il pubblico target. I terroristi hanno sfruttato diversi eventi per amplificare la loro propaganda. Al-Qaeda ha sfruttato il tema della discriminazione nelle società occidentali per presentarsi come un'alternativa a tutela dei diritti degli oppressi, mentre diversi gruppi jihadisti hanno utilizzato la controversia sulla ripubblicazione delle vignette raffiguranti il profeta Maometto per acquisire nuovi sostenitori e ispirare attacchi.

Le comunità online stanno avendo un ruolo crescente nella propagazione dell'estremismo di destra. Negli ultimi anni, tali comunità si sono unite attorno a visioni suprematiste bianche o neonaziste e ad un linguaggio condiviso. Le interazioni in questi gruppi radicalizzano ulteriormente i membri con l'idea che la sopravvivenza del loro gruppo razziale definito dipende dalla distruzione del sistema attuale.

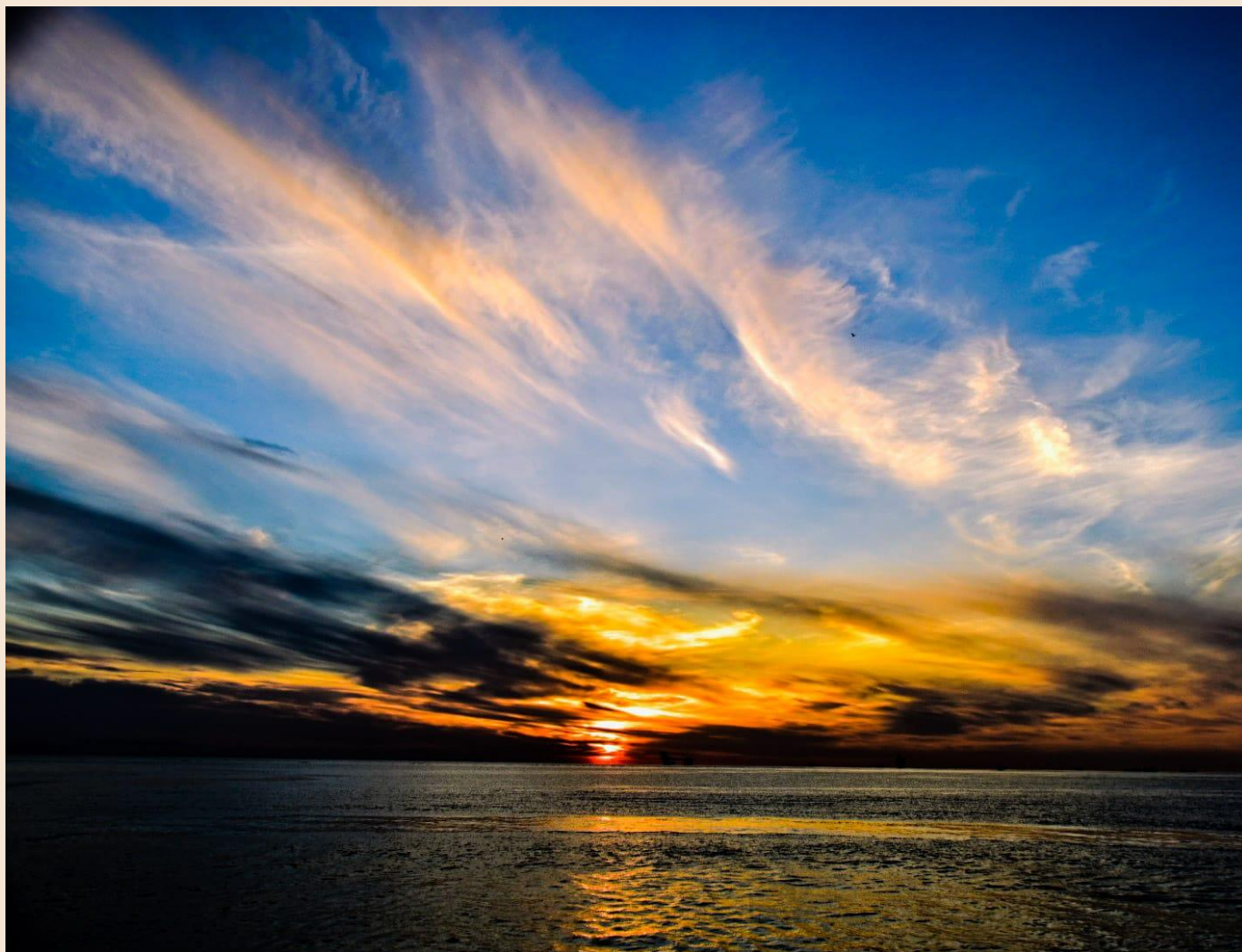
7. Riflessioni Finali

Il fenomeno criminale è in continua evoluzione e, quindi, essenziale identificare le nuove tendenze e reagire rapidamente ai nuovi sviluppi. L'Unione e gli Stati membri sono esortati a mantenere una posizione di vantaggio rispetto alle organizzazioni criminali. È quindi il momento di intensificare l'azione collettiva dell'Unione contro la criminalità organizzata, rafforzando gli strumenti esistenti per sostenere la cooperazione transfrontaliera, compresa la cooperazione attraverso le agenzie nel settore "Giustizia e affari interni", affrontando i reati ad alta priorità e smantellando le strutture sottostanti, intervenendo con vigore contro i fondi di origine illegale e i metodi corrotti che la criminalità utilizza per infiltrarsi nell'economia e contrastando l'uso delle nuove tecnologie da parte dei criminali. La cooperazione interistituzionale, nell'ambito di una lotta rinnovata alla criminalità organizzata, è essenziale per garantire la sicurezza nell'UE, proteggere l'economia europea e salvaguardare lo Stato di diritto e i diritti fondamentali.

Bibliografia

1. Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (C (2020) 2800 finale del 7.5.2020).
2. Decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato e convenzione del 1997 relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (GU L. 192 del 31.7.2003).
3. Europol, relazione EU Serious and Organised Threat Assessment (SOCTA dell'UE 2021), 12 aprile 2021: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crimethreat-assessment>.
4. Intervento della Ministra della Giustizia S.E. Prof. Marta Cartabia all'Assemblea Generale dell'ONU Sessione Speciale su "Challenges and Measures to Prevent and Combat Corruption and Strengthen International Cooperation".
5. La valutazione della minaccia della criminalità organizzata (Internet Organised Crime Threat Assessment, IOCTA) 2020.
6. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/mainreports/internet-organised-crime-threat-assessment> e altre relazioni di Europol all'indirizzo <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>

7. Linee guida sui legami tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale, Comitato antiterrorismo del Consiglio d'Europa (CDCT).
8. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a19655
9. Pisano, V., *Introduzione al Terrorismo Contemporaneo*, Roma, 1998.
10. Pisano, V., *Conflitti Non Convenzionali nel Mondo Contemporaneo*, Roma, Edizioni Rivista Marittima, 2002.
11. Pisano, V., *L'Intervento Militare Quale Moltiplicatore del Terrorismo Internazionale? Apporto e Limiti delle Forze Armate e dell'Intelligence Militare nella Lotta Contro il Terrorismo*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 2008.
12. Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, gennaio-giugno 2020.
13. Risoluzione PE 2020/2686(RSP), *“Una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo”*.
14. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_IT.html
15. New EU Terrorism Situation and Trend Report 2021.
16. <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/terrorists-attempted-to-take-advantage-of-pandemic-says-europol%E2%80%99s-new-eu-terrorism-situation-and-trend-report-2021>
17. Meccanismo di revisione Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale.
18. <https://www.gnewsonline.it/approvata-la-risoluzione-falcone-convenzione-di-palermo-piu-efficace/>
19. *“Piano d'azione per una politica globale dell'Unione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo”*
20. https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_it
21. U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, 1999, *Terrorism in the United States, 30 Years of Terrorism, A Special Retrospective Edition*, Washington, D.C., p. ii.



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

Mozambico: metamorfosi di un documento

Mozambique: metamorphosis of a document

di [Benedetto Palombo](#)

ABSTRACT

Il modesto contributo che ci accingiamo a stilare ha uno scopo estremamente pratico. Mira a mostrare quanto l'Intelligence sia determinante, in special modo quando si tratta di Paesi non del tutto trasparenti e, a fortiori, quando a ciò si aggiunge l'aggravante enorme del terrorismo.

Ci proponiamo, dunque, di sottoporre all'attenzione del lettore un micro esempio di ciò di cui gli Stati, in assenza di un'attenta attività di Intelligence, non verrebbero a conoscenza se non con molto ritardo. Ovvero della scarsità, o dell'assenza, o – addirittura – della disinformazione di cui dovrebbero accontentarsi se si attenessero unicamente ad alcuni rapporti, resoconti, documenti etc.

The little contribution we are about to draw up has an extremely practical purpose. It aims to show how crucial Intelligence is, especially when it comes to countries that are not entirely transparent and, a fortiori, when added to the enormous aggravating circumstance of terrorism.

We therefore propose to submit to the reader's attention a micro example of what the States, in the absence of careful Intelligence activity, would not be aware of, unless very late. Namely, the scarcity, or the absence, or – even – the disinformation they should be satisfied with if they only relied on certain official reports, papers, documents, etc.

Sommario

1. Introduzione
2. Contesto
3. Situazione sulla Sicurezza
4. Analisi dell'intelligence
5. Centri di gravità dei terroristi
6. Linee d'azione dei terroristi
7. Raccomandazioni di intelligence
8. Condotta della valutazione tecnica e risultati
9. Supporto logistico
10. Il supporto SADC alle FADM
11. Budget proposto per il sostegno regionale al Mozambico
12. Meccanismo di coordinamento regionale
13. Raccomandazioni

Summary

1. Introduction
2. Context
3. Security situation
4. Intelligence analysis
5. Centers of gravity of the terrorists
6. Lines of action of the terrorists
7. Intelligence recommendations
8. Conduct of the technical evaluation and results
9. Logistic support
10. SADC support for FADMs
11. Budget proposed for regional support to Mozambique
12. Regional coordination mechanism
13. Recommendations

1. Introduzione

Il caso che vogliamo analizzare di seguito riguarda un importante Vertice tenutosi l'8 aprile del 2021 a Maputo, in Mozambico.

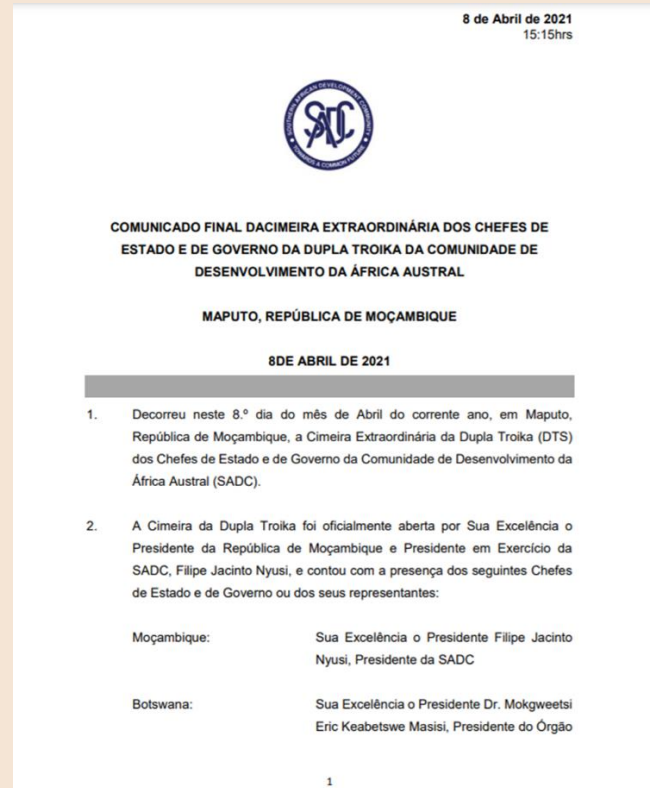
È ben noto a tutti quanto il Mozambico sia scenario di atti di terrorismo, di ispirazione politico-islamica e locale, e di quanto ciò costi ai cittadini di tale Stato. Circa due mesi fa, solo per citare l'ultimo esempio in ordine temporale, il colosso francese dell'energia, *Total*, è stato costretto ad interrompere il proprio progetto sul gas naturale liquido (LNG) nella regione di Cabo Delgado a seguito di attacchi terroristici simultanei avvenuti nell'area, costati la vita a varie persone, civili e militari, oltre al pericolo serio corso da una massa di altri individui costretti a rifugiarsi in un lussuoso albergo dal quale le FF.AA. locali hanno stentato a portare in salvo.

Dunque, parliamo di uno Stato molto fragile sotto l'aspetto della *Security* e della *Safety*, martoriato – non senza responsabilità – da lotte interne dovute alla povertà e al terrorismo di ispirazione “daeshana” e “qaedista”. Il nome con cui detti terroristi vengono chiamati localmente è “Al-Shabāb”, ovvero “La gioventù”, ma che nulla ha a che fare con l'omonimo gruppo terroristico somalo di ispirazione “qaedista”.

Metteremo a confronto il comunicato del Vertice tenutosi l'8 aprile 2021 e pubblicato sul sito ufficiale della “Comunità per lo Sviluppo dell'Africa Meridionale” (SADC), con ciò che è stato davvero stilato durante quel Vertice, e poi redatto e formalizzato il 21 aprile 2021 in un vero e proprio piano di “Supporto” ufficiale, pubblicato – addirittura – a fine aprile, i cui contenuti dettagliati non sarebbero stati noti se non con un mese, circa, di ritardo, forse. Tramite una operazione di “mini-intelligence” *open source* da noi messa in atto, lo stesso 8 aprile eravamo in possesso del vero documento di cui sopra.

Di seguito riportiamo la prima pagina del comunicato ufficiale in portoghese, seguita dallo stesso comunicato completo, da noi

tradotto in italiano dal portoghese, pubblicato – come detto sopra – sul sito della SADC:



COMUNICATO FINALE DEL SUMMIT STRAORDINARIO DEI CAPI DI STATO E DI GOVERNO DELLA DOPPIA TROIKA DELLA “COMUNITÀ PER LO SVILUPPO DELL’AFRICA MERIDIONALE”¹

MAPUTO, REPUBBLICA DEL MOZAMBICO

8 APRILE 2021

1. Il giorno 8 del mese di aprile dell'anno in corso si è tenuto, a Maputo, Repubblica del

¹ La “Comunità per lo sviluppo dell'Africa meridionale” (SADC) è un'Organizzazione intergovernativa con sede a Gaborone, Botswana, il cui obiettivo è promuovere la cooperazione e l'integrazione socioeconomica regionale, nonché la cooperazione politica e di sicurezza tra 16 Paesi dell'Africa meridionale. I Paesi sono: Angola, Botswana, Comore, Repubblica Democratica del Congo, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauritius, Mozambico, Namibia, Seychelles, Sud Africa, Tanzania, Zambia e Zimbabwe.

Mozambico, il summit straordinario della Doppia Troika (DTS) dei Capi di Stato e di Governo della Comunità per lo Sviluppo dell'Africa meridionale (SADC).

2. Il Summit della Doppia Troika è stato ufficialmente aperto da Sua Eccellenza il Presidente della Repubblica del Mozambico e Presidente in carica della SADC, Filipe Jacinto Nyusi; hanno partecipato i seguenti Capi di Stato e Governo o loro rappresentanti:

Mozambico: Sua Eccellenza il Presidente Filipe Jacinto Nyusi, Presidente della SADC.

Botswana: Sua Eccellenza il Presidente Dr. Mokgweetsi Eric Keabetswe Masisi, Presidente dell'Organismo della Cooperazione nei Settori della Politica, Difesa e Sicurezza.

Malawi: Sua Eccellenza il Presidente Dr. Lazarus McCarthy Chakwera, prossimo Presidente della SADC.

Sud Africa: Sua Eccellenza il Presidente della Repubblica del Sud Africa e prossimo Presidente dell'Organismo di Cooperazione nei Settori della Politica, Difesa e Sicurezza, Sig. Matamela Cyril Ramaphosa.

Zimbabwe: Sua Eccellenza il Presidente Emmerson Dambudzo Mnangagwa, Presidente uscente dell'Organismo di Cooperazione SADC nei Settori della Politica, Difesa e Sicurezza.

Repubblica Unità della Tanzania: Sua Eccellenza il Presidente Hussein Ali Mwinyi, del Governo Rivoluzionario di Zanzibar, in rappresentanza di Sua Eccellenza la Presidente Samia Suluhu Hassan, Presidente uscente della SADC.

3. Il Summit ha visto anche la partecipazione della Segretaria Esecutiva della SADC, Dr.ssa Stergomena Lawrence Tax.

4. Il Summit della Doppia Troika ha osservato un minuto di silenzio in onore del compianto Dr. John Pombe Joseph Magufuli, ex Presidente della Repubblica Unità della Tanzania e Presidente uscente della SADC.

5. Il Summit della Doppia Troika ha ricevuto un rapporto dalla Troika dell'Organismo sulla situazione attuale della sicurezza in Mozambico, che sottolinea gli atti di terrorismo perpetrati contro civili, donne e bambini innocenti in alcuni distretti della provincia di Cabo Delgado, nella Repubblica del Mozambico, condanna gli attacchi terroristici con termini forti e dichiara che tali attacchi atroci non potranno continuare senza una risposta regionale di appropriata portata.

6. Il Summit della Doppia Troika ha espresso le sue più sentite condoglianze e rammarico ai Governi e ai Popoli della Repubblica del Mozambico, in particolare alle famiglie in lutto per la perdita dei propri cari.

7. Il Summit della Doppia Troika ha espresso la totale solidarietà della SADC al Governo e alla popolazione della Repubblica del Mozambico, ribadendo l'impegno continuo della SADC a contribuire agli sforzi per raggiungere pace e sicurezza durature, nonché la riconciliazione e lo sviluppo nella Repubblica del Mozambico.

8. Il Summit della Doppia Troika si è orientato verso lo spiegamento immediato di un *team* tecnico nella Repubblica del Mozambico e la convocazione di una Riunione Straordinaria del Comitato Ministeriale dell'Organismo, che dovrebbe avvenire entro il 28 aprile 2021 e dovrà presentare il proprio rapporto al Summit Straordinario della Troika dell'Organismo che si terrà il 29 aprile 2021.

9. Il Summit della Doppia Troika ha accolto Sua Eccellenza il Presidente della Repubblica del Botswana e Presidente dell'Organismo di Cooperazione SADC nei Settori della Politica, Difesa e Sicurezza, Dr.

Mokgweetsi Eric Keabetswe Masisi, per la sua leadership nel lavoro dell'Organismo.

10. Il Summit della Doppia Troika ha accolto Sua Eccellenza il Presidente della Repubblica del Mozambico e Presidente in carica della SADC, Filipe Jacinto Nyusi, per la sua leadership e la convocazione del Summit.

Pubblicato a Maputo, Repubblica del Mozambico, l'8 aprile 2021

Qui termina il testo ufficiale del comunicato pubblicato dalla SADC.

È molto evidente la scarsità di informazioni e l'assenza di decisioni dettagliate adottate, quanto è evidente il fatto che vengano citati tutti i nomi e, soprattutto, gli altisonanti titoli che ad ogni nome si accompagna.

In realtà, durante il summit sono state prese delle decisioni risultanti in un documento ufficiale pubblicato solo a fine aprile.

Di seguito riporteremo la traduzione in italiano del documento intero stilato durante il summit, formalizzato il 21 aprile, e non ufficialmente noto né agli altri Stati (non partecipanti), né – tantomeno – alla popolazione del Mozambico, se non a fine aprile, ma senza i dettagli che il lettore troverà, invece, nel testo che segue e classificato come "SADC Restricted".



RAPPORTO DELLA DOPPIA TROIKA PIÙ L'ANGOLA SULLA MISSIONE DI VALUTAZIONE TECNICA NELLA REPUBBLICA DEL MOZAMBICO SULL'ESAME DELLA SITUAZIONE RELATIVA ALLA SICUREZZA A CABO DELGADO E SOSTEGNO REGIONALE RICHIESTO

2. Contesto

2.1 A seguito della minaccia alla sicurezza rappresentata da atti di terrorismo ed estremismo violento nella provincia di Cabo Delgado nella Repubblica del Mozambico, il Summit Straordinario della Doppia Troika (EO-DTS) tenutosi a Maputo, Repubblica del Mozambico, l'8 aprile 2021, ha stabilito che una Missione di Valutazione Tecnica (TAM) sia messa in atto in Mozambico al fine di effettuare un esame della situazione relativa alla sicurezza. La Doppia Troika più l'Angola della SADC nella sua qualità di Presidente del Comitato permanente per l'Intelligence e la Difesa (DISC) con il supporto del Segretario della SADC, riunito in Mozambico dal 15 al 21 aprile 2021.

La descrizione delle prestazioni della Missione è riportata come "Allegato A".

2.2 Lo scopo della missione era quello di intraprendere una Valutazione Tecnica al fine di:

- a. sviluppare una comprensione del tipo di minaccia che il Mozambico sta affrontando in modo da determinare una risposta regionale immediata.
- b. identificare il supporto immediato per il Mozambico in grado di migliorare la sorveglianza per la sicurezza marittima, aerea e terrestre.
- c. proporre un meccanismo di coordinamento regionale per facilitare l'attuazione del sostegno che deve essere fornito dalla Regione; e,
- d. presentare un rapporto in una Riunione Straordinaria del Comitato Ministeriale dell'Organismo entro il 28 aprile 2021 affinché sia vagliato da un Summit straordinario della Troika dell'Organismo, che si terrà nella Repubblica del Mozambico il 29 aprile 2021.

2.3 In base alla decisione dell'EO-DTS, la Missione di Valutazione Tecnica è costituita da rappresentanti delle Repubbliche di Angola, Botswana, Sud Africa, Malawi, Tanza-

nia e Zimbabwe. I partecipanti sono stati selezionati a seconda delle proprie specializzazioni e competenze, tra cui l'Intelligence, operazioni aeree, marittime e terrestri, comunicazioni e logistica. La missione di ricognizione è stata condotta sotto la guida del rappresentante del Presidente della Troika dell'Organismo, la Repubblica del Botswana. L'elenco della presenza è riportato come "Allegato B".

2.4 La valutazione si è svolta presso il "Clube Militar" di Maputo, Repubblica del Mozambico, il 15 aprile 2021, per la sessione di pianificazione iniziale, dove è stato preso in considerazione una breve relazione sulla situazione della sicurezza nella Repubblica del Mozambico.

2.5 Il Team ha inoltre condotto una ricognizione fisica della provincia di Cabo Delgado il 17 aprile 2021, dove è stato accolto e informato sull'Intelligence e l'aspetto operativo da parte dei Comandanti delle "Forze Armate di Difesa del Mozambico" (FADM) sul territorio.

Il piano di ricognizione è riportato come "Allegato C".

3. Situazione sulla sicurezza

3.1 La situazione sulla Sicurezza nella provincia di Cabo Delgado nella Repubblica del Mozambico continua ad essere relativamente calma ma imprevedibile a causa della minaccia rappresentata dalle attività terroristiche. Il gruppo terroristico è conosciuto localmente come Al Shabaab (nessun legame noto con Al Shabaab in Somalia), noto anche come Al Sunnah o Al Sunnah wa Jama'ah (ASWJ) che perpetra atti di terrorismo e di estremismo violento in alcune aree della provincia. La comunità continua a vivere in uno stato di paura poiché non sa quando e dove avverranno i prossimi attacchi.

3.2 I rapporti indicano che dal 2017 il gruppo ha ucciso almeno 790 civili dopo aver effettuato almeno 510 attacchi. In totale, almeno

2.250 persone sono state uccise, compresi terroristi, forze di sicurezza e civili. Attualmente, alcune aree colpite sono completamente deserte e la popolazione in quelle aree è stata sfollata, provocando un grave deterioramento della situazione che richiede soccorso/assistenza umanitaria. L'insicurezza nella provincia ha visto il numero di sfollati interni (IDP) salire a oltre 800.000.

3.3 Recentemente la città di Palma, con una popolazione di circa 75.000 persone, esclusi gli sfollati interni, è stata attaccata da terroristi. Si stima che l'attacco iniziato il 24 marzo 2021 sia stato lanciato da almeno 120 terroristi divisi in diversi gruppi e in possesso di quelle che sembravano essere armi nuove. I terroristi hanno lanciato attacchi coordinati su Palma da almeno tre direzioni diverse: l'incrocio Manguna-Pundanhar, via Nhica do Rovuma e l'aeroporto di Palma. Si ritiene che diversi terroristi si siano infiltrati a Palma vestiti con l'uniforme militare della polizia e delle FADM e ospitati nelle case di simpatizzanti. Si dice che i terroristi siano entrati a Palma utilizzando false credenziali. Le FADM hanno ripreso il pieno controllo di Palma dopo aver respinto il nemico dalla città. La situazione a Palma è, quindi, sotto il controllo delle "Forze Armate di Difesa del Mozambico", che hanno una Compagnia con sede a Palma per contenere la situazione, e Forze Speciali elitrasportate per la caccia ai terroristi. Si dice che ora i terroristi operino in piccoli gruppi alla periferia del distretto di Palma. Ciò nonostante, il 16 aprile 2021, i terroristi hanno ucciso una donna in un villaggio deserto di Nagunde, nel distretto di Muidumbe.

3.4 Va notato che diverse Organizzazioni Non Governative (ONG) stanno attualmente offrendo assistenza umanitaria nelle aree colpite. Si tratta dell'*Organizzazione Mondiale della Sanità*, l'*Organizzazione Internazionale per le Migrazioni*, il *Programma Alimen-*

tare Mondiale, Medici Senza Frontiere e la Croce Rossa.

3.5 La città di Mocimboa da Praia, inclusi le aree dell'aeroporto/pista di atterraggio e il porto, sono state sotto il controllo dei terroristi dall'agosto 2020. La città è considerata una delle roccaforti dei terroristi. I terroristi occupano e operano anche dalla Siria (1 & 2) e da Mbau. Nel corso di tali attacchi, i terroristi hanno saccheggiato hotel e attaccato centri commerciali, banche e caserme delle FADM e dell'Unità di Intervento Rapido (UIR). Fonti riferiscono che la *Standard Bank*, la *BCI* e la *BIM* sono state distrutte insieme a una stazione di rifornimento *Total*. Sono stati presi di mira anche il Business Park, l'Afrimat e l'Hotel Amarula, nonché gli edifici governativi e le aziende private. I terroristi hanno prima attaccato la stazione di polizia lungo la costa a Palma, poi si sono spostati all'interno e hanno attaccato il Business Park, dove avrebbero rapinato le banche BIM e Standard; anche le infrastrutture delle telecomunicazioni sono state distrutte nel corso dell'attacco.

3.6 L'attuale situazione sul territorio è caratterizzata da movimenti terroristici tra Mocimboa De Praia (MDP) e il distretto di Muidembe. Le aree in cui sono attivi i terroristi includono le località di Milamba e Zalala a Mocimboa De Praia, così come Shinda, Tchinga e Muatide a Muidembe. Nel corso dei loro movimenti, i terroristi stabiliscono posizioni e le usano per lanciare nuovi attacchi contro le località.

3.7 Nonostante la presenza di terroristi e gli episodi di insicurezza perpetrati, le FADM ha preso il controllo della maggior parte di Cabo Delgado e mantengono la presenza in aree strategiche e aree di valore/importanza sia operativa che tattica, tra cui Pemba, Mueda, Palma, "Afunji Liquefied Natural Gas" (LNG), cantieri di proprietà e gestiti dalla "TOTAL Oil Company", nonché l'isola di Ibo e le isole circostanti che fanno parte dell'arcipelago. Attualmente, il progetto "Afunji Liquefied Na-

tural Gas" (LNG) è deserto a causa del fatto che tutto il personale è stato evacuato per motivi di sicurezza e l'area, compreso l'aeroporto, è attualmente sotto il controllo delle FADM, che la utilizza per i rifornimenti.

3.8 I terroristi sono accusati di essere finanziati, attraverso il "Money Transfer", da simpatizzanti che utilizzano strumenti di pagamento elettronici, come **M-Pesa**, **M-kesh** e **E-mola** e altri. Si dice che i finanziatori siano principalmente individui e organizzazioni private provenienti da Sud Africa, Tanzania, Repubblica Democratica del Congo, Uganda, Burundi e altre parti del mondo. Ottengono anche finanziamenti dalle entrate della criminalità organizzata, che sfrutta le risorse naturali come il legname, le pietre preziose, il bracconaggio e il traffico di droga.

3.9 Al momento non ci sono informazioni sulla provenienza delle armi dei terroristi, ma durante l'ultimo attacco sono state utilizzate armi nuove. Alcune armi vengono sottratte ai soldati morti delle FADM, ma non in gran numero. I terroristi stanno attualmente usando machete, AK47, PKM, RPG7, mortai da 60 e 80 mm. Non ci sono indicazioni sul fatto che i terroristi possano essere in possesso di missili terra-aria. Come mezzo di comunicazione i terroristi fanno uso di telefoni satellitari e cellulari, e la rete "Movitel" è quella preferita.

4. Analisi dell'intelligence

4.1 Gli attacchi prendono di mira aziende sia locali che straniere. I recenti attacchi sono avvenuti poco prima del mese sacro del Ramadan e da allora le attività si sono notevolmente ridotte. Le possibilità di nuovi attacchi sono elevate dopo il Ramadan, tuttavia, ciò non esclude la probabilità di attacchi anche durante il mese del digiuno.

4.2 Vi sono evidenze secondo cui i terroristi ricevono sostegno esterno da individui in vari paesi. Non è, tuttavia, assodato che ottengano sostegno solo dai paesi sopra men-

zionati. I principali ispiratori/finanziatori dei terroristi non sono, ad ora, noti, ma si sospetta che si tratti dallo "Stato islamico nella Provincia dell'Africa Centrale (ISCAP)". Si ritiene che i terroristi abbiano scelto Cabo Delgado come quartier generale principale in quanto possiede un facile e strategico accesso al mare e le FADM non dispongono di risorse navali adeguate per pattugliare il dominio marittimo nell'Area delle Operazioni (AOO), i confini sono molto porosi, la lingua comune è il Kiswahili, la religione è quella islamica, lo spostamento dei combattenti stranieri nella Regione è agevole e offre un facile accesso per gli approvvigionamenti e i rifornimenti di ogni tipo.

Il rapporto di intelligence dettagliato è riportato come "Allegato D".

5. Centri di Gravità dei Terroristi (COG)

COG Strategico: supporto esterno.

COG Operativo: libertà di movimento attraverso le frontiere marittime, terrestri e lo spazio aereo nell'area di operazione.

COG tattico: leadership terroristica locale. Identificazione e arresto della leadership locale.

Capacità critiche: instillare paura e fare propaganda tra la popolazione locale (uso di social media e altre piattaforme).

Requisiti critici: sostegno (finanziamenti, saccheggi, cibo, vestiti, armi, reclutamento, base di supporto) e libertà di movimento marittimo.

Vulnerabilità critiche: configurazione logistica scadente, vulnerabile via aria.

Punti di forza: Intelligence, conoscenza locale del territorio, cultura, tradizioni, credenze, religione, simpatia da parte della popolazione locale. Capacità di intercettare la comunicazione delle forze (radio e GSM). Uso di telefoni satellitari.

6. Linee D'azione dei Terroristi

Strategica: requisiti di intelligence strategica e operativa per identificare e interrompere il supporto esterno in tutti i domini (terrestre, aereo, marittimo e informatico). Una volta

identificati i domini, conducono attività terroristiche nei paesi identificati come sostenitori del Mozambico.

Operativa: Radicalizzazione aggressiva e continua, reclutamento, che provoca paura e panico nella popolazione locale al fine di espandere il califfato a Cabo Delgado e nella regione della SADC.

Tattica: raccogliere informazioni per profilare tutta la leadership locale al fine di condurre operazioni terroristiche mirate.

7. Raccomandazioni di intelligence

Si raccomanda:

a. Di adottare un approccio a fasi come segue:

(1) Fase 1. Le risorse dell'intelligence (terrestre, aerea e marittima) e il personale devono essere dispiegati a sostegno dell'intelligence delle FADM al fine di acquisire una comprensione approfondita del nemico.

(2) Fase 2. Dispiegamento immediato di Forze Speciali e mezzi navali per condurre operazioni mirate ed eliminare rispettivamente la criminalità marittima nell'area di operazione.

(3) Fase 3. Operazioni di pacificazione.

(4) Fase 4. Ritiro.

b. L'assistenza umanitaria deve essere fornita agli sfollati interni in via prioritaria.

c. Il supporto all'addestramento dell'Intelligence deve essere fornito alle FADM.

8. Condotta della Valutazione Tecnica e Risultati sul Sostegno per Rafforzare le Capacità delle FADM (Aeree, Marittime e di Terra)

8.1 A seguito dei risultati ottenuti attraverso l'osservazione da parte del Team e dell'intelligence condivisa dalle FADM attraverso la situazione della sicurezza e le informazioni di intelligence, il Team di Valutazione Tecnica ha identificato linee di azione per la Regione della SADC a sostegno della Repubblica del Mozambico e aree di suppor-

to per rafforzare le capacità delle FADM di combattere le attività terroristiche nella provincia di Cabo Delgado e di prevenirne l'ulteriore diffusione nel resto del Paese e della Regione in generale.

8.2 Il Team di Valutazione Tecnica ha osservato che le FADM necessitano di supporto immediato nei settori delle capacità operative aeree, marittime e terrestri. Nel fornire tale supporto agli sforzi delle FADM e della Repubblica del Mozambico per combattere il terrorismo, il Team ha preso in considerazione le seguenti tre ampie linee di azione:

8.2.1 Linea d'azione 1: schieramento di forze della SADC (schieramento in tre domini: aereo, marittimo e terrestre), in cui la SADC schiererà forze per supportare le FADM al fine di neutralizzare i terroristi nell'Area di Operazione.

8.2.2 Linea d'azione 2: Addestramento e Supporto militare in cui la SADC fornirà addestramento e supporto logistico alle FADM. La matrice che illustra il supporto logistico richiesto è contenuta nell'“Allegato E”.

8.2.3 Linea d'azione 3: Combinazione delle “Linee d'azione” 1 e 2: dispiegamento di forze, fornitura di supporto logistico e formazione.

8.2.4 Dopo aver considerato le tre linee d'azione, il Team di Valutazione Tecnica raccomanda alla Regione SADC di adottare la Linea d'Azione 3, che è la combinazione del dispiegamento di forze minime che forniranno risorse critiche per la missione, fornendo – allo stesso tempo – supporto logistico e formazione al Mozambico.

8.2.5 Le capacità e le risorse proposte per rafforzare le competenze delle FADM sono riportate nell'“Allegato E”.

8.2.6 La missione a sostegno del Mozambico sarà dispiegata per raggiungere i seguenti obiettivi:

- a. Neutralizzare la minaccia del terrorismo al fine di creare un ambiente sicuro;
- b. Supportare il Mozambico a ripristinare la legge e l'ordine nelle aree colpite della provincia di Cabo Delgado;
- c. Fornire supporto aereo per rafforzare la capacità aerea delle FADM nella lotta alla minaccia terroristica;
- d. Fornire supporto marittimo al Mozambico al fine di far rispettare le leggi della navigazione marittima e negare la libertà di azione dei terroristi lungo le acque territoriali del Mozambico e le acque interne a Cabo Delgado;
- e. Supportare le FADM per riconquistare il terreno perduto e creare un ambiente sicuro nella Provincia di Cabo Delgado;

8.2.7 Al fine di realizzare gli obiettivi della Missione e ottenere i risultati finali desiderati, saranno impegnate le seguenti risorse:

Risorse proposte per il supporto al Mozambico da parte della SADC

Servizio	Risorsa	Quantità	Personale	Composizione
Marittimo				
1.	Imbarcazioni da pattuglia	2	180x2	- Elicottero "organico" x 1 - Motovedette "organiche" x 2 - Droni "organici" x 2 (se possibile)
2.	Sottomarini	1	45	
3.	Velivolo da ricognizione marittima	1	10	

Aria				
4.	UAV*	2	4	
5.	Elicotteri	6	12	- 2x Elicotteri multiruolo - 2x Elicotteri da attacco - 2x Elicotteri armati
6.	Veicoli da trasporto	4	8	- 2x Lt Tpt Ac - 1x Med Tpt Ac - 1x Hy Tpt Ac
7.	Personale di comando e controllo aereo		12	
8.	Tecnici dell'aria		42	
9.	Ufficiali addetti alla comunicazione aerea		6	
10.	Ufficiali addetti alla metrologia		3	
11.	Intelligence aerea		4	
Forze di terra				
12.	Quartier generali di Brigate di Fanteria leggera		90	
13.	Battaglioni di Fanteria leggera	3	620x3	
14.	Squadra Forze speciali	2	70x2	
15.	Ingegnere di Squadra	1	100	
16.	Squadra di segnalazione	1	120	
Logistica				
16.	Società di logistica	1	100	- 1x ospedale da campo di livello II - 1x Ricovero da campo - 1x Laboratorio da campo - 1x Stand da campo
Totale			2916	

* UAV è l'acronimo di "Unmanned aerial vehicle", ovvero di un "Veicolo aereo senza pilota", in genere pilotato in remoto.

9. Supporto logistico

9.1 Il concetto di supporto logistico si basa, innanzitutto, su sistemi di supporto aerei e marittimi, dopodiché verrà incorporato il supporto di superficie terrestre, una volta che la situazione di sicurezza nell'area di operazione sarà sotto controllo. Il necessario della logistica sarà portato in Mozambico da Nacala, che è il Porto di Ingresso (PoE), dopodiché le risorse verranno distribuite alle basi operative pertinenti attraverso Pemba, come base logistica integrata. Da Pemba, le risorse saranno ulteriormente distribuite alle Aree Logistiche Avanzate (FLA) di Mueda, Ibo, Palma e, successivamente, a Mocimboa da Praia una volta sgomberata l'area dai terroristi.

9.2 L'Area di Operazione (AOO) dispone di strutture esistenti adeguate a supportare operazioni a breve e medio termine in un contesto sub-convenzionale. Gli aeroporti e i porti marittimi esistenti all'interno della Provincia di Cabo Delgado possono consentire l'atterraggio e il decollo di aeromobili operativi e da trasporto anche pesanti, mentre i porti marittimi possono ospitare un ampio

supporto logistico per lo svolgimento dell'operazione. Le strutture idriche ed elettriche disponibili hanno una capacità adeguata a sostenere logisticamente le operazioni terrestri, aeree e marittime. La capacità commerciale di Pemba, Mueda e Palma è stata ritenuta in grado di facilitare la contrattazione locale per la fornitura di generi deperibili e altre risorse logistiche per mantenere le forze che si prevede di dispiegare.

9.3 Al momento del dispiegamento, si raccomanda un periodo minimo fino a 30 giorni per l'auto-sostentamento, dopodiché inizierà il rifornimento della catena logistica. Successivamente, i quartier generali delle forze della SADC determineranno il ciclo e il sistema di rifornimento per le forze di ogni singolo Stato membro. Il Piano Logistico dettagliato è riportato come "Allegato F".

10. Il Supporto SADC alle FADM

10.1 La Nazione ospitante (Mozambico) ha fornito i propri requisiti logistici al fine di rendere le proprie forze in grado di svolgere attività di antiterrorismo. L'elenco è riportato nel presente documento come "Allegato G."

11. Budget Proposto per il Sostegno Regionale al Mozambico

11.1 Qualsiasi dispiegamento previsto a sostegno delle FADM richiederà budget e risorse. Il budget indicativo per eseguire la Linea d'Azione raccomandata sarà riportato come "Allegato H". Il finanziamento del sostegno regionale proverrà dal Fondo Imprevisti della SADC, dai fondi degli Stati membri e verranno mobilitati anche partner e parti interessate continentali e internazionali.

12. Meccanismo di coordinamento regionale

12.1 Al fine di coordinare gli sforzi regionali per un'efficace attuazione del possibile mandato della missione in Mozambico, la SADC richiede di stabilire un meccanismo di coordinamento che, tra le altre funzioni, faciliterà la comunicazione di collegamento tra

gli Stati membri e la Segreteria della SADC. Il meccanismo faciliterà inoltre il collegamento e il coordinamento continui con lo Stato membro, la Nazione ospitante e la Segreteria della SADC. Il meccanismo di coordinamento faciliterà ulteriormente la mobilitazione e il coordinamento delle risorse degli Stati membri e delle parti interessate della SADC.

12.2 Inoltre, il centro faciliterà il coordinamento tra la Missione SADC, la Nazione ospitante e l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'antiterrorismo (UNOCT) nell'attuazione del pacchetto di assistenza al Mozambico nell'ambito del pacchetto completo di assistenza 2021-2023 dell'ONU per sostenere il Mozambico. Inoltre, il meccanismo/centro sarà responsabile del coordinamento degli sforzi e del sostegno degli Stati membri e di altre parti interessate, incluso ma non limitato, al sostegno umanitario. Il JIFC² sarà in grado di potenziare la Nazione ospitante e il meccanismo di allerta precoce della SADC con informazioni utilizzabili.

12.3 Il Meccanismo di Coordinamento comprenderà, tra gli altri, il Centro di Coordinamento Civile-Militare (CMOC) e il Centro di Fusione di Intelligence Congiunta (JIFC).

12.4 La relazione per l'istituzione del Meccanismo di Coordinamento Regionale a Maputo, Repubblica del Mozambico è riportata come "Allegato I".

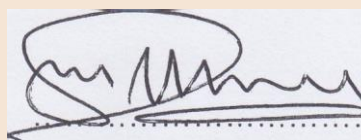
13. Raccomandazioni

13.1 La Missione di Valutazione Tecnica della SADC in Mozambico raccomanda quanto segue al Polo per la Difesa e la Sicurezza:

- a. La SADC adotta la linea d'azione a tre fasi raccomandata, che prevede il dispiegamento di forze e la fornitura di supporto e addestramento militare. A tale riguardo, il Team di valutazione

propone il dispiegamento immediato della Forza di emergenza della SADC nell'ambito dello scenario 6 a sostegno delle FADM per combattere la minaccia del terrorismo e gli atti di estremismo violento a Cabo Delgado.

- b. Spiegamento immediato di:
 - (i) Le Risorse di Intelligence (terrestri, aeree e marittime) e il Personale devono essere dispiegati a sostegno dell'Intelligence delle FADM al fine di acquisire una comprensione approfondita delle attività dei terroristi.
 - (ii) Lo schieramento Rapido della SADC composto da Forze Speciali e mezzi navali per condurre operazioni mirate ed eliminare, rispettivamente, la criminalità marittima nell'Area delle operazioni.
- c. La SADC dovrebbe stabilire un meccanismo di coordinamento a Maputo prima del dispiegamento della Forza di Emergenza della SADC.
- d. La SADC dovrebbe fornire aiuti umanitari alla popolazione colpita dalle attività terroristiche, compresi gli sfollati interni.
- e. La SADC dovrebbe fornire supporto (logistica e formazione) per rafforzare la capacità delle FADM di combattere il terrorismo.



Generale di Brigata MM Mukokomani Repubblica del Botswana, Presidente dell'Organismo di Sicurezza della SADC

21 aprile 2021

² "Centro di Fusione di Intelligence Congiunta".

ELENCO DEGLI ALLEGATI

A:	Termini di riferimento per la missione di valutazione tecnica
B:	Elenco delle presenze
C:	Piano di ricognizione
D:	Rapporto di intelligence
E:	Concetto operativo
F:	Concetto logistico di supporto
G:	Elenco dei requisiti del Mozambico per il supporto
H:	Bilancio indicativo della SADC a sostegno del Mozambico
I:	Meccanismo di coordinamento regionale
J:	Bozza del documento di mandato per la missione
K:	Bozza di Accordo sullo Stato delle Forze (SOFA)
L:	Bozza delle regole di ingaggio (RoE)
M:	Modello di turnazione delle Forze d'Emergenza SADC
N:	Sintesi sulla situazione in Mozambico

A questo punto, ci limiteremo a sottolineare – ove ce ne fosse bisogno – soltanto l'importanza che un documento come quello sopra mostrato riveste. I domini che investe un piano del genere sono di svariatisime nature. Certamente il carattere militare è quello che spicca e che ci porta a conoscenza di dettagli estremamente sensibili, sintetizzabili nelle seguenti aree: Strategica, Operativa, Tattica e di Intelligence. Inoltre, il tipo di armamenti, di velivoli, di imbarcazioni, di Cavalleria leggera etc. ci rendono in grado, a solo scopo di esempio, di studiare un piano per contrastare tale iniziativa efficacemente grazie alla pregressa conoscenza del numero di uomini impiegati (circa 3.000), delle attrezzature belliche etc. Naturalmente, tali informazioni non riguardano una azione bellica ai danni di altri Stati, ma di un'operazione di contrasto al terrorismo e alla violenza.

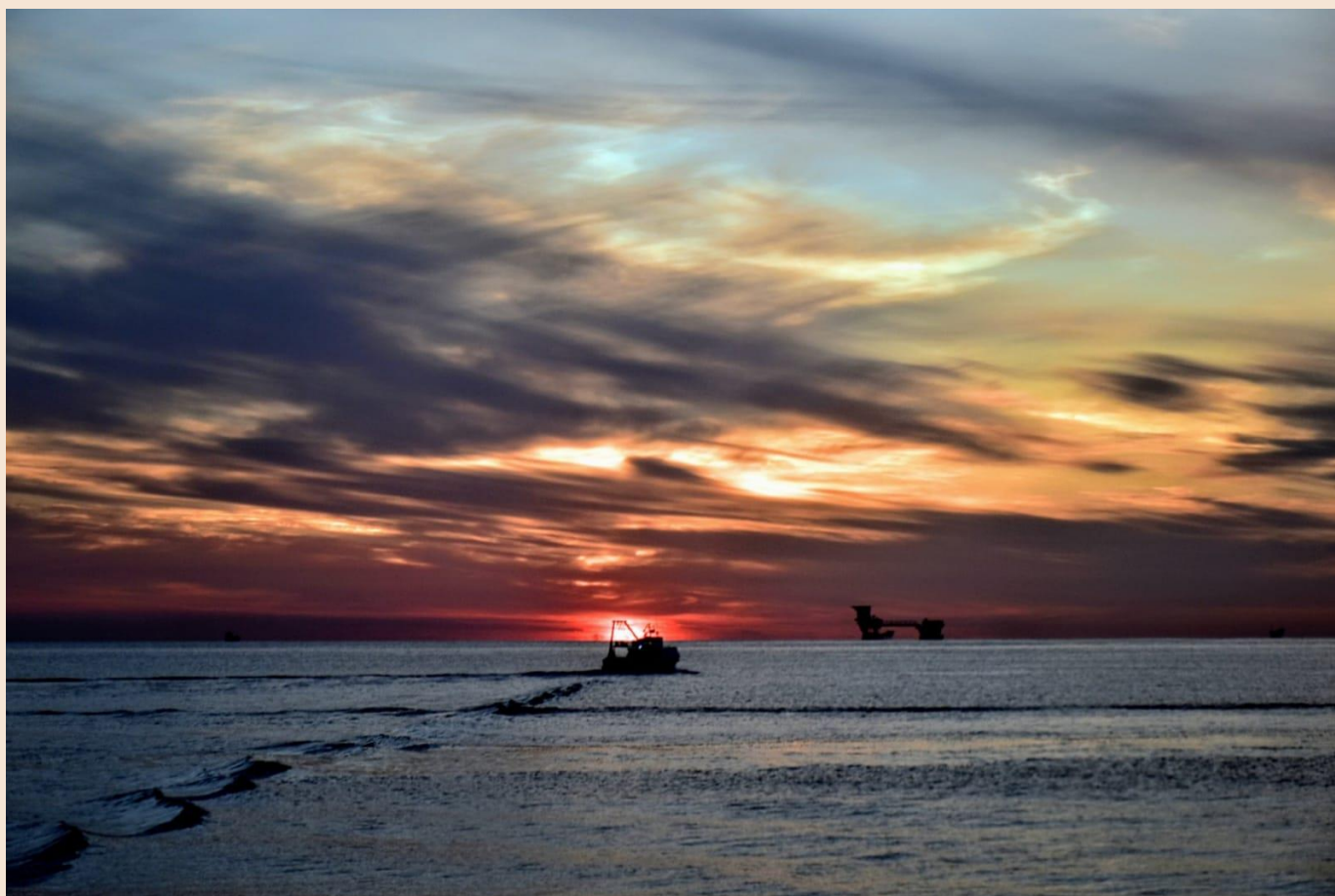
Certamente non si arriva ad una situazione così grave senza che ci siano responsabilità, connivenze a vari livelli, interessi ... Il piano che la SADC ha presentato al Mozambico ha un costo enorme che, tuttavia, non graverà su tutti allo stesso modo. Al contrario, vi saranno persone e personaggi che trarranno benefici e vantaggi da un intervento del genere.

Quando accennavamo agli svariati domini che risentiranno di una simile operazione, basta ricordare che – secondo l'*Oil & Gas Journal*³, “il Mozambico detiene 100 trilioni di piedi cubi (Tcf) di riserve accertate di gas naturale ed è il terzo detentore di riserve accertate di gas naturale in Africa, dopo Nigeria e Algeria”.



© Armando Galli – I colori delle albe e dei tramonti

³ <https://www.ogj.com/>



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

Pirateria marittima e riciclaggio internazionale

Maritime piracy and international money laundering

di [Dimitri Barberini](#)

ABSTRACT

Il seguente articolo si prefigge di illustrare brevemente il rapporto tra pirateria marittima e riciclaggio, in un contesto storico quello attuale difficile sul profilo economico e quello sociale con le spiacevoli ripercussioni internazionali che ben conosciamo. Nel testo vengono affrontate, basandosi su elementi storico-giuridici, le dinamiche sociali ed economiche legate all'attività del commercio marittimo. In particolare quando, nello specifico a questa attività, avvengono da parte di organizzazioni criminali usi strumentali, in modo diretto o indiretto, alla realizzazione di condotte illecite come il riutilizzo illecito di capitali e di beni. Inoltre vengono individuate le fonti e i possibili flussi di capitali (illeciti) generati dalla pirateria marittima, con il loro successivo trasferimento e le possibili tecniche per occultare la loro provenienza. Si è tentato di presentare un identikit degli autori, i modus operandi, i mezzi e le finalità perpetrate. Un fenomeno, quello dell'attuale condotta di pirateria marittima, che desta preoccupazione alla comunità internazionale dovuto, in particolare, al numero crescente attacchi, un incremento che non si registrava dal 2009. Infine, l'obiettivo dell'elaborato è trasmettere informazioni e conoscenze a professionisti del settore finanziario, che quotidianamente per professione o per attività di ricerca, si occupano di monitorare, segnalare e contrastare i reati economici internazionali così da garantire una sana circolazione economica di denaro e beni.

The aim of the article is to briefly illustrate the relationship between maritime piracy and money laundering in the current difficult economic and social context with the unfortunate international repercussions we are all familiar with. In the text, the social and economic dynamics linked to the activity of maritime trade are addressed, based on historical-legal elements. In particular, when, specifically in this activity, criminal organisations use it as a direct or indirect instrument for illicit conduct such as the illicit re-use of capital and goods. Furthermore, the sources and possible flows of (illicit) capital generated by maritime piracy are identified, with their subsequent transfer and concealment of their origin. An attempt has been made to present a sketch of the perpetrators, their modus operandi, means and purposes. The current piracy is a phenomenon that is causing concern to the international community, especially in terms of the number of attacks, an increase not seen since 2009. Finally, the aim of the paper is to transmit information and knowledge to professionals in the sector economic, who on a daily basis, whether by profession or research, are involved in monitoring, reporting and combating international economic crime so as to ensure the healthy economic circulation of money.

Sommario

1. Introduzione
2. Il Diritto Penale della navigazione
3. Cenni storici e profili evolutivi della pirateria marittima
4. Definizione, fonti normative interne e sovranazionali al contrasto alla pirateria
5. La quantificazione economica dei proventi illeciti originati dalla pirateria marittima
6. Il riciclaggio come strumento per collocare, stratificare e integrare la provenienza illecita
7. Il contrasto operativo alla pirateria marittima. Il ruolo della Marina Militare Italiana

Summary

1. Introduction
2. The Criminal Law of Navigation
3. Historical background and evolutionary profiles of maritime piracy
4. Definition, internal and supranational regulatory sources to combat piracy
5. Economic quantification of illicit proceeds from maritime piracy
6. Money laundering as a tool to place, stratify and integrate illicit origin
7. The operational fight against maritime piracy. The role of the Italian Navy

1. Introduzione

Per alcune settimane durante il mese di marzo, i principali notiziari del mondo riportavano le immagini di un grande nave mega cargo porta-container della compagnia *Ever Given*, lunga 400 metri e larga 59 mt, con un'altezza di 15/20 piani (mt), incagliatosi in modo orizzontale tra le coste del Canale di Suez causando il blocco della tratta che inizia dal Canale sino alla via della Seta, bloccando per quasi una settimana l'intero traffico marittimo in una delle tratte commerciali marittime più importanti, infatti questo tratto collega l'Europa con L'Asia, senza dover passare e fare il giro del continente africano. Tale tratto rappresenta circa il 20% del trasporto marittimo internazionale. La stima dei danni causati dal blocco, secondo gli economisti, è di circa 59 miliardi di dollari. Difatti nel 2020 si sono contati in quello stesso tratto 19 mila transiti, quasi una media di 51 al giorno. I suddetti fatti evidenziano quanto sia importante e dia peso, sul profilo economico e quello logistico, l'attività di commercio marittimo ricompresa nelle sue più svariate tipologie. Tale attività è riconducibile in molti ordinamenti come un principio alla libera iniziativa economica è quindi meritevole di tutela da parte degli ordinamenti nazionali e internazionali soprattutto attraverso la predisposizione di organi di polizia per la sua sicurezza, integrità e inviolabilità, secondo i modi e nelle forme stabilite dal legislatore. Secondo i dati del 2019, pubblicati dall'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) viene indicato che tra il decennio 2008-2018 il commercio marittimo è aumentato del 57% (tenendo conto che i 4/5 del commercio mondiale, in

tonnellate, è trasportato via mare), per cui si prevede che avverrà un graduale aumento del traffico anche nei prossimi anni¹. Purtroppo si verifica sempre più con maggiore frequenza l'utilizzo strumentale dell'attività marittima commerciale da parte di organizzazioni criminali, in particolare attraverso le condotte di pirateria marittima verso navi commerciali sulle principali rotte intercontinentali con l'intento di appropriarsi, in modo illegittimo e con l'uso della violenza, delle merci trasportate. Da questa attività e da più indagini da parte di diversi organismi internazionali, si è dimostrato che le successive conseguenze di tali atti di pirateria sono state il riutilizzo illecito dei beni rubati e il successivo collocamento verso il commercio illegale nel c.d. "mercato nero"². Ritorna dunque a incutere timore la pirateria marittima che già dall'inizio del 2021 conta nel primo trimestre più di 5 attacchi. Nel report dell'autorità di monitoraggio internazionale IMB (*International Maritime Bureau*) – *Piracy Reporting Centre* e dalla ICC (*International Chamber of Commerce*), i numeri riguardanti gli attacchi in mare per il 2020 sono stati 195, rispetto ai 162 del 2019, con un aumento del 20,04% per fatti principalmente accaduti nel Golfo di Guinea e di Singapore. Le navi abbordate sono state 161 (130 nel 2019), quelle oggetto di tentato assalto 20 (17), quelle oggetto di colpi d'arma da fuoco 11 (11) e quelle sequestrate 3 (4). Nel corso degli incidenti dello scorso anno sono stati rapiti

¹ S.RHO, *Commercio internazionale, trend, flussi di merci e rotte navali*. In Rivista CSWINDOS. Milano. 22 maggio 2020.

² P. SCHLESINGER, *I Mercati "neri"*. In *Rivista di Diritto Civile*. CEDAM. Padova. Fasc. 2/1999, vol. 45.

135 marittimi (134), 9 sono stati feriti (7), 8 minacciati (6) e 34 presi in ostaggio (59). Con le attuali difficoltà economico-sanitarie originate dalla pandemia, il ricorso a questa pratica criminale marittima si prevede che subirà, nel prossimo triennio 2020-2023, un ulteriore aumento. La pirateria marittima non è la sola e unica condotta criminale che genera proventi illeciti; vi sono infatti altre condotte tipiche dei reati marittimi come l'immigrazione clandestina che rappresenta un vero business milionario per gli scafisti che imbarcano migranti provenienti dall'Africa, Medio Oriente e Asia, con l'obiettivo drammatico di far arrivare questi ultimi in Europa³. Si aggiunge l'ulteriore fenomeno criminale internazionale del narcotraffico internazionale di droga con corrieri provenienti dalle coste del Nord Africa e Sud America e diretti alle coste degli Stati Europei⁴. Lo scopo di questo *excursus* consiste in sostanza nel presentare la natura delittuosa della pirateria marittima, tracciando un profilo metodologico, storico e nel contempo d'individuare i diversi collegamenti economico-internazionali che sussistono con la fattispecie di reato di riciclaggio, sempre più con un maggiore coinvolgimento internazionale⁵.

2. Il Diritto Penale della navigazione

Ogni ordinamento penale, per mezzo di un sistema codificato, prende in esame in modo tassativo e fuori da qualsiasi riferimen-

to analogico verso altri ordinamenti tutta una serie di fattispecie criminose considerate *antigiuridiche o illecite* in quanto in contrasto con i dettati costituzionali di uno Stato moderno. In generale, riconducendo ad una fattispecie astratta una normativa imperativa di fare o non fare, suscettibile di sanzione penale, si concretizza il reato. Nel nostro ordinamento penale vengono dettati dei principi generali che necessitano di un contenuto per l'identificazione della fattispecie illecita per l'impossibilità del singolo legislatore di configurare tutti i reati, tuttavia come materia generale il legislatore ne disegna i profili essenziali tali da considerarli "speciali" rispetto a quelle materie giuridiche cc.dd. "General" o "Autonome" come per esempio: il *Diritto Commerciale*, il *Diritto Pubblico* o il *Diritto Privato* etc. [...] Tuttavia tale *specialità* della materia penale, nei cui confronti è interdetta l'applicazione analogica (art. 14 delle preleggi e art. 25, comma 2, Costituzione: Principio della stretta legalità) spesso viene in aiuto ai diversi ordinamenti per colmare lacune normative e procedurali, così da attribuire una maggiore rilevanza giuridica alle nuove molteplici discipline del diritto moderno⁶. Così le locuzioni *reato* e *navigazione* che unite assumono un'autonoma disciplina giuridica denominata *Diritto Penale della Navigazione*, regolamentata dal Codice della Navigazione⁷. Difatti la *ratio* del legislatore, nell'emanare il Codice della Navigazione del 1942, è stata quella di regolamentare in un singolo libro più istituti e principi generali nelle sole discipline della navigazione marittima e aerea che non si esauriscono alla sola navigazione, in termini generali di confini di territorio o conoscenze in ambito tecnico, ma presentano l'unione di più discipline

³ Da alcune indagini da parte di organi internazionali per la difesa dei Diritti Umani, si è scoperto che naufraghi che giungono pagano mediamente tra gli 8.000 e i 20.000 mila dollari, somme che non riescono ad avere in un'unica soluzione, per cui un viaggio dura anche anni per passare da un check point, per poi poter arrivare dal centro Africa fino alle coste della Libia e raggiungere le coste dell'Europa.

⁴ A. LEANDRO, *Diritto del mare e sicurezza degli spazi marini: riflessioni e adeguamenti nel contrasto ai traffici illeciti*. In *Rivista di Diritto Marittimo*. Genova. 2018.

⁵ M.T. Nance e A. P. JACOBI, *Laundering Pirates? The Potential Role of Anti-money Laundering in Countering Maritime Piracy*. In *Journal of International Criminal Justice*, Volume 10, Issue 4, September 2012, pp. 857-880.

⁶ S. Rossi, *Il sistema penale della navigazione contributo allo studio del diritto penale marittimo*. In Collana Della Facoltà di Giurisprudenza, n. 27. Università di Trento. Facoltà di Giurisprudenza. Trento. 2020. p. 51 e ss.

⁷ E. ROMAGNOLI, *I delitti della navigazione: cenni introduttivi al diritto penale marittimo*. In *Rivista Transporti: Diritto Economia Politica*. Torino. Fasc. n.108/2009. pp. 9-28.

giuridiche (es., il Diritto Internazionale, il Diritto Amministrativo, il Diritto Processuale Civile e Penale, il Diritto Commerciale e al Diritto del Lavoro). Così il ruolo del Diritto Penale nel Codice della Navigazione, con riferimento ai principi generali e ai criteri di imputazione al reato. Basti qui pensare alla distinzione tra “*delitti e contravvenzioni*” (cfr. art. 39 codice penale), alla responsabilità penale (cfr. Art. 27 Cost.) laddove si trova un’autonoma applicazione nella responsabilità personale dell’equipaggio e del capitano. Una volta individuato il contenuto giuridico del *diritto penale della navigazione* e i riferimenti normativi generali di esso⁸, esistono poi alcune fattispecie interne al Codice della navigazione che sono disciplinate dal *Diritto Penale marittimo* come una ulteriore specifica branca giuridica che tralascia il comparto penale riguardante l’attività aerea per trattare le sole fattispecie penali del ramo marittimo (cc.dd. *Reati marittimi*)⁹. Per reato marittimo s’intende la commissione di un fatto avvenuto in mare, in acque nazionali e internazionali, a bordo o per mezzo di una imbarcazione marittima, per la quale i suoi membri abbiano commesso un reato con successiva applicazione di una pena detentiva o pecuniaria prevista dai suddetti codici (Diritto Penale e Codice della Navigazione)¹⁰. I reati marittimi, per il compimento o la realizzazione di condotte attive e omissive da parte dei loro armatori o equipaggio, provocano anche un danno diretto a istituzioni, organi internazionali per cui il legislatore internazionale con gli anni ha dovuto attribuire una maggiore tutela giuridica con l’individuazione di un soggetto (persona fisica o giuridica) “leso”, ossia offeso sul profilo della reputazione e con ripercussioni eco-

⁸ P. TULLIO, *Reato, analisi Reati della Navigazione. Reati della navigazione in senso formale e in senso sostanziale*. In *Enciclopedia del Diritto, Rivista De Jure*. Giuffrè. Milano. 1987.

⁹ P.P. RIVELLO, *Reati marittimi ed aeronautici*. In *Rivista di Dig. pen.* N. XI/1996.

¹⁰ Idem, *Diritto Penale della Navigazione*. In *Digesto Penale*. IPSOA. Walter Kluwer. 1990.

nomico-penali (es., danno contro la personalità dello Stato nei casi in cui una imbarcazione attacchi un’altra; nel caso in cui con questa si commetta un illecito ambientale: azioni dirette a destabilizzare la sicurezza della navigazione, la fede pubblica, la proprietà della nave e infine la lesione contro la persona e la sua dignità, come per esempio nei casi di commercio di schiavi o di omicidio)¹¹.

3. Cenni storici e profili evolutivi della pirateria marittima

La storia dei pirati e delle loro imprese è molto più remota di quanto il cinema o i romanzi possano raccontare. Difatti il reato di pirateria, a passo con il reato di omicidio, è considerato uno dei reati più antichi della storia; questo perché è iniziato e tutt’ora si evolve con la disciplina del commercio marittimo. Fin da quando l’uomo ha ritenuto necessario spostarsi e trasportare beni da un luogo ad un altro la disciplina della pirateria è mutata in continuazione¹². I libri di storia ci insegnano però che non era e non è facile viaggiare in mare, a volte ci voleva tempo, pazienza e con molte insidie da affrontare. Le prime forme di navigazione tra porti vicini, per fini commerciali, risalgono ai tempi dell’Egitto (5.000-3.000 a.C.) quando il principale porto marittimo verso il Mediterraneo era il delta del Nilo, il cuore del commercio e della ingegneria navale con le spedizioni di esportazione e importazione su zattere di papiro e successivamente su imbarcazioni di legno (legni d’acacia e fico sicomoro, gli unici alberi alti e presenti nella regione) lunghe anche fino a 56 mt con imponenti vele; imbarcazioni ricche di beni come oro, stoffe

¹¹ A. RANIERI, *La condotta offensiva nella pirateria marittima moderna*. In *Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari. Atti del Convegno tenutosi a Taranto l’11 marzo 2013 presso la Scuola Sottufficiali della Marina Militare “Lorenzo Bezzi”*. Cacucci Editore. Bari. 2013.

¹² J.P. De Jorio, *La pirateria marittima storia di ieri storia di oggi. Inquadramento giuridico di un fenomeno che è tornato di attualità dall’Oceano Indiano al Mar Mediterraneo*. In *Jovene Editore*. Napoli. 2019.

pregiate, viveri diretti verso i porti prima egiziani e successivamente nel Mediterraneo. A passo con lo sviluppo della navigazione sono anche aumentati gli interessi da parte di predoni o briganti, principalmente insediati nelle coste della Cilicia, Creta e dell'Illiria, con l'intento di depredare le navi di passaggio. Le imbarcazioni spesso non venivano affondate ma venivano riutilizzate, i beni al loro interno venivano consumati o rivenduti e le povere vittime vendute nei mercati locali come schiavi. Nel successivo periodo storico, la Penisola Greca con le sue coste rappresentava un ottimo rivale commerciale per l'Egitto, più vicino all'Italia e con i porti del Mediterraneo con maggiori possibilità di esportazione di prodotti nuovi e più interessanti, a causa soprattutto di un clima più favorevole e permissibile. Arrivando all'epoca Romana, l'attività principe era il trasporto marittimo tra le diverse province romane di prodotti e schiavi. I mari in quel tempo erano costantemente minacciati dai pirati barbari e l'Impero Romano con diversi interventi cercò di ristabilire la sicurezza alla navigazione marittima; per prima cosa nei viaggi lunghi alle navi romane si assicurò una scorta con navi d'appoggio militare, inoltre da fonti storiche fu approvata nel 67 A.C., dal Senato, la *Lex Gabinia*: una legge che prevedeva l'attribuzione di poteri e risorse economiche a Gaio Pompeo Magno (106 a.C. – 48 a.C.), un militare e politico romano, per fronteggiare le minacce e le violenze dei pirati; compito che portò a termine circa tre anni dopo. Si può stabilire con certezza che l'Impero Romano, attraverso il suo reparto di marina militare è stato il primo soggetto pubblico a formare e organizzare un corpo militare con funzioni di polizia marittima. Successivo alla caduta all'Impero Romano D'Occidente nel 476 d.C., con l'insediamento del Regno Romano-Barbarico, la principale minaccia proveniva dal Regno dei Vandali tanto che i Visigoti dovettero emanare delle leggi speciali per reprimere il dilagare della condotta di pirateria attraverso disposizioni racchiuse nella *Lex burgundiourum* e *Lex romana visi-*

gothorum. Una nuova forma di pirateria sor-geva però dall'Oriente islamico che con saraceni, turchi, algerini e pirati barbareschi rendeva i mari ancora più insicuri alla navigazione. In poco tempo (circa 300 anni) iniziò un colonialismo da parte di quest'ultimi dall'Africa Settentrionale fino a stabilirsi con insediamenti in Sicilia, nel Mezzogiorno e in Spagna ¹³. Con la successiva scoperta dell'America nel 1492 sorgono però problemi di stabilità geopolitica tra Stati e Colonie, cosa che in poco tempo determinerà ripercussioni su entrambi i versanti. Fino al XVIII secolo continueranno queste battaglie con conseguenze anche in ambito politico-religiose tra gli Stati Europei in relazione all'evoluzione degli interessi economico-commerciali verso le colonie; contrasti che con il passar degli anni diventarono insostenibili tanto da arrivare all'indipendenza di alcuni di questi dalla Madrepatria. Difatti tra il XIV e il XVII, con l'età del colonialismo, la pirateria non sarà più diretta a depredare una qualsiasi nave ma ad attaccare le imbarcazioni appartenenti a colonie nemiche o appartenenti alla Madrepatria, per saccheggiarle. A tale proposito è molto interessante sul profilo giuridico l'evoluzione della condotta di pirata, che muta per interessi economico-politici; infatti si passa da essere un "pirata" a un *corsaro: colui che come comandante di una nave privata viene autorizzato dal proprio stato ad attaccare bastimenti nemici, ricevendo dallo Stato dei benefici, premi e protezione per le sue imprese*. A testimoniare ciò vi sono ad esempio i resti dei galeoni spagnoli affondati che trasportavano oro e pietre preziose provenienti dal Sud America o di quelli olandesi e inglesi che venivano attaccati per depredare viveri e tessuti pregiati provenienti dal Nord e Centro America e diretti in Europa. Con gli eventi della Rivoluzione Francese e l'avvio delle codificazioni giuridiche tra il XVII e XVIII secolo, sorgono maggiori diritti e tutele verso il settore della

¹³ Approfondimenti: S. CONTI, *Islam, Pirati Saraceni e Corsari Barbareschi*. In *Civiltà del Mare*, saggio. 2015.

navigazione e la sicurezza marittima, e se pur permanendo la minaccia della pirateria gli attacchi si verificavano di rado. Giungendo al 20esimo secolo, il fenomeno criminale della pirateria si è attenuato. Alti livelli di preoccupazione e di rischio sono incrementati però dal 2008 in Somalia, in alcune zone dell’Africa settentrionale e Oceano Indiano.

4. Definizione, fonti normative interne e sovranazionali al contrasto alla pirateria

Con l’analisi del fenomeno della *pirateria marittima*, si colgono nell’immediato due macro dati empirici relativi al reato di pirateria: chi è l’autore del fatto e dove questo avviene: “...in alto mare da parte di una nave privata contro un’altra nave: violenza non autorizzata dallo Stato di cui la nave avesse la nazionalità ed esercitata con intenti di depredazione...”¹⁴. Il reato di pirateria marittima consiste in una condotta soggettiva di natura dolosa specifica che contiene in sé diverse tipologie di fattispecie penali, autonome ma collegate tra loro. “In *primis*” il Codice di Diritto Penale italiano disciplina in linea generale il reato di *rapina* (art. 628 c.p.); qualora (i soggetti pirati) ricerchino maggiore profitto si può configurare anche il *sequestro di persona* o il *rapimento* (art. 605 c.p.) e successivamente *l’estorsione* (art. 629 c.p.). In casi più gravi si arriva *all’omicidio* (art. 575 c.p.). In sostanza la condotta se perpetrata in mare segue questo *iter*: abbordare la nave e prendere in modo illegittimo e con l’uso della forza e per mezzo di armi da fuoco il possesso di un bene (la stessa nave o il suo contenuto), di poi valutare la possibilità di un profitto maggiore con il rapimento della persona (personale di bordo) per la quale si chiede un riscatto economico o per riavere la nave con il suo contenuto o la/le persona/e sequestrata, con il rischio per lo Stato coinvolto di non avere la certezza della restituzione sia dell’uno che dell’altro. L’altro elemento è in-

¹⁴ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) del 1982. F. GALGANO, *Dizionari Enciclopedico del Diritto. Voce “Pirateria”*. CEDAM. 1996.

vece rappresentato dalla particolarità del luogo dove si consuma il reato ossia in mare e con la presenza almeno di due imbarcazioni (tipico caso in cui la normativa dettata nel Diritto Penale si integra, come ampliamento della fattispecie penale, nel diritto della Navigazione)¹⁵.

I pirati, vengono chiamati in arabo «JIN» (Diavolo, e in Somalo «*Burcad baded*»). Disegnando un profilo di azione degli autori di questi gesti si comprende uno stile di vita drammatico dei medesimi: sono sempre in gruppo come “fratelli”, sono giovani (a volte dai 17 anni ed oltre), intraprendenti, con ambizioni, con risorse economiche precarie e che vivono prevalentemente nella costa, in case di paglia o muratura, a volte sono nomadi o pescatori alle dipendenze di mercenari o dittatori locali, conosciuti anche come “i signori della guerra” (capi tribù locali, potenti criminali).

I neo pirati che vengono scelti devono dimostrare molto coraggio; seguono un breve periodo di formazione paramilitare nel quale gli viene insegnato come affrontare e cosa può succedere durante tutte le fasi, precedenti e post, all’abbordaggio di una nave. In particolare, il breve corso è diretto a trasmettere conoscenze e sicurezza all’utilizzo di armi da fuoco: come l’uso del noto fucile automatico Kalashnikov, di pistole e di esplosivi come granate e lanciarazzi RPG (*Rocket Propelled Grenade*) e inoltre l’uso per situazioni ravvicinate, anche di coltelli. Nel corso si apprendono poi conoscenze basilari in materia di navigazione e conduzione di veicoli natanti, le lingue straniere e il saper utilizzare sistemi satellitari e radar di tracciamento navale, sistemi di infine conoscenza basilare di telecomunicazioni e saper eseguire transazioni bancarie¹⁶.

¹⁵ S. D’URIA, *Pirateria marittima da Terzo Millennio. Normativa e attività di contrasto*. In *Gianos. Rivista Italiana di Intelligence*. Roma. Fasc. 4/2012.

¹⁶ N. CARMINEO e M. GUGLIELMO, *Chi sono i Pirati della Somalia*. In *Rivista italiana di Geopolitica LIMES*. Fasc. 1/2009. G. ANDRIANI, *Sicurezza – Secu-*

Giungendo ai riferimenti della normativa interna, nell'ordinamento italiano, la Pirateria trova il suo riferimento nel *Codice della Navigazione* nel *Libro primo < Disposizioni penali < Titolo I < Disposizioni generali < Capo VI < Dei delitti contro la proprietà della nave, dell'aeromobile o del carico*, dagli artt. 1135 e ss.

All'art. 1135 cod. nav., s'intende per "*Pirateria*": *Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, che commette atti di depredazione in danno di una nave nazionale o straniera o del carico, ovvero a scopo di depredazione commette violenza in danno di persona imbarcata su una nave nazionale o straniera, è punito con la reclusione da dieci a venti anni. All'art. 1136 cod. nav.:* – *Nave sospetta di pirateria – "Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, fornita abusivamente di armi, che naviga senza essere munita delle carte di bordo, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni"*. Il fenomeno della pirateria trova al suo interno una ulteriore condotta definita **all'art. 1137 cod. nav.:** *Rapina ed estorsione sul litorale della Repubblica da parte dell'equipaggio*, che afferma nel dettaglio: *"Il comandante o l'ufficiale di una nave nazionale o straniera, che sul litorale della Repubblica commette alcuno dei fatti previsti negli articoli 628, 629 del codice penale, è punito a norma dell'articolo 1135 del presente codice"*. Infine, **l'art. 1138 cod. nav.** *Impossessamento della nave o dell'aeromobile: I componenti dell'equipaggio di una nave o di un aeromobile, i quali se ne impossessano, sono puniti: 1) con la reclusione da dieci a venti anni, se il fatto è commesso mediante violenza o minaccia in danno del comandante, degli ufficiali della nave o dei graduati dell'aeromobile; 2) con la reclusione da tre a dodici anni, se il fatto è commesso clandestinamente o con mezzi fraudolenti. Per i promotori o per i capi la pena è aumentata*

riety – Quattro tipi di Pirateria in mare. In YouTube. Giugno 2020. Url:

https://www.youtube.com/watch?v=XW6elZ0JmgrM&ab_channel=guidoandriani Visto il 30/01/2020.

*fino a un terzo. Se il fatto è commesso da persona estranea all'equipaggio, le pene sono ridotte di un terzo*¹⁷.

Il delitto di pirateria alla luce degli elementi normativi interni, pocanzi citati, trova una sua analoga o simile regolamentazione in quasi tutti i Paesi del Mondo. Tale attività di armonizzazione, di cui pioniere è L'ONU (Organismo delle Nazioni Unite, Consiglio di Sicurezza), comporta verso Istituzioni e Governi di aderire ai trattati internazionali attraverso impegni reciproci comportanti responsabilità di natura politica, giuridica e operativa nel contrastare e prevenire gli illeciti marittimi. Andando con ordine, il principale atto di Diritto Internazionale è dato dalla Convenzione di Ginevra del 29 aprile 1958, che riconosce e attribuisce all'attività di pirateria il reato di *Crimen iuris gentium* in quanto coinvolge la sicurezza sociale ed economica di tutti gli Stati. L'ulteriore atto internazionale per la tutela della navigazione e difesa è dato dalla Convenzione del Mare (UNCLOS, *Montego Bay*) del 1982¹⁸, che prende in esame alcune violazioni realizzate in acque internazionali. In riferimento a quest'ultimo, si riscontra la definizione internazionale di pirateria marittima, all'art. 101: *"Art. 101 Definizione di pirateria. Si intende per pirateria uno qualsiasi degli atti seguenti: a) ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati, e rivolti: i) nell'alto mare, contro un'altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati, ii) contro una nave o un aeromobile, oppure contro persone e beni, in un luogo che si*

¹⁷ L. TULLIO, *Codice della Navigazione*. Artt. 1135-1138. Giuffrè. Milano. 2012.

¹⁸ *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Artt. 200, 1135, 1136 e 1235. ONU. New York. 1982. F. CAFFO, *Le Nazioni Unite impegnate nel contrasto alla pirateria marittima*. In *Informazioni della Difesa*. Fasc. 6/2008.

S. D'URIA, *Inquadramento giuridico della pirateria, Pirateria Marittima da Terzo Millennio*. In *Rubrica Criminalità*. Gnosis. Fasc. 4/2012.

trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato; b) ogni atto di partecipazione volontaria alle attività di una nave o di un aeromobile, commesso nella consapevolezza di fatti tali da rendere i suddetti mezzi nave o aeromobile pirata; navigazione marittima 40 0.747.305.15 c) ogni azione che sia di incitamento o di facilitazione intenzionale a commettere gli atti descritti alle lettere a) o b).”, mentre negli articoli successivi (dagli artt. 102 e 103) vengono disciplinate le caratteristiche di una imbarcazione definita “pirata”. Con gli anni sono stati emanati da parte dell’ONU particolari atti normativi riguardanti la difesa e salvaguardia dell’ambiente anche per le coste della Somalia, uno dei principali luoghi con il tasso più alto di attacchi da parte dei pirati. Attraverso l’emanazione della risoluzione n. 1816 del 2 giugno 2008 si afferma che uno Stato membro, previa autorizzazione delle autorità Somale, può accedere acque territoriali Somale, invece con le risoluzioni n. NU 1838 (2008) e 1851 del 2008, si autorizza l’inseguimento di un vascello sospetto in mare e la repressione della pirateria anche sulla terra ferma, distruggendo e arrestando gli autori della pirateria in virtù dei principi internazionali della dignità del prigioniero. Con l’intervento operativo dell’Unione Europea iniziato dal 2008, visti anche i gravi fatti della pirateria Somala dello stesso anno attraverso i suoi rappresentanti e alleati nell’ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), con il supporto della forza militare NATO e per mezzo delle sovvenzioni del Comitato Economico Sociale Europeo (CESA), sono stati avviati progetti e missioni navali finalizzate alla sorveglianza marittima e al contrasto alla pirateria marittima¹⁹. Nello specifico sono stati previsti due

¹⁹ Azione Comune 2008/851/PESC del Consiglio del 10 novembre 2008 “relativa all’operazione militare dell’Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia”, in *Gazzetta Ufficiale*, L. 301/33 del 12.11.2008. Parere n. 2013/C76/03 del Comitato

interventi: l’uno nello stanziare annualmente fondi economici verso progetti di difesa per tutelare le acque internazionali e commercio marittimo, l’altro nel dislocare a secondo delle percezioni di rischio i principali corpi militari marittimi verso zone, a maggiore rischio pirateria. Con ciò l’UE ritiene nello stesso tempo necessario anche rafforzare ed istituire maggiore cooperazione inter-giudiziale tra le Corti di Giustizia internazionale con paesi come Somalia, Nigeria, Corno d’Africa, Etiopia etc. [...]”²⁰. Ciò perché, in diversi precedenti fatti, si determinarono nella comunità internazionale dei malumori per una insufficiente capacità investigativa e giudiziaria (tempi processuali lunghi e condanne inappropriate) nell’affrontare i casi di pirateria negli Stati suddetti, incentivando così ancor di più l’attività di pirateria marittima²¹.

Infine, essenziale è il ruolo di monitoraggio internazionale contro la pirateria marittima. Di rilievo vi è il ruolo svolto dalla *International Maritime Bureau*, organo internazionale fondato nel 1992, il quale attraverso il *report* annuale *Piracy Reporting Centre* fornisce valide informazioni e soluzioni per contrastare la pirateria.

5. La quantificazione economica dei proventi illeciti originati dalla pirateria marittima

Ogni criminale, prima di commettere un reato avente come oggetto l’acquisizione di un bene, compie una serie di valutazioni (alcune seppur molto sintetiche) incentrate alla convenienza e alla possibilità di successo tra l’atto che sta per commettere, con i mezzi a sua disposizione e i benefici generati una

economico e sociale europeo sul tema «La pirateria marittima: potenziare la risposta dell’UE» (parere d’iniziativa). In *Gazzetta Ufficiale Unione Europea*. 14.03.2013.

²⁰ E. PERROTTA, *Sicurezza della navigazione, diritto internazionale e legislazione penale comparata: gli strumenti di contrasto alla pirateria marittima in Europa, Africa ed Asia*. In *Riv. Coop. Giur. Int.* 52/2016.

²¹ C. TELESCA, *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*. In *Rivista di Diritto dell’Economia, dei trasporti e dell’ambiente*. Palermo. Fasc. 7/2009.

volta che il bene sarà in suo possesso²². La pirateria marittima è proprio uno di quei reati dove questa valutazione di convenienza e beneficio è fatta in ogni sua fase e ha un grande peso verso anche i rischi ipotetici e reali che possono verificarsi. In particolare, nella pirateria marittima la suddetta valutazione avviene in moltissime fasi, dall'abbordaggio della nave a quando si dovrà istaurare le trattative con i prigionieri fino alla via di fuga; pertanto tali fasi sono accompagnate da attente valutazioni, preparazione e conoscenza. Esistono diverse "fonti" economiche legate all'attività di commercio marittimo. La suddetta attività, presenta molte tipologie di operatività, proprio perché siamo in presenza di un settore commerciale e di trasporto molto diffuso e molto vantaggiosa. Perché molte volte il valore della merce trasportata supera i costi di trasporto per via terra e via aerea, diventando quindi molto più conveniente sul profilo economico ma sconveniente sul profilo del tempo. In ambito logistico vengono distinti i viaggi tra *short sea shipping* (tratte brevi) dai *deep sea shipping* (viaggi lunghi, intercontinentali o oltreoceano). Le multinazionali per trasportare le loro merci si affidano a grandi società marittimo-navali che imbarcano una vasta tipologia di prodotti; i diversi punti di stoccaggio delle merci si chiamano *hotspot* (porti commerciali dei vari continenti soddisfacendo così le esigenze del mercato). Queste società incaricate del servizio si compongono in flotte con diverse tipologie di navi definite "Cargo"; in grado di trasportare merci da un continente all'altro. Esempio da trasporto liquidi è la Petroliera (non solo idrocarburi, max. 20.000 tonnellate di liquido), la Mataniera per trasporto di gas (max. 75.000m³), le famose Portacontainer, con capienza me-

²² R.M. BORDONI, *L'altro piatto della bilancia: il ruolo della prevenzione situazionale all'interno della teoria dell'analisi economica del comportamento criminale*. In AA. VV. *Il prezzo del reato. La pena in una prospettiva interdisciplinare*. In *Collana Università Degli Studi Di Urbino "Carlo Bo"*. Facoltà Di Giurisprudenza. Giappichelli. Torino. 2010. Pp. 229-256.

dia di circa 20.000 container; le Rinfusiere (in inglese *Bulk carriers*) destinate al trasporto di merci non trasportabili nelle suddette tipologie di navi e infine ci sono le navi rompiggiaccio per arrivare anche nei luoghi più freddi. Mediamente una nave "cargo", a pieno carico, può arrivare a trasportare la merce con un valore economico complessivo che oscilla tra gli 80 e 200 milioni per ogni singolo viaggio (specialmente quelle che trasportano petrolio). L'attività marittima commerciale produce utili per circa 380 miliardi l'anno, quasi il 14% del PIL (Prodotto Interno Lordo) mondiale, che varia dalla natura del bene trasportato (a volte non solo materie prime ma anche navi cargo contenenti armamenti militari). Il rischio pirateria conta numeri preoccupanti. Difatti tra il 2009 e il 2017 il valore della pirateria marittima ha toccato i 793 milioni di dollari, tenendo anche conto che mediamente, all'anno, dalla pirateria marittima si determinano guadagni anche nella fase *post* attacco a secondo, delle capacità degli autori del fatto criminoso di poter ricollocare i beni (materie prime o capitali) in cc.dd. *Mercati neri*. Oltre alle fasi di abbordaggio, con il sequestro della nave e del furto del suo contenuto, vi sono ulteriori fonti economiche che vengono generate come il rapimento e sequestro del personale (capitano, tecnici ed equipaggio) della nave²³. Tali pratiche, il rapimento e il sequestro con richiesta di riscatto, avviene anche nei punti fissi di estrazione degli idrocarburi situati in mezzo agli oceani (es., i giacimenti marini di ENI nell'Oceano Indiano), i cc.dd. *Asset estrattivi*. Tali azioni comportano inevitabilmente l'intervento dello Stato di appartenenza (sia del cargo che dei prigionieri) e l'intervento di autorità militari marittime. In alcune realtà è successo che talune società, per non rischiare ripercussioni sui prigionieri, per un mancato pagamento e con l'uccisione di quest'ultimi, hanno comunque accettato di pagare un riscatto milionario (es., nel 2009, il

²³ FAFT-GAFI, *Organized Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom*. In *FAFT REPORT*. Luglio. 2011.

caso della nave cargo Ucraina *Faina*, la Superpetroliera Saudita *Sirius Star*). Fatti per i quali l'ONU mantiene una linea dura e contraria al pagamento dei riscatti in quanto sostiene che siano introiti destinati al finanziamento di attività criminali.

Inoltre, se tutto ciò non fosse sufficiente, sussiste l'ulteriore rischio più volte espresso dalle organizzazioni umanitarie e autorità di polizia marittima circa l'utilizzo dell'attività di trasporto in mare; specialmente con l'utilizzo di portacontainer per trasferire beni rubati, droga e armi che agevolano condotte di contrabbando. Tali container sono utilizzati per realizzare il trasferimento fraudolento di valori e addirittura quello di persone (Cfr. Traffico di esseri umani) in modo illecito da un checkpoint portuale ad un altro, dissimulando il suo contenuto come un bene destinato al mercato globale. In situazioni più gravi, queste operazioni avvengono con la complicità o la corruzione del capitano della nave e di funzionari doganali.

Altro aspetto riguardo alle fonti economiche illecite che si aggiunge alla pirateria marittima, è quello di quei proventi generati annualmente anche da fenomeni criminali propri delle nazioni dove si verificano gli attacchi in mare. Secondo l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) in un *report* pubblicato il 2017, si afferma che il Continente africano genera ogni anno più di 150 miliardi di dollari provenienti da illeciti di diversa natura (reati patrimoniali, prostituzione, traffico di umani, traffico di droga frodi come la frode Nigeriana). Le comunità internazionali per assistere queste popolazioni regolarmente stanziavano fondi per progetti sociali, educativi e lavorativi sia per il settore privato che nel pubblico, fondi che però non vengono utilizzati nella maggior parte dei casi per gli scopi per i quali sono stati destinati impedendo o rallentando lo sviluppo economico e sociale dei popoli. Sempre in merito a ciò, nel luglio del 2020 l'INTERPOL, per mezzo di un suo *report*, espresse forti preoccupazioni anche per la crescita di fenomeni criminali legati

alle attività di Cyber-criminalità per mezzo di circuiti di pagamenti *m-payment*. Molto di quanto suddetto è dovuto principalmente alla strategica posizione del continente africano, il quale spesso costituisce un ponte tra le diverse realtà criminali nei diversi continenti.²⁴

6. Il riciclaggio come strumento per “ripulire” e occultare la provenienza illecita

Dopo gli attacchi terroristici del settembre 2001 negli Stati Uniti e le successive minacce di terrorismo rivolte alle principali capitali europee, le principali autorità finanziarie e di sicurezza nazionale per prevenire il verificarsi di questi eventi hanno imposto ai Paesi *partner* il recepimento negli ordinamenti interni di alcuni pacchetti normativi *ad-hoc*, per impedire il verificarsi di questi eventi. Il timore è nell'attività economica (in generale) e in particolare nel commercio marittimo, vi possano verificarsi delle infiltrazioni criminali con le finalità di determinare un disordine economico e sociale. In particolare si fa riferimento ad atti di terrorismo politico e confessionale (Cfr. i cc.dd. fenomeni di *Terrorismo interno, domestico e esterno*). Tale ruolo di prevenzione, individuazione e monitoraggio a questi fenomeni illeciti, viene svolto da appositi corpi di polizia e agenzie di monitoraggio finanziario come l'UIF (Unità d'informazione Finanziaria)²⁵. In particolare le normative antiriciclaggio e antiterrorismo, fin dalla loro introduzione, cercano di assicurare e garantire la corretta circolazione e utilizzo dei diversi strumenti finanziari (contante, pagamenti elettronici etc.). Grazie a studi approfonditi in materia di antiriciclaggio internazionale e alle molteplici attività inve-

²⁴ Per approfondimenti: C. G.V. GIKONYO, *Money laundering and piracy: the legal nexus*. Doctoral thesis. Johannesburg. 2016.

²⁵ M. CARBONE e L. PETESE. *Il monitoraggio dei flussi finanziari nell'ordinamento giuridico*. In Azioni di contrasto Della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari. Atti del Convegno tenutosi a Taranto l'11 marzo 2013 presso la Scuola Sotto ufficiali della Marina Militare “Lorenzo Bezzi”. Cacucci Editore. Bari. 2013.

stigative, si è riusciti a stabilire che derivante dall'attività di riciclaggio di denaro sono connesse anche le attività criminali riguardanti i reati tributari, le frodi informatiche, il trasferimento fraudolento di valori. In particolare, le misure per contrastare tali fenomeni convergono in sostanza nell'impedire la consumazione del delitto di terrorismo, impedendo così tutte le possibili fonti di finanziamento (CFT – *Countering Financing Terrorism*)²⁶. È inoltre necessario accennare ai rischi, che in particolare sono emersi di recente, riguardo alle minacce di terrorismo marittimo, diretto a sovvertire l'equilibrio economico mondiale²⁷. Questo perché le organizzazioni criminali, per poter ricollocare nel mercato lecito un bene in loro possesso, necessitano che i beni oggetto di illecito siano "ripuliti", così da far perdere le tracce e successivamente essere beni ricollocabili, passando da beni illeciti a leciti. La condotta delittuosa di riciclaggio di denaro, per mezzo di un sistema artificioso e a volte complesso da ricostruire, l'autore si prefigge di acquisire, occultare e convertire capitali o beni di provenienza illecita che vengono successivamente reintrodotti nel mercato attraverso tre fasi: 1) *Placement*, 2) *Layering* e 3) *Immersion*²⁸. L'attività di regolamentazione internazionale antiriciclaggio è guidata anzitutto dal GAFI-FATF (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale) per mezzo delle 40 raccomandazio-

²⁶ Approfondimento: si consideri che legata all'attività di contrasto al finanziamento al terrorismo vi è anche la poco conosciuta attività di *Proliferation Financing (PF)*, ossia la lavorazione ed emissione nel mercato di armi (Chimiche, biologiche e batteriologiche) di distruzione di massa le quali vengono trasportate via mare, via terra e via aerea. FINANCIAL INTELLIGENCE Analysis Unit (FAIU) of MALTA, *Proliferation Financing*. State of Malta. Web Site Url: <https://www.aif.sm/site/home/proliferation-financing.html>

²⁷ Interessante è la definizione di "Terrorismo Marittimo": M. BANDIOLI, *Terrorismo marittimo, sicurezza dei porti e protezione delle forze operative*. In *Informazioni della Difesa*. Fasc. 6/2004.

²⁸ R. RAZZANTE, *Manuale di legislazione e prassi dell'antiriciclaggio, prefazio di Claudio Clemente*. Giappichelli Torino. Novembre 2020. p. 8.

ni²⁹. In Europa invece con l'introduzione delle direttive Antiriciclaggio (AMLD, *Anti Money Laundering Directive*). Insieme forniscono un quadro normativo e operativo completo per fornire i necessari strumenti a Stati e soggetti obbligati a non poter eludere le procedure AML. Purtroppo anche la funzione AML conosce dei limiti di analisi e di collaborazione come per esempio quando si verifica l'inadempienza o l'omissione da parte di soggetti obbligati compiacenti che non procedono ad una accurata e adeguata verifica del cliente, oppure ad una insufficiente conoscenza del cliente (KYC – *Know Your Customer*). Sul profilo tecnico, benché si conoscano *i modus* di come le organizzazioni criminali riciclino denaro, l'ulteriore difficoltà di rintracciare questi fondi risiede nel loro mutamento per esempio: il denaro che viene convertito in altra valuta o beni (oro, argento, beni mobili o beni immobili) e altre utilità (si passa dalla fase *Layering a Immersion*), e senza possibilità di rintracciare tali proventi. Le autorità internazionali e i report di EUROPOL e INTERPOL, dichiarano che il bene acquisito in modo illecito con l'abbordaggio della nave in alto mare viene portato alla costa e poi, nell'arco di alcuni giorni, trasferito in altri Stati (es., dalla costa verso il centro Africa o Africa Settentrionale), così da far disperdere le proprie tracce. È quindi logico pensare che il luogo ove si verifica l'evento di pirateria sia anche connesso, direttamente o indirettamente, ad un successivo luogo o centro dove con maggiore probabilità si possa verificare il ricollocamento in modo fittizio di questi beni.

²⁹ Nota: Istituiti nel 1990 dal GAFI: – Politiche e coordinamento AML/CFT (Raccomandazioni 1 e 2), – Riciclaggio di denaro e confisca (Raccomandazioni 3 e 4), – Finanziamento del terrorismo e finanziamento della proliferazione (Raccomandazioni 5-8), – Misure preventive (Raccomandazioni 9-23), – Trasparenza e titolarità effettiva delle persone giuridiche e degli accordi (Raccomandazioni 24-25) – Poteri e responsabilità delle autorità competenti e altre misure istituzionali (Raccomandazioni 26-35), – Cooperazione internazionale (Raccomandazioni 36-40).

Il ruolo degli investigatori internazionali è quindi di cercare e di ricostruire, a ritroso, il percorso di questi beni e in quali canali vengono utilizzati, ove avvengono gli incontri (i luoghi) tra domanda e offerta dei beni e oggetto di scambio che possono essere i mercati illeciti di contrabbando, es., le società fittizie e le strutture parabancharie, ma anche i siti *internet* come avviene nel *Dark web*, per trasferire beni e denaro.

A tale proposito, nel contesto internazionale ed europeo, la presenza di autorità finanziarie e di polizia con incarichi di vigilanza economica permette che i beni trasferiti siano attentamente analizzati prima della loro introduzione presso uno Stato. In particolare, l'azione italiana si sviluppa attraverso un ruolo di sinergia con le istituzioni interne; come avviene con l'interazione e scambio informativo tra i diversi Ministeri e il CSF (Comitato di Sicurezza Finanziario), con gli organi di polizia, le agenzie di sicurezza nazionale e di analisi finanziaria dell'UIF (L'unità d'Informazione finanziaria) e in fine sul fronte operativo con la Guardia di Finanza (Nucleo Speciale di Polizia Valutaria) e gli operatori delle Agenzie doganali (ADM).

In particolare, sempre nell'ordinamento italiano, sul fronte dell'economia circolare e della salvaguardia contro fenomeni criminali, la normativa in materia antiriciclaggio ha disposto che l'UIF Italiana in stretta collaborazione con i soggetti obbligati (Cfr. art. 3, d.lgs. 231/2007), quali figure di riferimento d'intermediazione creditizia e la Guardia di Finanza, come organo deputato alle indagini economiche, realizzino un continuo scambio e analisi incrociate di dati, riconducibili alle cc.dd. *operazioni sospette* (SOS); questa attività a volte permette di determinare e ricostruire la natura, i contraenti, l'oggetto illecito del trasferimento e le finalità. Ulteriori attività supporto sono quelle di *Risk Based To Approach* (RBA) e l'attività di *Due Dilligence* attraverso l'acquisizione documentale e conoscenza, da parte del soggetto obbligato, di chi sia la controparte, quali sono le sue risorse, a seconda dell'importo e

dall'oggetto dell'operazione. Le procedure sopra elencate fanno parte di un'attività di analisi del cliente definita *adeguata verifica del cliente* che permette di determinare un profilo di rischio del cliente che viene determinato da un punteggio numerato da 1-4 e con quattro colori rappresentativi di un'intensità maggiore o minore di rischio. Inoltre è essenziale per il soggetto obbligato conoscere i cc.dd. *fattori di anomalia* specifici di alcune situazioni oggettive e soggettive che possono far indurre sospetti per un utilizzo anomalo della destinazione del denaro per finalità criminali. A fronte di ciò, la Banca D'Italia e l'UIF, individuano e pubblicano regolarmente i cc.dd. *Schemi e indici di anomalia*³⁰; sono degli esempi, schemi e anche analisi correlate da specifiche indicazioni che possono dare un valido supporto, a chi è chiamato a svolgere la funzione di controllo e segnalazione AML. Nel caso della pirateria marittima, gli indicatori di anomali, potrebbero rinvenirsi il luogo di partenza e destinazione del bene, la quantità, verifiche verso il soggetto mittente e il destinatario del trasferimento, adeguate verifiche verso la tipologia di bene trasferito (in particolare verso beni come oro, oggetti d'arte), attività che prevede anche la cooperazione degli enti doganali.

Infine, per contrastare in modo efficiente la lotta antiriciclaggio, gli Stati non devono cessare, ma continuare ad intensificare le relazioni internazionali, sia sul profilo normativo che operativo, contribuendo così a rafforzare una cooperazione per evitare l'introduzione di beni oggetto di illeciti nei propri Paesi.

7. Il contrasto operativo alla pirateria marittima. Il ruolo della Marina Militare

³⁰ Unità D'Informazione Finanziaria. *Indici e schemi di Anomalia*. Banca D'Italia. Roma. Italia. Url: <https://uif.bancaditalia.it/normativa/normindicatoriano-ma-lia/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=102>

È impensabile che le sole autorità di polizia finanziaria, pur svolgendo un ruolo determinante alla lotta ai traffici illeciti internazionali, siano in grado di mitigare il rischio pirateria. Come si è visto possono individuare e bloccare l'utilizzo di proventi illeciti e possono attenuarlo o sfavorirlo. Pertanto a questa complessa attività bisogna intervenire "a monte", ossia evitando e disincentivando il fenomeno dall'inizio, ossia in mare e perseguire il reato nella terra ferma. Le attuali rotte marittime più "brevi" per raggiungere l'Asia sono due e purtroppo sono le più a rischio di attacchi: la prima è quella ad ovest del continente Africano, passando dall'Africa Settentrionale verso all'Africa Occidentale costeggiando l'Africa Centrale fino all'Africa Meridionale oppure da Est, dal Mar Mediterraneo, passando per il Canale di Suez verso il Mar Rosso. Prima però di affrontare le dinamiche di contrasto interdisciplinari e le tecniche operative al contrasto alla pirateria, è necessario individuare i territori soggetti a maggiore rischio.

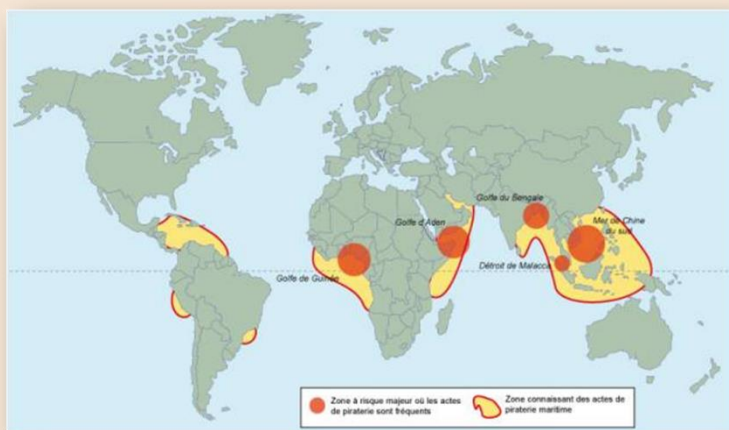


Figura 1. – fonte: Nautic Away.³¹

Come individuato nella mappa, i principali due Oceani coinvolti dagli attacchi con le graduazioni di rischio più grandi sono l'Oceano Atlantico e l'Oceano Indiano. In particolare dal Corno d'Africa, si prosegue fino al Golfo di Guinea e nell'Oceano Indiano dal Canale di Suez, scendendo fino al Golfo

³¹ https://www.nautic-way.com/fr_FR/tour-du-monde-en-voilier

di Aden, arrivando alle coste della Etiopia, Somalia e scendendo giù fino al Mozambico/Madagascar. Secondo gli ultimi report della IMB, il fenomeno ultimamente è diminuito nel lato Est, invece verso il lato Ovest del Continente Africano è aumentato, in particolare negli ultimi anni nel Golfo di Guinea, ove si verificano attacchi a mercantili e transitano navi *Cargo* provenienti dai porti Europei verso il Pacifico diretti alle capitali asiatiche.³²

Il contrasto alla pirateria vede coinvolti diversi autori: le istituzioni internazionali, gli Stati, le Società mercantili, l'equipaggio e le unità navali militari.³³ Come principale misura di contrasto alla pirateria marittima vi è la cooperazione internazionale, elemento che purtroppo in molti Stati viene considerato insufficiente. Difatti, in ambito giudiziario, si pensi al mancato perseguimento del reo per la commissione del delitto di pirateria. Inoltre, risulta essere in comune la presenza di carenze normative e procedurali in ambito penale e processuale: ad es., il trattamento e invio tardivo di risposte a rogatorie da parte di Stati terzi durante un'indagine internazionale. Si rinviene inoltre una mancata organizzazione e insufficienza di collaborazione investigativa tra le diverse forze di polizia locali (a volte dovuta a negligenza o a condotte di corruzione pubblica) nella ricerca e arresto del reo. Ulteriori lacune si riscontrano nella formazione e preparazione dei diversi corpi di polizia nel contrastare i pirati in mare. Tutta una serie di fattori che purtroppo favoriscono la commissione di questo reato. Dal 2008, la pirateria marittima aveva raggiunto un grande numero di attacchi, specialmente con la pirateria Somala.³⁴ Ciò ha preoccupa-

³² A. MASIELLO, *Pirateria e sicurezza marittima nel Golfo di Guinea*. In *Rivista Paper Strategic Governance*. Paper di Ricerca n. 9. Aprile 2021.

³³ UNCTAD, *An overview of the international legal framework and of multilateral cooperation to combat piracy*. To *Piracy Maritime*. United Nation. New York and Geneva. 2014.

³⁴ N. STRAKE & M. BOS, *Piracy: Motivation and Tactics The Case of Somali Piracy*. Gulf Research Center. Dubai United Arab. 2009. L. STRIULI, *La Pirateria*

to la comunità internazionale e in particolare il Consiglio Europeo, che ha chiesto alla NATO d'intervenire scoraggiando, evitando e per quanto possibile disarmare e arrestare i pirati. La NATO ha poi richiesto a diversi Stati membri UE e non, di disporre di mezzi navali per operazioni di antipirateria ad Est e ad Ovest del continente africano con operazioni di protezione e salvaguardia al traffico marittimo. Ciò è avvenuto attraverso patti bilaterali di natura operativa, come ad esempio con la *United State Navy* (Marina Militare Statunitense), il *United States Naval Forces Central Command*, e diversi Stati Europa tra cui l'Italia con la Marina Miliare (e non Europei) con un coinvolgendo in questa attività operativa (antipirateria) di circa 30 Stati con i loro reparti di Marina Militare. Il compito prevede funzioni antipirateria nelle rotte più a rischio ricomprendendo in esse le attività di protezione, sorveglianza (con l'ingaggio di armamenti) soccorso e assistenza umanitaria alle navi o che si trovano minacciate, così da sfavorire e persuadere qualsiasi tentativo di pirateria.

Le attività intraprese dalla Marina Militare Italiana, dal 2008 ad oggi, attraverso unità specializzate, sono le operazioni "OCEAN SHIELD" nel Corno d'Africa con il dispiego dei seguenti mezzi: Durand de la Penne (D560) Cacciatorpediniere lanciamissili classe Durand de la Penne, Fregata Nave Libeccio (F572) classe maestrale, Fregata Scirocco uso vigilanza unità disarmata-classe maestrale, la Fregata Bersagliere (F584) classe Lupo, il Cacciatorpediniere lanciamissili Andrea Doria (D553) unità classe Orizzonte, la Fregata Grecale (F571) classe Maestrale, l'Unità da guerra e sbarco San Marco (L9893) Classe San Giorgio e il Cacciatorpediniere lanciamissili Francesco Mimbelli (D561). Anni di operatività svolti dal novembre 2008 all'agosto 2014.

Parallelamente ma nel lato est dell'Africa, si è svolta "l'Operazione ATLANTA (EU NA-

VFOR)" con il dispiego dei seguenti mezzi: il Pattugliatore d'altura Comandante Bettica (P492) classe Comandanti, la Fregata Missilistica Maestrale (F570) classe Maestrale, il Pattugliatore d'altura Comandante Borsini (P490) classe Comandanti, Nave Comando e supporto logistico Etna (A5326) classe Etna, la Fregata Zeffiro (F577), classe Maestrale, la Fregata Espero (F576) classe Maestrale, la nave da guerra anfibia San Giusto (L9894) classe San Giorgio, la Fregata missilistica Carabiniere (F593) classe Bergamini, la Fregata Euro (F575) classe Maestrale, la Fregata Antonio Marcegaglia (F597) classe Bergamini, la Fregata missilistica Carlo Bergamini (F590) classe Bergamini, la Fregata multiruolo Federico Martignengo (F596) classe Bergamini (Nov. 2020) e infine la Fregata multiruolo Luigi Rizzo (F595) classe Bergamini. L'attività di antipirateria nelle acque Somale è iniziata dal marzo 2009 fino ad oggi e molte di queste unità sono state anche richieste in interventi nel Golfo di Guinea e in Nigeria, così da assicurare un costante intervento e completo monitoraggio al fenomeno della pirateria. Di recente è stata attivata una nuova missione antipirateria con l'Operazione denominata "Gabinia", che prevede, per la durata di 8 mesi (Nov. 2020 – Ago. 2021), l'invio di due unità navali italiane: la Fregata Luigi Rizzo e la Fregata Carabiniere, che saranno operative nel Golfo di Guinea fornendo supporto alle già presenti unità militari estere.

Inoltre, la Marina Militare Italiana (e non solo) per rispondere con efficacia alle molteplici chiamate ed esigenze di intervento, ha predisposto che alcune di queste unità navali la possibilità di svolgere funzioni definite multiruolo: infatti a seconda della tipologia di intervento (ricerca, soccorso o ingaggio), le navi militari dispongono al loro interno di diversi reparti d'appoggio alle suddette operazioni, come elicotteri SH-90, unità anfibia e unità d'élite della Marina Militare, con i reparti speciali COMSUBIN e fucilieri di Brigata. Infine, dopo aver analizzato le iniziative internazionali e militari al contrasto della pira-

Somala. In *Ricerca Centro militare di studi strategici*. 2009.

teria marittima, come ultima possibilità per impedire il verificarsi di un attacco ad una nave, diventa essenziale evidenziare il ruolo e la preparazione dei membri dell'equipaggio e del loro capitano. Bisogna in *primis* capire come i pirati attaccano e anticipare le loro azioni. Esistono diverse manovre marittime per l'assalto ad una nave: la principale tecnica è il *metodo del cavo*, consiste nell'utilizzo di due imbarcazioni (poste in posizione ortogonale rispetto all'imbarcazione vittima) legate tra di loro per mezzo di un cavo metallico, a causa della spinta dei motori della nave, le due imbarcazioni vengono spinte ai lati di bordo della nave, rendendo possibile l'affiancamento e il successivo abbordaggio. Sicuramente più nota è la *tecnica della pesca simulata*, specialmente quando vi sono pescherecci e la nave è obbligata a costeggiare la costa: questa consiste in due o più imbarcazioni che simulano una battuta di pesca, ma poi con manovre molto veloci e repentine avviano un abbordaggio dalla poppa. Vi sono poi le *tecniche di attacco controbordo*. Infine, vi è la tecnica del falso allarme radio VHF inviato alla nave cargo vittima; consiste in una richiesta di soccorso da parte di una imbarcazione dovute alle cause di una falsa avaria o falso soccorso. Lo scopo di quest'ultima tecnica consiste, per mezzo di un inganno, rapire l'equipaggio o l'interna nave (trucco del cavallo di Troia). In molte occasioni la pericolosità dei pirati è rappresentata dalla presenza in mare di più imbarcazioni, le quali caratteristiche sono: veloci e di piccole dimensioni. Per fronteggiare tali rischi, è opportuno che gli operatori marittimi e il loro equipaggio effettuino delle simulazioni con interventi antipirateria, così da preparare tutto il personale di bordo ad affrontare tale evento. Vi sono anche alcune manovre cc.dd. *tecniche di difesa passiva*; invero sono tutta una serie di procedure e strumentazioni di bordo, installate e azionate dall'equipaggio, idonee a ostacolare

l'abbordaggio della nave da parte dei pirati³⁵. Queste tecniche, che vengono affrontate in specifici corsi di formazione permettono di proteggere l'incolumità di una nave e dei suoi operatori. Infatti molte navi cargo possono utilizzare, se presenti, una serie di dispositivi sonori, luminosi e di protezione ambientale per impedire un abbordaggio; come ad esempio fari LED a lungo raggio omologazione "Eye-safe", altoparlanti e megafoni ad ultrasuoni, cancelli e filo spinato. Infine l'utilizzo di un impianto idrico su tutto il perimetro della nave così da impedire l'avvicinamento di qualsiasi minaccia, sfruttando la pressione delle pompe e il movimento ondulatorio dell'acqua. Le suddette misure in molti casi, possono essere utile, ma non sempre possono proteggere, specialmente se i pirati conoscono tali misure e le aggirano.

Pertanto in alcune occasioni, in particolare modo nei territori a rischio attacchi, le società navali assumono corpi di Guardie giurate private: sono operatori militari (*Contractor* o corpi militari appartenenti ad un contingente Statale militare) con funzioni di intimidazione e difesa armata per respingere un eventuale attacco³⁶. Le autorità internazionali di polizia marittima e l'organizzazione internazionale marittima IMO (*International Maritime Organization*) ha emanato con gli anni un codice di condotta su come affrontare un attacco di pirateria³⁷. In alcuni casi hanno definito delle linee guida come comportarsi prima, durante e dopo un attacco armato da parte dei pirati. Anzitutto, bisogna prestare molta attenzione alla strumentazione di bordo come radar o

³⁵ G. ANDRIANI, *Tecniche di Difesa passiva dall'attacco di Pirati. Lezioni di Antipirateria*. 2015.

³⁶ A. CHERILLO, *Antipirateria, la battaglia silenziosa*. In *informazioni marittime*. Society Intersped. Napoli. 4.05.2021.

Url:

<https://www.informazionimarittime.com/post/antipirateria-la-battaglia-silenziosa>

³⁷ F. CAFFIO e N. RONZITTI, *La pirateria: che fare per sconfiggerla*. In *Approfondimenti*, Osservatorio di politica internazionale. Istituto Affari Internazionali (IAI). Roma. Fasc. 44. Aprile. 2012.

mappe virtuali nel rilevare l'avvicinamento di vascelli sospetti, in aggiunta porre personale di guardia sui tre lati della nave, di bordo e di prua, stabilendo turni a rotazione di 24 ore. Se si avvista l'arrivo dei pirati è necessario porre in allarme subito la nave, azionando i dispositivi passivi e mettersi in contatto con il centro emergenze marittime. Nel frattempo è necessario eseguire due operazioni, la prima, aziona il sistema idraulico antincendio; questo aziona il blocco delle porte e attiva getti d'acqua a spruzzo per ostacolare l'avvicinamento dei pirati, il secondo, inviando del personale di bordo non necessario nella cc.dd. *cittadella*. Infatti, come dice il nome, questa è una piccola città blindata e rinforzata da pareti antiproiettile che si chiude dall'interno: al suo interno vi è acqua,

viveri, kit di primo soccorso e una centralina di comunicazione via radio per comunicare verso l'esterno. Nel frattempo, mentre i pirati sono intenti a salire per mezzo di scale pieghevoli lunghe anche 4-8 mt o con il lancio di rampini, il capitano e altro personale restante, mettono in sicurezza la nave spegnendo i motori e per quanto loro possibile ostacolano la salita dei pirati. Inoltre, si consiglia, al personale che è rimasto, di essere collaborativo nei confronti dei pirati e di non dare occasione in nessun modo di creare situazioni di agitazione e nervosismo, acconsentendo per quanto è possibile alle richieste fatte dai pirati e di non mettere a repentaglio la propria vita o quella dell'equipaggio.



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

Intelligence: il filo invisibile che tesse la storia del mondo

Intelligence: the invisible thread that weaves the history of the world

di [Massimiliano Ferrara](#) e [Pietro Stilo](#)

ABSTRACT

L'articolo è una analisi storica dell'Intelligence e della sua evoluzione nel corso del tempo. Evidenzia in modo specifico l'importanza del ruolo dell'Analista d'Intelligence, quale esegeta della realtà che ci circonda, a volte osservata ma non compresa fino in fondo. Si concentra poi sulla necessità di una pedagogia dell'Intelligence, di un ruolo accademico e culturale dell'Intelligence, dibattito che in altri contesti ha avuto inizio molto in anticipo rispetto al nostro Paese.

The article is a historical analysis of intelligence and its evolution over time. It specifically highlights the importance of the role of the Intelligence Analyst, as an exegete of the reality that surrounds us, sometimes observed but not fully understood. He then focuses on the need for an Intelligence pedagogy, an academic and cultural role of Intelligence, a debate that in other contexts began much earlier than in our country.

“Intelligence” è un termine che deriva dal latino *intus-legere*, ossia leggere dentro. Indica quindi la capacità di scrutare una cosa, fin dentro i suoi angoli più nascosti, reconditi e meno visibili.

L'intelligence aiuta a comprendere meglio la realtà, la quale come diceva un vecchio adagio: è sempre davanti a noi ma spesso è difficile vederla.

Intelligence vuol dire più cose, molte cose, tante cose: è un comparto dello Stato, è un metodo di analisi, ricerca e selezione delle informazioni e dei dati da una o più fonti ed è anche il prodotto finale, il risultato, di tale metodo o tecnica.

L'intelligence è un'arte, anzi è forse meglio dire un artigianato.

Aristotele usava dire: chi legge sa molto, ma chi osserva sa molto di più; ecco a nostro avviso l'Intelligence è l'unione di queste due pratiche, la lettura e l'osservazione. L'intelligence consente una visione del mondo più accurata ed attenta, più aperta e profonda.

Un celebre romanzo di John Le Carrè “Il sarto di Panama” pubblicato nel 1996 dal quale

è stato tratto anche un film molto avvincente ed avventuroso, ha come personaggio principale Harry Pendel, un sarto appunto e non a caso a nostro avviso, poiché romanzo a parte, l'immagine icastica del sarto rappresenta perfettamente l'attività dell'analista d'Intelligence.

Il sarto infatti, riceve da un committente una richiesta ben precisa (o almeno così dovrebbe essere), ad esempio un abito di colore grigio o blu, il tipo di stoffa (lana, cotone, ecc.) e da lì inizia la sua opera, ricerca la materia grezza cioè la stoffa, la lavorazione della stessa, attraverso il taglio, il cucito, le pieghe e le rifiniture, ed infine vi è la consegna del prodotto finito al suo committente. Ecco con questa metafora del sarto, si può rappresentare e comprendere meglio il lavoro dell'analista d'Intelligence, che comincia con una richiesta specifica e si conclude con la consegna di un prodotto finito.

Da questa metafora forse inusuale ma molto espressiva, possiamo cominciare la nostra analisi sull'Intelligence, la cui importanza sta crescendo sempre di più, in mondo che cambia continuamente e nel quale minacce,

pericoli, sfide ma anche opportunità sono sempre più frequenti e differenti rispetto al passato, ma soprattutto si presentano con forme nuove e inusuali rispetto a ieri. In passato soprattutto nel nostro paese la parola Intelligence era molto meno usata, probabilmente perché si accostava ad un ambito dello Stato che veniva considerato poco aperto ed a fatti e vicende poco trasparenti. Nessuno storico è riuscito mai ad attribuire una data di nascita all'Intelligence o come si chiamava un tempo i Servizi Segreti, probabilmente nasce con l'uomo e con la sua esigenza primaria di conoscere, di sapere, di informarsi.

Si hanno tracce di Servizi di Intelligence già ai tempi di Mosè¹ (che si pensa sia stato il primo capo "politico" ad usare strumentalmente e strutturalmente l'Intelligence, tesi errata, egli infatti utilizzò degli "esploratori", fu invece Giosuè ad utilizzare delle vere e proprie spie per ottenere informazioni), dei Sumeri, degli Assiri e dei Babilonesi, cioè tra le più antiche e strutturate comunità storiche della civiltà².

Storie o leggende che siano, ci tramandano un messaggio preciso ed inequivocabile, l'Intelligence è sempre esistita. Vere o inventate che siano, sono pur sempre affascinanti ed ammantate di mistero ed evocano il desiderio di sapere, che rappresenta il driver principale dell'Intelligence, ma soprattutto di chi la utilizza e coordina. Queste vicende raccontano di tempi antichi, ma i cui fatti sembrano scritti oggi (o potrebbero esserlo), sia nei metodi, che nelle situazioni poco cambia, poiché le storie di spie non cambiano mai e sono sempre attuali. Ciò che è cambiato nel corso dei secoli, sono le tecniche e le tecnologie utilizzate, ma l'Intelligence se la si guarda dal punto di vista "umano" (Humint) è rimasta immutata

¹ <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/storia-dintelligence/il-primo-capo-dellintelligence-fu-giosue.html>

² <https://www.intelligencelab.org/2017/06/30/intelligence-storia-leggenda/>

per secoli, dimostrando tra l'altro, come ci ricordano alcuni fatti e vicende degli ultimi decenni, che la tecnologia è altamente necessaria ed importante, ma il ruolo dell'uomo è e rimane imprescindibile. Solo l'uomo infatti è capace ed è in grado (almeno per il momento) di cogliere quelle sfumature, quelle intuizioni e quelle sensazioni, che fanno la differenza in questo ambito.

Dunque ciò che è cambiato lungo il percorso della storia è l'utilizzo di queste moderne tecnologie e gli ambiti di azione, infatti, si parte da una Intelligence militare, ad una Intelligence sempre più centrata sui problemi della conoscenza delle informazioni dell'avversario in termini capacità tecnologiche applicate all'uso della forza armata durante gli anni della Guerra Fredda, anni in cui l'Intelligence costituì il simbolo di una guerra nuova, diversa e senza armi. Anni in cui i Servizi Segreti spiavano, alla ricerca di informazioni che potessero garantire un vantaggio rispetto al nemico, si temeva di essere superati e si aspirava a superare. Si è poi arrivati in seguito alla caduta del Muro di Berlino (che nel mondo dell'Intelligence rappresenta uno spartiacque profondo) a non avere più un avversario specifico e delimitato geograficamente, ideologicamente, politicamente, economicamente e culturalmente; un campo simmetrico verso cui puntare le proprie azioni ed energie, ma si è arrivati ad avere un raggio d'azione globale, uno scacchiere multipolare, con minacce nuove e sconosciute fino a quel momento, multiformi e asimmetriche, ignote e come tutto quelle che non si conoscono e quindi non si può "governare" fanno paura. Il mondo era cambiato e sta cambiando ancora, perché come ci ricorda Nietzsche nel "ciclo dell'eterno ritorno", tutto torna a fasi cicliche. L'Intelligence in questo contesto di mutamenti, si è trovata di fronte alla necessità di riprogrammarsi, di ripensare a sé stessa in modo diverso e a guardare con attenzione a problematiche nuove con occhi nuovi, ad esempio alle questioni di natura economica, industriale, al terrorismo internazionale di

stampo religioso, alla criminalità organizzata transnazionale, alla sicurezza nel mondo del web³.

L'Intelligence sta diventando sempre più un tema di studio e ricerca, nel nostro Paese. Inizialmente con grandi difficoltà, frizioni probabilmente dovute a diffidenze diffuse, a scarsa conoscenza del fenomeno, a "muri culturali" sedimentati nel tempo, ma che man mano stanno cadendo. Se pensiamo ad altre realtà, come gli USA invece, tutto ciò è avvenuto molto prima, ad esempio già nel 1949 Sherman Kent, ricercatore e docente di storia europea dell'Università di Yale poi diventato dirigente del *Research and Analysis Branch* dell'*Office of Strategic Services* (OSS), considerato il padre dell'analisi di Intelligence, in una sua pubblicazione sosteneva che l'Intelligence «è conoscenza, quel tipo di conoscenza che è indispensabile ai decisori, politici e militari, per tutelare il benessere della Nazione». Egli nella sostanza era fermamente convinto che l'Intelligence fosse una vera e propria disciplina e sosteneva l'esigenza di "professionalizzare" l'analisi e gli analisti di Intelligence attraverso la ricerca accademica, la sperimentazione di metodologie e tecniche analitiche ed il consolidamento di teorie e dottrine. L'obiettivo dichiarato di Kent è quello di introdurre nel dibattito culturale e accademico americano, una riflessione sul ruolo dei Servizi segreti, ed in particolare dell'analisi di Intelligence, nel processo decisionale governativo in una delicata fase di transizione verso un sistema di bipolare caratterizzato dall'antagonismo tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Ma obiettivo di Kent è anche quello di evidenziare come sia indispensabile, per il sistema di sicurezza nazionale a stelle e strisce, il dotarsi di una permanente ed efficiente capacità di "Intelligence strategica", ovvero sia di lettura e interpretazione degli affari internazionali. Una capacità, è bene sottolinearlo, tutto sommato trascurata dal governo americano

³ *Ibid.*

fino al secondo conflitto mondiale e all'attacco di Pearl Harbor.

Le sue idee e teorie, possono essere considerate un'icona nel passaggio culturale che porta i servizi segreti, dallo spionaggio all'Intelligence⁴.

Il mondo dell'Intelligence da sempre è accostato al concetto di mistero, cioè ad un qualcosa poco accessibile alla stragrande maggioranza delle persone, di poco conosciuto, di riservato, di segreto. Un mondo nel quale il rapporto tra realtà e finzione, tra verità e menzogne, tra fatti e bugie, tra realtà e leggenda è sempre molto labile ed incerto, almeno questo è il messaggio che passa tra la gente comune. Un mondo misterioso, nascosto, vissuto in stanze buie, tra archivi segreti e carteggi nascosti. Non a caso l'Intelligence classifica le sue informazioni ed i suoi prodotti, attraverso una codificazione progressiva che arriva fino al Segreto di Stato⁵.

Se diamo uno sguardo al passato e vogliamo ricercare il concetto e l'applicazione di strumenti che rimandano all'applicazione e tutela di un segreto, potremmo addirittura risalire alla narrazione sul faraone Ramsete III°, il quale dopo un fallito attentato nei suoi confronti, la cosiddetta "cospirazione del *Grande Harem*", decise di introdurre una scrittura enigmatica, conosciuta cioè da poche persone, per proteggere i suoi segreti più importanti. In tempi più vicini al nostro e cioè nell'Inghilterra elisabettiana, Francis Walsingham⁶ (diplomato e politico al servizio della famiglia Tudor) diede uno sviluppo straordinario alle tecniche di cifratura dei messaggi, grazie all'aiuto di personaggi come John Dee matematico ed astronomo che usava firmare le sue lettere più importanti e segrete indirizzate esclusivamente alla regina Elisabetta, con una sigla "007" (tale codi-

⁴

https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/lettere/dallo-spionaggio-allintelligence.html#_ftn2

⁵ <https://www.alphainstitute.it/2020/11/02/evoluzione-storica-e-normativa-del-segreto-di-stato-in-italia/>

⁶ https://it.wikipedia.org/wiki/Francis_Walsingham

ce numerico indicava con 00 gli occhi e con 7 la regina), sigla che diventerà famosa molto tempo dopo, quando verrà ripresa dallo scrittore Ian Fleming nei suoi racconti di spionaggio, per indicare la sigla del suo personaggio, il quale ispirerà la celebre serie cinematografica dell'agente segreto 007. Altro personaggio famoso per la cifratura e decifrazione dei messaggi fu Thomas Phelippes che fu in grado di svelare i Segreti di Stato di Maria Stuarda che tramava contro Elisabetta Tudor (il c.d., complotto di Throckmorton).

Insomma fino all'emergere degli Stati costituzionali i segreti di Stato (cioè i segreti del sovrano, poiché erano coincidenti) venivano "protetti" essenzialmente tramite sofisticate tecniche di cifratura che limitavano a pochi la conoscenza di determinati carteggi. Con le rivoluzioni liberali e la conseguente nascita degli Stati democratici moderni, è emerso un ulteriore elemento di necessità per la conservazione dei segreti di Stato, infatti aumentando il numero di soggetti che potenzialmente possono per motivi di lavoro o politici venire conoscenza di notizie che si volevano/dovevano invece mantenere riservate, il "Segreto di Stato" è stato regolamentato nei vari paesi da specifiche leggi (per stabilire quando, come e perché si potesse venire a conoscenza di determinate notizie, informazioni, documenti, attività e/o dati)⁷.

Secondo Thomas Fingar ricercatore universitario, in seguito divenuto analista presso l'ufficio di Intelligence del Dipartimento di Stato, il Bureau of Intelligence and Research (INR), scopo primario dell'Intelligence non è quello di "rubare" segreti, né di predire il futuro cosa di per sé impossibile (a meno che non si posseda una palla di vetro magica!). Nel suo libro *Reducing Uncertainty*, afferma che scopo dell'Intelligence (soprattutto dell'analisi) è quello di identificare trend e *drivers* e predire i fattori che daranno forma al futuro, in modo che i decisori (pubblici o

privati) possano pianificare le proprie strategie e implementare le relative *policies*. L'analista è per suo naturale abito professionale, un produttore di conoscenza al servizio del decision-maker, al quale deve indicare *insight* sulle tendenze strategiche, sulle intenzioni e sulle capacità di attori nazionali e stranieri, pubblici e privati. Egli sosteneva inoltre che l'Intelligence, in particolare la sua componente che si occupa di analisi, è utile al decisore solo se tempestiva, affidabile e cucita su misura sulle sue necessità, la quale però deve (aggiungiamo noi), necessariamente chiedere bene ed in modo accuratamente specifico, quali siano le sue necessità, perché l'Intelligence funziona bene, se interrogata bene⁸.

Un ambito quindi, quello dell'Intelligence che si pone al centro della storia del mondo e la unisce come un filo invisibile, si pone al servizio del potere politico, per aiutare a decifrare meglio l'attualità ed il futuro, ma anche la storia. Infatti le vicende d'Intelligence sono spesso quel tassello mancante e non raccontato della storia del mondo, che ci consente di decifrare e comprendere meglio aspetti della storia che altrimenti ci spiegheremmo poco, male e in modo inesatto. Insomma l'Intelligence rappresenta quella chiave di lettura e decifrazione della storia dell'umanità, della quale non potremo mai fare a meno ed alla quale mai gli Stati potrebbero rinunciare.

⁷ Vecchioni Domenico, Storia degli agenti segreti. Dallo spionaggio all'intelligence. Greco & Greco Ed. 2015.

⁸

<https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/lettere/analisi-di-intelligence-nel-processo-decisionale.html>

Bibliografia

1. Caligiuri Mario, Marco Valentini, *Materiali di Intelligence, dieci anni di studi*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2018.
2. Colonna Vilasi Antonella, *Manuale d'Intelligence*, Città del sole edizioni s.a.s. 2011.
3. Cossiga Francesco, *ABECEDARIO*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2002.
4. Pagani Alberto, *Manuale di intelligence e servizi segreti. Antologia per principianti, politici e militari, civili e gente comune*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2019.
5. Stilo Pietro, Ferrara Massimiliano, *L'Intelligence, pivot strategico degli scenari globali*. Panorama Difesa, n° 405 marzo 2021 pagg. 34 e 35.
6. Vecchioni Domenico, *Storia degli agenti segreti. Dallo spionaggio all'intelligence*. Greco & Greco Ed. 2015.

Sitografia:

- <https://www.alphainstitute.it/2020/11/02/evoluzione-storica-e-normativa-del-segreto-di-stato-in-italia/>
- <https://www.intelligencelab.org/2017/06/30/intelligence-storia-leggenda/>
- <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/approfondimenti/il-pensiero-critico-nellanalisi-intelligence.html>
- <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/storia-dintelligence/il-primo-capo-dellintelligence-fu-giosue.html>
- <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/letture/analisi-di-intelligence-nel-processo-decisionale.html>
- https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/letture/dallo-spionaggio-allintelligence.html#_ftn2
- <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/storia-dintelligence/alle-origini-del-potere-invisibile.html>
- https://it.wikipedia.org/wiki/Francis_Walsingham



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

La crucialità della governance dell'intelligenza artificiale come nuovo strumento di politica estera dell'Unione europea

The crucial nature of Artificial Intelligence governance as a new European Union foreign policy instrument

di [Alessandro Cristallini](#)

ABSTRACT

L'Intelligenza Artificiale (IA) è diventata uno strumento del potere politico e un elemento della diplomazia di uno Stato. L'Unione Europea (UE), tuttavia, affronta l'IA principalmente da un punto di vista economico, sociale e normativo. Questo documento discute del modo in cui l'IA abbia un impatto sul potere geopolitico dell'Unione europea e sulle sue relazioni con altri paesi. Esso presenta possibili scenari per il modo in cui l'IA può cambiare l'equilibrio internazionale del potere e raccomanda all'UE e ai suoi Stati membri di reagire.

Artificial Intelligence (AI) has become a tool of power politics, and an element of state diplomacy. The European Union (EU), however, approaches AI primarily from an economic, social, and regulatory angle. This paper discusses the way that AI impacts the European Union's geopolitical power and its relationship with other countries. It presents possible scenarios for how AI may change the international balance of power and recommends ways for the EU and its Member States to respond.

Sommario

1. Premessa
2. Panoramica delle capacità di IA in Europa
3. Le ripercussioni dei sistemi dell'IA sugli equilibri dei poteri geopolitici globali
4. Un'analisi comparativa delle strategie nazionali di IA in Europa
5. Considerazioni conclusive

Summary

1. Introduction
2. An overview of Europe's AI capabilities
3. The repercussions of AI systems on the balance of global geopolitical powers
4. A comparative analysis of national AI strategies in Europe
5. Concluding remarks

1. Premessa

Raccomandazioni chiave:

- L'UE dovrebbe istituire una Commissione europea di sicurezza sull'IA, i cui membri dovrebbero venire scelti tra i diversi Stati membri UE, il settore privato e la società civile. La Commissione dovrebbe analizzare l'impatto dell'IA sulla sicurezza europea e sviluppare raccomandazioni su come affrontare le sfide di sicurezza create dall'IA.
- L'UE dovrebbe istituire un centro euro-

peo di ricerca incentrato sulle questioni relative all'IA che sono di immediata rilevanza per l'Europa. Potrebbe servire da hub per la comunità fiorente di ricercatori europei che lavorano su questi temi in diversi Stati europei. Dovrebbe anche aiutare a educare i politici, per esempio attraverso una breve formazione e un impegno regolare con le istituzioni e i *decision-makers*.

- L'UE e gli europei dovrebbero lavorare a stretto contatto con gli USA. Lo studio di-

scute alcune difficoltà nella cooperazione transatlantica in materia di IA, ma propone una serie di settori in cui L'UE e gli USA possono lavorare a stretto contatto.

- L'UE dovrebbe continuare a concentrarsi sull'etica e sull'affidabilità dell'IA e lavorare per diffondere ulteriormente questo approccio in altri paesi.

- L'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a pubblicare strategie militari di AI, al fine di consentire un'armonizzazione degli approcci. I membri dell'UE che sono membri della NATO e dovrebbero lavorare all'interno di essa per garantire l'interoperabilità tra gli alleati.

Negli Stati Uniti è emersa una tematica che sta diventando sempre più cruciale: l'intelligenza artificiale sarà un elemento caratterizzante la potenza geopolitica, avrà un forte impatto sul risultato della grande competizione di potere tra gli Stati Uniti e la Cina e sull'equilibrio globale del potere più in generale. Nel 2018, il Congresso degli Stati Uniti ha istituito il "National Security Commission on AI". La relazione finale della commissione è stata pubblicata nel marzo 2021 e ha presentato una strategia per "vincere l'era dell'intelligenza artificiale"; ha poi notato che i sistemi di AI saranno utilizzati per la ricerca del potere¹. Nell'agosto 2019, l'ex statista e politico statunitense Henry Kissinger, insieme con l'ex CEO di Google Eric Schmidt e l'accademico Daniel Huttenlocher, hanno avvertito in *The Atlantic* che l'IA potrebbe comportare lo sviluppo di nuove armi, strategie e tattiche militari e quindi minare o annullare l'equilibrio militare esistente². Il Presidente russo Vladimir Putin aderì in anticipo all'idea che "l'intelligenza artificiale è potere", asserendo nel 2017 che

¹ US National Security Commission on Artificial Intelligence, Final Report, March 2021, <https://reports.nscai.gov/final-report/table-of-contents/>.

² Henry A. Kissinger, Eric Schmidt, and Daniel Huttenlocher, *The Metamorphosis*, The Atlantic, August 2019:

<https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2019/08/henry-kissinger-the-metamorphosis-ai/592771/>.

"l'intelligenza artificiale è il futuro, non solo per la Russia, ma per tutta l'umanità. [...] Chi diventa il leader in questa sfera diventerà il sovrano del mondo"³ e il programma AI 2017 di Pechino prevede il sorpasso dell'Occidente entro il 2025⁴. È stata definita come una "corsa globale all'AI": anche se il termine e l'idea di fondo sono stati criticati da molti esperti⁵.

L'Europa, tuttavia, si avvicina a questa nuova sfida in modo diverso: un sondaggio del 2021 ha rilevato che solo l'11% degli Europei considera il rischio derivante dalle tecnologie come una delle principali sfide globali per il futuro dell'UE, mettendola in classifica al penultimo posto tra tutte le opzioni disponibili⁶. Tuttavia, le istituzioni dell'UE sono

³ James Vincent, *Putin says the nation that leads in AI 'will be the ruler of the world'*, The Verge, 4 September 2017:

<https://www.theverge.com/2017/9/4/16251226/russia-ai-putin-rule-the-world>.

⁴ Sophie-Charlotte Fischer, *Artificial Intelligence: China's High-Tech Ambitions*, CSS Analyses in Security Policy N. 220, February 2018:

<https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse220-EN.pdf>;

Dewey Murdick, Daniel Chou, Ryan Fedasiuk, Emily Weinstein, *The Public AI Research Portfolio of China's Security Forces. A High-Level Analysis*, C SET, March 2021:

<https://cset.georgetown.edu/research/the-public-ai-research-portfolio-of-chinas-security-forces/>.

⁵ Peter Thiel, *Good for Google, Bad for America*, New York Times, 1 August 2019,

<https://www.nytimes.com/2019/08/01/opinion/peter-thiel-google.html>; Paul Scharre, *Killer Apps. The Real Dangers of an AI Arms Race*, Foreign Affairs, May/June 2019:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/killer-apps>;

Franz-Stefan Gady, *Elsa B. Kania on Artificial Intelligence and Great Power Competition*, The Diplomat, 31 December 2019:

<https://thediplomat.com/2020/01/elsa-b-kania-on-artificial-intelligence-and-great-power-competition/>;

FLI Podcast: *Beyond the Arms Race Narrative: AI & China with Helen Toner & Elsa Kania*, Future of Life Institute, 30 August 2019:

<https://futureoflife.org/2019/08/30/fli-podcast-beyond-the-arms-race-narrative-ai-china-with-helen-toner-elsa-kania/>.

⁶ Special Eurobarometer 500 – First Results, European Union, 2021:

attive nello spazio digitale; infatti, la Commissione ha proclamato il “decennio digitale”, lavora su una “bussola digitale” e mira a diventare un “player digitale globale”⁷. Nell’aprile 2021, La Commissione ha presentato, inoltre, il primo piano globale per regolamentare l’intelligenza artificiale⁸. C’è il *Digital Services Act*, il *Digital Markets Act*, il *Digital Decade*, la *Cyber-Security Strategy*, il *Data Strategy* e altro ancora. Dopo il Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR), dal 2018, l’UE ha raddoppiato il suo ruolo di regolatore globale sulla tecnologia e vuole prendere il comando globale in quell’ambito. Tuttavia, non vuole impegnarsi nella politica di potere sempre più associata con l’AI. Possono l’Europa e l’UE stare fuori da questa apparente lotta di potere geopolitico per l’IA, ignorare la retorica e concentrarsi sulla regolamentazione? Per quanto possa sembrare allettante, sembra improbabile – e potrebbe essere sconsigliabile – per due ragioni. In primo luogo, la tecnologia è geopolitica. La regolazione dell’AI può sembrare come un soggetto noioso per i burocrati, tuttavia è anche un campo di battaglia geopolitico, così come lo sviluppo tecnologico e l’adozione di tecnologie più in generale. Tagliare i ponti con le aziende tecnologiche degli Stati Uniti, in un momento in cui gli Stati Uniti stanno lottando per la supremazia con la Cina, è un atto geopolitico. Escludere le società cinesi di telecomunicazioni dalle reti europee è una decisione geopolitica. Le azioni dell’Europa hanno conseguenze geo-

<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/beheard/eurobarometer/2021/future-of-europe-2021/en-report.pdf>.

⁷ The Digital Compass, European Union, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-compass>; Brussels Europe’s Digital Decade: Commission sets the course towards a digitally empowered Europe by 2030, Press release, European Commission, 9 March 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_983.

⁸ *Proposal for a Regulation laying down harmonized rules on artificial intelligence*, European Commission, April 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>

politiche che vanno oltre l’Unione. Nel processo di definizione delle politiche, tuttavia, questo è spesso trascurato. Fare *Policy-making* all’interno dell’UE è così complesso che poco tempo o spazio è lasciato per anticipare l’impatto sugli attori esterni. Se l’impatto sugli altri Stati è riconosciuto, di solito facendo riferimento all’*effetto Bruxelles*, l’idea è che la regolamentazione UE, attraverso il potere di mercato del blocco commerciale, diventa un modello per gli altri⁹. Questo è spesso raffigurato come un effetto automatico, piuttosto che qualcosa che richiede ulteriore riflessione. In generale, c’è poca considerazione circa gli effetti internazionali di secondo e terzo ordine a seguito delle azioni dell’UE.

In secondo luogo, si pensa troppo poco al modo in cui le azioni interne dell’UE influenzano il suo stesso potere geopolitico. Nel corso della storia, la tecnologia ha trasformato le economie e le società, ha ridistribuito il potere (anche militare) tra gli Stati, ha dato potere a nuovi attori e ha modellato le relazioni internazionali. Tuttavia l’UE, nonostante il suo lavoro di regolamentazione, non sembra avere pienamente compreso le tecnologie digitali geopolitiche di oggi, tra cui l’AI. Alla Conferenza sulla sicurezza tenutasi a Monaco di Baviera nel 2020, è stato dolorosamente ovvio che l’UE è stata, nel migliore dei casi, considerata un moderatore tra le due superpotenze odierne, gli Stati Uniti e la Cina¹⁰. In parte, questo punto cieco geopolitico è dovuto a questioni di competenza dell’UE, ma ancora di più è legata al modo in cui l’UE vede sé stessa – nonostante la reto-

⁹ Anu Bradford, *The Brussels effect: How the European Union rules the world*, Oxford University Press, USA, 2020.

¹⁰ Ulrike Franke, *Upstaged: Europe’s struggles to play the great tech game*, ECFR, 25 February 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_upstaged_europes_struggles_to_play_the_great_tech_game/; Carla Hobbs (ed.), *Europe’s digital sovereignty: From rule maker to superpower in the age of US-China rivalry*, Essay Collection, ECFR, 30 July 2020, https://ecfr.eu/publication/europe_digital_sovereignty_rulemaker_superpower_age_us_china_rivalry/.

rica più recente parli di un'“unione geopolitica”¹¹.

L'UE è un'entità trainata dal mercato in cui “l'alta politica”, come la sicurezza e la difesa, è lasciata nelle mani dei suoi Stati membri. Tuttavia gli Stati membri non hanno preso il testimone geopolitico sull'AI. Mentre si può vedere questo come uno dei tanti progressi di civiltà dell'Unione europea, resta il fatto che, mentre l'Europa può non voler pensare alla geopolitica, la geopolitica sta certamente pensando all'Europa. Quindi, anche se l'Europa non vuole aderire alla tematica del potere politico dell'AI politica, o unirsi alla retorica su un “razza dell'AI”, deve prendere in considerazione le implicazioni geopolitiche dell'AI. Deve considerare la dimensione esterna delle sue azioni e come trattare con gli alleati, i partner, i paesi che vuole sostenere e gli avversari. L'UE ha bisogno di un piano per la diplomazia sull'AI.

2. Panoramica delle capacità di IA in Europa

Il campo dell'IA ha attraversato diversi cicli di entusiasmo e di delusione, questi ultimi soprannominati “inverno dell'AI”. Il campo sta attualmente godendo di una “primavera dell'AI”, con lo sviluppo dei sistemi di AI e con la loro adozione, significativamente accelerata negli ultimi anni. Ciò è dovuto alla maggiore disponibilità di grandi set di dati e progressi tecnologici, in particolare nelle prestazioni computazionali. Un rapporto del 2017 ha stimato che il 90 per cento dei dati del mondo è stato creato negli ultimi cinque anni. Nello stesso periodo si è assistito alla crescita di quindici volte del numero di sviluppatori di unità di elaborazione grafica (GPU – *Graphics Processing Units*), i quali costituiscono hardware cruciali per l'AI¹². Tutt'insieme, questi sviluppi hanno portato

ad un aumento significativo della ricerca sull'IA in tutto il mondo, comportando una disponibilità sempre più ampia, in termini di qualità, degli algoritmi in circolazione. Questo, a sua volta, ha generato una maggiore ricerca su ulteriori sistemi di AI. Al momento, i progressi più importanti in campo di AI sono fatti attraverso tecniche di apprendimento automatico (*machine learning techniques*), in particolare “*deep learning*” e reti neurali. I sistemi di *machine learning* utilizzano la potenza di calcolo per eseguire algoritmi che imparano dai *data sets*¹³. Tre input chiave sono cruciali per l'AI, la “Triade AI” di *dati*, *talento* (per sviluppare algoritmi) e *potenza di calcolo*¹⁴.

Alcuni hanno chiamato l'AI una tecnologia *omni-use* o *general-purpose technology*¹⁵, che può essere utilizzata in vari modi, dall'aiutare gli operatori sanitari, all'interpretazione le letture a raggi X, a rendere l'organizzazione dei magazzini più efficiente, sino ad abilitare i sistemi militari o supportare l'analisi dei dati¹⁶. Data la vasta

¹³ Ben Buchanan, “*The AI Triad and What It Means for National Security Strategy*”, CSET, August 2020, <https://cset.georgetown.edu/wpcontent/uploads/CSET-AI-Triad-Report.pdf>.

¹⁴ “Profiles in Innovation: Artificial Intelligence: AI, Machine Learning and Data Fuels the Future of Productivity”, *Goldman Sachs Research Unit*, 14 November 2016. Ben Buchanan, “*The AI Triad and What It Means for National Security Strategy*”, CSET, August 2020, <https://cset.georgetown.edu/wpcontent/uploads/CSET-AI-Triad-Report.pdf>.

¹⁵ Written Testimony of Jack Clark, Policy Director Open AI, Hearing on “The National Security Challenges of Artificial Intelligence, Manipulated Media, and ‘Deep Fakes’” before the House Permanent Select Committee on Intelligence, 13 June 2019: <https://docs.house.gov/meetings/IG/IG00/20190613/109620/HHRG-116-IG00-Wstate-ClarkJ-20190613.pdf>.

¹⁶ Nina Bai, “*Artificial Intelligence That Reads Chest X-Rays Is Approved by FDA*”, University of California San Francisco, 12 September 2019, <https://www.ucsf.edu/news/2019/09/415406/artificial-intelligence-reads-chest-x-rays-approved-fda>, James Vincent, “*Welcome to the automated warehouse of the future*”, *The Verge*, 8 May 2018: <https://www.theverge.com/2018/5/8/17331250/automated-warehouses-jobs-ocado-andover-amazon>.

¹¹ Lili Bayer, Meet von der Leyen's ‘geopolitical Commission’, Politico, 4 December 2019, <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>

¹² Cfr. *Profiles in Innovation Revisited: AI hardware*, Goldman Sachs Equity Research, 11 March 2018, p. 7.

gamma di applicazioni, è consigliabile pensare all'AI non come un'unica tecnologia, ma come un abilitatore, e parlare di sistemi "AI-enabled". Nonostante le discussioni su una possibile "super intelligenza", le applicazioni dell'AI di oggi sono "ristrette", il che significa che sono state perfezionate per fare un compito specifico, e "fragili", nel senso che falliscono di fronte a compiti che differiscono leggermente dalla formazione ricevuta. L'Intelligenza Generale Artificiale (AGI), in grado di riprodurre l'intelligenza a livello umano su compiti diversi, rimane nel regno della fantascienza, con notevole disaccordo tra gli esperti sul se e quando l'AGI possa diventare realtà.

La capacità dei sistemi di AI dell'Europa, tuttavia, ha ricevuto diverse critiche negative; Kai-Fu Lee, ex presidente di Google China, sostiene che l'Europa non sia "nemmeno in corsa per la medaglia di bronzo AI"¹⁷. Uno studio del 2019 del *McKinsey Global Institute* ha avvertito che "l'Europa sta accumulando un gap in tema di AI al suo divario digitale"¹⁸, ha, inoltre, affermato che le aziende europee sono in ritardo rispetto alle loro controparti statunitensi nell'adozione dell'architettura dei *big data* e delle avanzate tecniche di *machine learning*, i quali rappresentano i fondamenti dei sistemi di AI. Il rapporto, tuttavia, ha notato qualcosa che ha tormentato la maggior parte di tali studi, vale a dire che "i dati disponibili sulla diffusione sono scarsi". Infatti, le panoramiche circa lo stato dell'arte dell'IA spesso non presentano nemmeno l'Europa come attore, o si accenna solo ad alcuni Stati europei. Questo potrebbe essere spiegato da barriere linguistiche e il fatto che il numero di Stati europei è alto – ma è anche una testimonianza della mancanza di

¹⁷ Carly Minsky, "One former Google exec says there's no hope for Europe's artificial intelligence sector", *Sifted*, 14 December 2018:

<https://sifted.eu/articles/interview-google-kaifu-lee-ai-artificial-intelligence/>.

¹⁸ "Tackling Europe's gap in digital and AI", *McKinsey Global Institute*, 7 February 2019:

<https://www.mckinsey.com/featured-insights/artificial-intelligence/tackling-europes-gap-in-digital-and-ai#>.

interesse da parte dell'UE e dei suoi Stati membri per l'argomento e della mancanza di finanziamenti per tali studi. La valutazione delle capacità di AI degli Stati (o gruppo di Stati) è ostacolata da diverse considerazioni su ciò che l'IA comporta, e dal fatto che gli studi spesso si basano su autovalutazioni, che li rendono meno affidabili. I confronti tra gli Stati devono anche essere letti con particolare attenzione, infatti, come diversi paesi hanno diverse industrie dominanti, così i vari sistemi di AI-abilitati non interessano tutte le industrie allo stesso modo. Infine, nel valutare le capacità di AI di uno Stato, si dovrebbe guardare sia all'AI *Output* e *Input*. L'*output* sono le effettive capacità di IA, misurate, ad esempio, nel numero di aziende di IA, o il livello di utilizzo di IA da parte delle imprese¹⁹. Tuttavia, come sono in fase di realizzazione importanti progressi nel *machine learning* e nelle altre tecniche di AI, è altrettanto importante studiare gli *input*²⁰ nell'ottica di

¹⁹ Un sondaggio del 2020 ha rilevato che solo tra l'uno e il tre per cento delle imprese dell'UE con dieci dipendenti o più dicono di utilizzare l'IA come l'apprendimento automatico, l'elaborazione del linguaggio naturale, o il riconoscimento vocale (settore finanziario non considerato) 23. Vi sono notevoli differenze tra i vari paesi: il 20% degli irlandesi, e il 12% delle aziende maltesi riferiscono analizzano i big data internamente utilizzando la macchina apprendimento, contro solo il 5% in Danimarca, il 2% in Germania, Francia e Italia, e l'1% in Grecia, Lettonia, e Polonia, cfr. Eurostat, Artificial Intelligence, last update 11/03/2021,

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EB_AI__custom_784358/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f34cd95d-77aa-45bd-8496-](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EB_AI__custom_784358/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f34cd95d-77aa-45bd-8496-eabf49549c02)

[eabf49549c02](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ISOC_EB_AI__custom_784358/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=f34cd95d-77aa-45bd-8496-eabf49549c02). La classifica dell'IA globale di *Tortoise Media* classifica gli stati secondo Implementazione, Innovazione, e Investimento e dà un punteggio aggregato (probabilmente mescolando misure di output e input). Qui, solo tre sono gli Stati membri dell'UE menzionati tra i primi dieci (Germania, Paesi Bassi e Francia); 15 Stati membri dell'UE sono tra i primi 30 e 22 sono tra i primi 50; cfr. The Global AI Index, <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/>.

²⁰ Si annoverano tre input che sono cruciali per l'AI: 1) *Dati*, Per il momento, la maggior parte dei sistemi di AI è addestrata utilizzando grandi quantità di data. Ad un sistema di AI possono essere mostrate migliaia di immagini per imparare a identificare gli oggetti. I dati rilevanti per l'apprendimento automatico possono

innovazione dell'AI, che può indicare possibili sviluppi futuri.

Questa breve panoramica non pretende di essere una valutazione completa delle capacità di IA dell'Europa. Come precedentemente menzionato, tale valutazione è difficile in ogni caso, data la scarsità di dati disponibili; inoltre questa panoramica ha dimostrato che l'UE ha delle capacità in tema di IA, ma è carente in alcuni settori e non ha un vantaggio così comodo o sicuro in uno qualsiasi di questi. Per quanto riguarda l'*Output* dell'AI, l'Europa è dietro altri *player* mondiali, ma sembra ragionevolmente ben posizionata per quanto riguarda l'IA *Input*. Ancora, l'UE deve affrontare diverse sfide, come mantenere e valorizzare i vari talenti di AI e

esser raccolti in molte forme ed includono, per esempio, i dati di censimento, o le informazioni circa la salute. L'Europa si trova di fronte a una sfida per la raccolta di dati, in quanto i paesi europei sono relativamente piccoli e presentano forti norme di sicurezza dei dati, il che comporta, rispetto ai colleghi in altre parti del mondo, gli sviluppatori europei di AI hanno un accesso relativamente limitato ai dati. Mentre la Cina e gli Stati Uniti beneficiano di una grande quantità omogenea di mercati e molti clienti all'estero, gli europei devono affrontare un mercato frammentato. L'UE ha lavorato duramente per creare il mercato unico digitale, ma la raccolta di dati non è stata unificata per la misura in cui è possibile all'interno dei singoli paesi, e, anche nel migliore dei casi, la lingua rimane barriera culturale non indifferente. 2) *Talento* (di sviluppare algoritmi), L'UE educa e coltiva dei buoni talenti, non a caso si è posizionata in buona posizione in tema di creazione di talenti. Tuttavia l'Europa lotta per mantenere questi talenti che educa, con i ricercatori e imprenditori in partenza, soprattutto per gli Stati Uniti. Ciò è dovuto al problema dello scarso finanziamento, motivo per cui lo sviluppatore di AI Cédric Villani raccomanda "pesanti stipendi top-up" nella strategia francese sull'AI per evitare questa fuga di talenti. 3) *Potenza computazionale*, anche se l'AI si riferisce generalmente al *software*, richiede un elemento *hardware* su cui lavorare per eseguire il suo calcolo, e allenare i suoi algoritmi. I chip semiconduttori avanzati sono al centro di questo *hardware* – e sono sempre più percepiti come asset strategici dai politici. I chip sono un importante elemento della crescente rivalità tecnologica tra gli Stati Uniti e Cina, L'Europa in quest'ambito rimane in gran parte dipendente da *chip-maker* stranieri; negli ultimi tre decenni, la quota di mercato globale dell'industria dei semiconduttori del l'UE era di circa il 10%.

la costruzione di un ecosistema AI. La panoramica ha anche mostrato che le differenze europee al suo interno sono significative. È fondamentale affrontare queste differenze, così come assumere altre sfide è complicato, per via di un mercato frammentato e per la mancanza di informazioni. La *policy* europea circa il tema tecnologico richiede un approccio di governo globale che l'UE, in quanto politica ibrida, stenta ad attuare con continuità²¹.

3. Le ripercussioni dei sistemi dell'IA sugli equilibri dei poteri geopolitici globali

Mentre nell'ambito economico, e in una certa misura anche in Europa, le ripercussioni sociali del crescente utilizzo dell'IA sono state intese, un settore risulta ancora in gran parte ignorato: il modo in cui l'IA influenza la politica globale e l'equilibrio globale del potere, e come l'IA può contribuire a un riordino della politica internazionale. È stato svolto uno studio²² che mira a sostenere il lavoro dello *Special Committee on Artificial Intelligence in a Digital Age* (AIDA) fornendo un'analisi dell'impatto geopolitico dell'IA e discutendo circa il modo in cui l'IA ha un impatto sul potere geopolitico dell'Unione Europea e le sue relazioni con altri paesi.

Sono trattate sei aree attraverso le quali l'IA può cambiare l'equilibrio internazionale del potere:

- *Il ruolo dell'IA nella competizione sino-americana.*

Joe Biden, in uno dei suoi primi interventi come Presidente degli Stati Uniti, ha affermato che il futuro delle relazioni degli Stati Uniti con la Cina sarà dominato da una

²¹ Alice Panier, "Europe in the Geopolitics of Technology, Connecting the Internal and External Dimensions", IFRI, April 2021, p. 1:

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pannier_europe_geopolitics_technology_2021_.pdf.

²² Cfr. Franke, U., 2021, *Artificial Intelligence diplomacy | Artificial Intelligence governance as a new European Union external policy tool*, Study for the special committee on Artificial Intelligence in a Digital Age (AIDA), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

“concorrenza estrema”²³. Nessuno sviluppo geopolitico è probabile che modelli la stabilità globale tanto quanto la concorrenza sino-americana, che avrà, senza dubbio, un impatto diretto sull’Europa. Non a caso l’AI svolge un ruolo importante; Bill Burns, nella sua audizione di conferma per il direttore della CIA, ha notato che la tecnologia è la componente centrale della competizione con la Cina²⁴. La Commissione della Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti sull’IA ha assunto una posizione simile – la sua relazione finale ha menzionato la Cina ben 699 volte, più di qualsiasi avversario o alleato²⁵. Xi Jinping già nel 2013 aveva osservato che “L’avanzamento tecnologico è l’arma tagliente dello stato moderno. Un motivo importante per cui i paesi occidentali sono stati in grado di mantenere un’influenza sul mondo in tempi moderni era che possedevano le tecnologie più avanzate”²⁶. I riferimenti ad una “corsa (alle armi) AI” tra gli Stati Uniti e la Cina sono diventati così comuni che un intero sottocampo accademico è emerso per affrontare questa tematica.

Mentre sarebbe una semplificazione equiparare le società private e lo Stato cinese (o

²³ Demetri Sevastopulo, “Biden warns China will face ‘extreme competition’ from US”, *Financial Times*, 7 February 2021: <https://www.ft.com/content/c23a4e67-2052-4d2f-a844-e5c72a7de214>.

²⁴ Statement for the Record, Senate Select Committee on Intelligence Director of CIA Nominee William J. Burns, 24 February 2021: <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/os-wburns-022421.pdf>.

²⁵ US National Security Commission on Artificial Intelligence, Final Report, March 2021, <https://reports.nscai.gov/final-report/table-of-contents/>. “Siamo in una competizione con la Cina e AI è al centro assoluto di tale concorrenza”, hanno sottolineato i membri della Commissione, cfr. Commissioners Robert O. Work and Safra Catz at Atlantic Council event “A conversation with the National Security Commission on Artificial Intelligence”, 29 April 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=3lwHPOxvj9E>.

²⁶ Chris Buckley and Paul Mozur, “What Keeps Xi Jinping Awake at Night”, *New York Times*, 11 May 2018: <https://www.nytimes.com/2018/05/11/world/asia/xi-jinping-china-national-security.html>.

l’esercito) rispetto agli Stati Uniti, è meno probabile che le società cinesi siano in grado di rifiutare di lavorare con il governo cinese, e lo sviluppo dei privati in campo AI è probabile che avvantaggi in qualche modo lo stesso Stato cinese. Tuttavia, gli esperti hanno sottolineato che le preoccupazioni degli Stati Uniti sul concetto cinese di “fusione civile-militare”, che mira a rendere disponibili i progressi della ricerca dal settore privato allo Stato e all’esercito cinese, potrebbero essere esagerate²⁷. Guardando la triade AI di dati, talento e potenza computazionale, si può sostenere che gli Stati Uniti siano leggermente più avanti della Cina. A conti fatti, sia gli Stati Uniti che le aziende cinesi beneficiano dell’accesso ad una quantità significativa di dati. L’utilità di questi *data sets*, tuttavia, dipende dalla loro qualità e la loro pertinenza per i rispettivi sistemi di AI. Gli utenti Internet della Cina sono più numerosi di quelli di qualsiasi altro paese e per accedere a Internet vengono utilizzati gli smartphones, che tendono a generare dati particolarmente preziosi²⁸. I prodotti delle aziende americane, tuttavia, sono utilizzati in tutto il mondo, il che rende i loro dati differenti da un punto di vista qualitativo. La Cina mira a contrastare questo effetto attraverso la vendita dei suoi prodotti, e la raccolta di dati, all’estero²⁹. L’accesso della Cina ai dati sul comportamento degli acquisti cinesi potrà consentire alla Cina di sviluppare algo-

²⁷ Elsa B. Kania and Lorand Laskai, “Myths and Realities of China’s Military-Civil Fusion Strategy”, *CNAS*, 28 January 2021:

<https://www.cnas.org/publications/reports/myths-and-realities-of-chinas-military-civil-fusion-strategy>.

²⁸ “China may match or beat American in AI”, *The Economist*, 15 July 2017.

²⁹ Arthur Gwagwa, “Exporting Repression? China’s Artificial Intelligence Push into Africa”, *CFR*, 17 December 2018: <https://www.cfr.org/blog/exporting-repression-chinas-artificial-intelligence-push-africa>; Francisco Toro, James Bosworth, “Opinion: China exports its high-tech authoritarianism to Venezuela. It must be stopped”, *Washington Post*, 5 December 2018:

<https://www.washingtonpost.com/opinions/2018/12/05/china-exports-its-high-tech-authoritarianism-venezuela-it-must-be-stopped/>.

ritmi molto buoni che predicono il comportamento dello shopping cinese, ma è improbabile che siano utili a potenziare significativamente la sua ricerca, ad esempio, sul comando e sul controllo militare.

La competizione sino-americana sulla tecnologia presenta distinti elementi che si ripercuotono sulla sicurezza e sulla difesa nazionale. Già nel 2012, il Comitato di Intelligence della Camera degli Stati Uniti aveva etichettato la società cinese Huawei come una grande fonte di preoccupazione per la sicurezza nazionale³⁰. La *Military AI* – sistema AI utilizzato per sviluppare le capacità militari – è probabile che abbia un impatto importante e strategico sugli scenari dei diversi conflitti di guerra, e verosimilmente sull'equilibrio geopolitico del potere. Sia gli Stati Uniti che la Cina finanziano ampiamente i progetti tesi all'utilizzo dell'IA nell'esercito e, nel perseguire tali finalità, queste due superpotenze sono chiaramente focalizzate l'una sull'altra in questo sforzo³¹. La Commissione di Sicurezza Nazionale degli Stati Uniti ha osservato che gli USA necessitavano di "onnipresenti capacità di IA e nuovi paradigmi bellici", in quanto, senza tali capacità di sistemi IA, "non saranno in grado di difendersi contro le minacce *AI-enabled*"; a conferma della strategicità dell'avanzamento tecnologico negli Stati Uniti, è in aumento il timore che si crei

³⁰ Michael S. Schmidt, Keith Bradsher, Christine Hauser, "U.S. Panel Cites Risks in Chinese Equipment", *New York Times*, 8 October 2012: <https://www.nytimes.com/2012/10/09/us/us-panel-calls-huawei-and-zte-national-security-threat.html>.

³¹ Margarita Konaev, "U.S. Military Investments in Autonomy and AI: A Budgetary Assessment", CSET, October 2020:

<https://cset.georgetown.edu/research/u-s-military-investments-in-autonomy-and-ai-a-budgetary-assessment/>; Elsa B Kania, "National AI Strategies, Chinese Military Innovation in the AI Revolution", *RUSI Journal*, Volume 164, 2019 – Issue 5-6, pp. 26-34, 29 November 2019:

<https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1693803>; Dewey Murdick, Daniel Chou, Ryan Fedasiuk, Emily Weinstein, "The Public AI Research Portfolio of China's Security Forces", CSET, March 2021: <https://cset.georgetown.edu/research/the-public-ai-research-portfolio-of-chinas-security-forces/>.

un gap d'innovazione tra Stati Uniti e Cina – molto simile alle preoccupazioni per un "gap circa i bombardieri" tra Stati Uniti e Unione Sovietica durante la Guerra Fredda³². L'esercito cinese, dal canto suo, sta perseguendo una "*military intelligentization*", implicante lo sviluppo e l'operatività dell'intelligenza artificiale e l'abilitazione delle relative tecnologie che sono necessarie per la sua realizzazione e per le applicazioni militari³³; inoltre, gli strateghi e gli scienziati dell'esercito cinese stanno anche intraprendendo una vasta ricerca teorica sull'impatto dell'IA sulla guerra del futuro³⁴. La speranza è che lo sviluppo e l'adozione di sistemi AI nel campo militare e della difesa siano una "rara opportunità strategica per [la Cina] [...] di raggiungere un potente esercito, e [...] di superare [le concorrenti]". È in questo contesto di competizione per la superiorità militare che il fondatore della società di sorveglianza *AI Palantir*, Peter Thiel, ha criticato le aziende AI americane per il fatto che lavorino in Cina, e per come la loro ricerca, in ultima analisi, potrebbe avvantaggiare l'esercito cinese³⁵.

³² Laura Schousboe, "The Pitfalls of Writing About Revolutionary Defense Technology", *War on the Rocks*, 15 July 2019:

<https://warontherocks.com/2019/07/the-pitfalls-of-writing-about-revolutionary-defense-technology/>

³³ "Translation: Tianjin Municipal Action Plan for Military-Civil Fusion Special Projects in Intelligent Technology", CSET, https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0033_Tianjin_mil_civil_fusion_EN.pdf; Elsa B. Kania, "Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence. Hearing of the U.S.-China Economic and Security Review Commission", 7 June 2019:

<https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/chinese-military-innovation-in-artificial-intelligence>.

³⁴ Elsa B. Kania, "Chinese Military Innovation in Artificial Intelligence. Hearing of the U.S.-China Economic and Security Review Commission", 7 June 2019:

<https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/chinese-military-innovation-in-artificial-intelligence>.

³⁵ Peter Thiel, "Good for Google, Bad for America", *New York Times*, 1 August 2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/01/opinion/peter->

Questa breve panoramica delle capacità, dei progetti e delle visioni cinesi e americane per l'IA mostra che i due Stati sono entrambi capaci di disporre di sistemi avanzati di AI – in un contesto sempre più incardinato in una competizione tra loro sull'AI.

Per l'Europa questa concorrenza pone diverse sfide. In primo luogo, un confronto, anche militare, tra le due potenze globali non è chiaramente nell'interesse dell'Europa, sia in riferimento all'AI o riguardo altri temi simili. In ogni caso, al netto di questo scenario, altre sfide incombono; vale a dire, vi è il rischio che emergano sfere di influenza, nei confronti delle quali l'Europa dovrà schierarsi. Un disaccoppiamento sino-americano sta già avvenendo; Nicholas Thompson e Ian Bremmer affermano che *“all'alba di una nuova fase della rivoluzione digitale, le due più grandi superpotenze al mondo si stanno rapidamente ritirando in posizioni di isolamento competitivo”*³⁶. Mentre gli Stati Uniti sono rispetto all'Ue il più importante e più stretto alleato, e la Cina un rivale sistemico, la Cina è anche un partner di cooperazione su alcune aree e un partner importante nel commercio. L'Europa, quindi, deve guardare in due direzioni contemporaneamente: *“mentre gli Stati Uniti e la Cina sono impegnati in una corsa bilaterale, l'Europa deve affrontare contemporaneamente le sfide derivanti da politiche tecnologiche americane e cinesi, che sono molto diverse tra di loro e che comportano implicazioni politiche altrettanto differenti”*³⁷.

thiel-google.html. Si veda Jessica Bursztynsky, *“Ex-Defense chief: Google has a duty to the US, not China, to ‘take our values to the battlefield’”*, CNBC 18 July 2019, <https://www.cnbc.com/2019/07/18/ex-defense-secretary-ash-carter-google-has-a-duty-to-the-us-notchina.html>.

³⁶ Nicholas Thompson, *“The AI Cold War that threatens us all”*, *Wired*, 23 October 2018, <https://www.wired.com/story/ai-cold-war-china-could-doom-us-all/>.

³⁷ Alice Panier, *“Europe in the Geopolitics of Technology, Connecting the Internal and External Dimensions”*, *IFRI*, April 2021, p. 1, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/panier_europe_geopolitics_technology_2021_.pdf. Si

- *L'uso di AI per il controllo autoritario e l'indebolimento della democrazia.*

La competizione USA-Cina è stata concepita non solo come una competizione per il potere geopolitico e la predominanza, ma anche come una competizione tra (sistemi AI-enabled basati su) autoritarismo e democrazie liberali. Robert O. Work, Vice Segretario della Difesa sia per le amministrazioni Obama che Trump dal 2014 al 2017 e copresidente della *National Security Commission USA* sull'IA, sostiene: *“Questa competizione tecnologica è molto più una competizione di valori. Sappiamo già come la Cina vuole utilizzare l'IA. Loro vogliono usarla per sorvegliare la loro popolazione, ed usarla per sopprimere le minoranze, non preoccupandosi delle libertà civili e della privacy personale di ogni singolo individuo. E questo tipo di valori sono semplicemente incompatibili con gli Stati democratici di tutto il mondo. Quindi è importante che si lavori per una concreta alleanza di democrazie che cooperino insieme per stabilire le norme e i valori e per implementare quelle piattaforme che riflettano i nostri valori”*³⁸. Work naturalmente si riferisce al livello crescente di sorveglianza ampiamente segnalato in Cina³⁹; la preoccupazione è che i sistemi di AI possano essere una potente arma per la diffusione di leggi autoritarie.

Human Rights Watch avverte che le autorità in Cina *“conducono la raccolta di massa obbligatoria di dati biometrici, come campioni vocali e DNA, e utilizzano l'intelligenza artificiale e big data per identificare, profilare e tracciare tutta la popolazione in Xinjiang”*,

veda inoltre la discussione del Parlamento Olandese *“Impact van technologische ontwikkeling op het buitenlandse beleid (via videoverbinding)”*, 3 february 2021:

<https://debatgemist.tweedekamer.nl/node/24887>.

³⁸ *“Oh My, AI”*, War on the Rocks podcast, 12 May 2021, <https://warontherocks.libsyn.com/oh-my-ai>.

³⁹ Ross Andersen, *“The Panopticon Is Already Here”*, *The Atlantic*, September 2020, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/china-ai-surveillance/614197/>.

casa della minoranza musulmana uiguri⁴⁰. Altrove in Cina, l'idea di un punteggio sociale di credito era stata testata attraverso un "sistema *AI-enabled* di sorveglianza pervasivo e altamente intrusivo, che tiene traccia tutto il giorno, ogni giorno e che determina in gran parte tutte le vostre possibilità di vita"⁴¹. Non tutte queste tecniche di sorveglianza sono necessariamente abilitate all'IA o devono esserlo, ma l'IA certamente può contribuire a migliorarle ed efficientarle ulteriormente.

Quanto detto è di immediata preoccupazione per la libertà dei cittadini cinesi. Tuttavia, geopoliticamente parlando, c'è l'ulteriore preoccupazione che potremmo essere in una nuova era di confronto ideologico, simile alla concorrenza tra la democrazia liberale e il comunismo durante la Guerra Fredda⁴². Questa preoccupazione è alimentata sempre più dalla grande esportazione che sta mettendo in atto la Cina dei suoi sistemi di sorveglianza; questa, infatti, ha schierato *software* di riconoscimento facciale in Zimbabwe e Malesia, ed i servizi di sicurezza

⁴⁰ "China's Campaign of Repression Against Xinjiang's Muslims" *Human Rights Watch*, 9 September 2018, <https://www.hrw.org/report/2018/09/09/eradicating-ideological-viruses/chinas-campaign-repression-against-xinjiangs>.

⁴¹ Francisco Toro, James Bosworth "Opinion: China exports its high-tech authoritarianism to Venezuela. It must be stopped", *Washington Post*, 5 December 2018:

<https://www.washingtonpost.com/opinions/2018/12/05/china-exports-its-high-tech-authoritarianism-venezuela-it-must-be-stopped/>

⁴² Nicholas Thompson, "The AI Cold War that threatens us all", *Wired*, 23 October 2018, <https://www.wired.com/story/ai-cold-war-china-could-doom-us-all/>; Nicholas Wright sostiene che la sorveglianza *AI-enabled* crea una valida alternativa alla democrazia liberale; "offre un modo plausibile per grandi paesi economicamente avanzati per arricchire i propri cittadini mantenendo il controllo loro" cfr. Nicholas Wright, "How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order", *Foreign Affairs*, 10 July 2018: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-07-10/how-artificial-intelligence-will-reshape-global-order>.

etiopici per il monitoraggio delle attività si basano su apparecchiature di telecomunicazione dalla società cinese ZTE⁴³. Molti di questi accordi hanno fatto parte della *Belt and Road Initiative* (BRI) cinese, lo strumento di investimento che la Cina utilizza per finanziare progetti infrastrutturali all'estero⁴⁴. Pechino ha cercato di mitigare tali preoccupazioni, ad esempio attraverso i "*Beijing AI Principles*" pubblicati dall'Accademia di Pechino dell'Intelligenza Artificiale, che ha stabilito le regole per l'etica, la diversità e l'inclusione dell'AI⁴⁵. Tuttavia, Elsa Kania, un'esperta degli sforzi cinesi in tema di AI, ha notato che era "*difficile non sentire un certo grado di dissonanza cognitiva durante la lettura di questi principi di Pechino AI*". Tali preoccupazioni si aggiungono alle preoccupazioni per le più ampie dinamiche della tecnologia digitale che minano la democrazia più in generale, come l'aumento della polarizzazione nei social network, la disinformazione che intacca la coesione sociale e la fiducia dell'opinione pubblica nello stesso sistema democratico, l'ascesa dei media online e delle grandi aziende tecnologiche, che hanno minato il ruolo tradizionale dei media.

⁴³ "Ethiopia: Telecom Surveillance Chills Rights," *Human Rights Watch*, March 25, 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/03/25/ethiopia-telecom-surveillance-chills-rights>. Lynsey Chutel, "China is exporting facial recognition software to Africa, expanding its vast database", *Quartz*, May 25, 2018, <https://qz.com/africa/1287675/china-is-exporting-facial-recognition-to-africa-ensuring-ai-dominance-through-diversity/>; Arthur Gwagwa, "Exporting Repression? China's Artificial Intelligence Push into Africa", *Council on Foreign Relations*, December 17, 2018: <https://www.cfr.org/blog/exporting-repression-chinas-artificial-intelligence-push-africa>.

⁴⁴ Alina Polyakova, Chris Meserole, "Exporting digital authoritarianism. The Russian and Chinese models", *Brookings Institute*, August 2019: <https://www.brookings.edu/research/exporting-digital-authoritarianism/>.

⁴⁵ Beijing AI Principles: <https://www.baai.ac.cn/news/beijing-ai-principles-en.html>.

- *Il nazionalismo dell'IA.*

La competizione tra i principali Paesi per il primato in tema di AI è in crescita, e gli Stati di tutto il mondo – compresa l'Europa – stanno cercando di sostenere il loro ecosistema di IA attraverso investimenti, agevolazioni fiscali e la creazione di piattaforme per lo scambio di conoscenze e altro ancora. Tuttavia, dati i potenziali guadagni associati all'IA – e il timore di potenziali perdite per chi rimane indietro – gli Stati possono avere fondati incentivi per andare oltre nella ricerca. Questo potrebbe gettare le basi per un nuovo tipo di nazionalismo; uno dei più importanti fautori di questa idea è Ian Hogarth, un imprenditore britannico e investitore, il quale in un articolo del 2018 ha avvertito che il *“continuo rapido progresso nel machine learning guiderà l'emergere di un nuovo tipo di geopolitica: [...] AI Nationalism”*.

Hogarth si preoccupa che oltre alle normali politiche di sostegno nazionale per la ricerca nell'AI e nelle imprese AI, gli Stati potrebbero adottare politiche più controverse e protezionistiche, come ad esempio bloccare le acquisizioni di società nazionali di IA da parte di società straniere per preservare la loro indipendenza; bloccare degli investimenti in società AI nazionali da parte di investitori stranieri; interrompere partnership internazionali, o anche la nazionalizzazione delle società AI nazionali strategiche. Tali tendenze possono essere esacerbate ulteriormente dal fatto che il mondo ha visto la Cina attuare strategie protezionistiche con un certo successo negli ultimi anni.

Un effettivo passaggio al nazionalismo AI non è garantito, ma gli sviluppi recenti dovrebbero tenere tutti all'erta. Il governo britannico sta attualmente valutando se bloccare la vendita di chip per computer da parte di società con sede nel Regno Unito allo specialista americano di chip di grafica Nvidia⁴⁶. Gli Stati Uniti hanno imposto divieti sull'esportazione di chip – e hanno lavorato

⁴⁶ *“UK government intervenes in Nvidia takeover of chip designer Arm”*, BBC, 19 April 2021: <https://www.bbc.co.uk/news/business-56804007>.

con forza per convincere le aziende europee, come la società olandese di semiconduttori e di attrezzature ASML, a non esportare più chip in Cina⁴⁷. E le discussioni europee sull'Autonomia strategica (digitale)⁴⁸ potrebbero anche essere fraintese come nazionalismo europeo. Mentre queste azioni non sono necessariamente nazionalistiche, tendenze protezionistiche si stanno sviluppando in molte regioni del mondo. Questo potrebbe mettere in pericolo la libera circolazione delle merci e il libero scambio tra le nazioni che per gli Europei e per l'Europa stessa rappresentano benefici particolari – e che creano interdipendenze che possono aiutare a garantire la cooperazione tra le nazioni.

- *Il Contributo dell'IA all'aumento del potere del settore privato rispetto allo Stato.*

Il passaggio del potere dallo Stato al settore privato, e in particolare alle grandi imprese tecnologiche, potrebbe diventare uno dei cambiamenti più radicali e determinanti nel funzionamento della politica in questo secolo. Questo sviluppo è legato alla crescita delle tecnologie digitali più in generale, ma l'IA può esacerbarlo ulteriormente, spingendolo potenzialmente all'estremo, attraverso la determinazione dell'Intelligenza Generale Artificiale (AGI). Mentre negli ultimi decenni, nel mondo occidentale, una parte significativa della ricerca è stata fatta da Stati finanziari (negli Stati Uniti, in particolare i labo-

⁴⁷ Alexandra Alper, Toby Sterling, Stephen Nellis, *“Trump administration pressed Dutch hard to cancel China chip-equipment sale: sources”*, Reuters, 6 January 2020, <https://www.reuters.com/article/us-asml-holding-usa-china-insight-idUSKBN1Z50HN>. Si vd. Noah Barkin, *“Export Controls and the US-China Tech War”*, China Monitor, Merics, March 2020: <https://merics.org/en/report/export-controls-and-uschina-tech-war>.

⁴⁸ *“2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade”*, Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Brussels, 9.3.2021: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>.

ratori finanziati dai militari) e le università, ad oggi, la ricerca sull'AI si sta sviluppando nelle imprese private. Kate Crawford è arrivato fino a dire che *“l'AI ha cominciato come un grande progetto pubblico del XX secolo ed è stato implacabilmente privatizzato per produrre enormi guadagni finanziari per una piccola minoranza in cima alla piramide di estrazione”*⁴⁹. Se gli sviluppi dell'IA da parte del settore privato avvantaggiano direttamente uno Stato, o il suo esercito, dipende da un varietà di fattori; inoltre, il rapporto tra il settore privato e lo Stato diverge in base al paese e alla regione del mondo che si considera. Nel mondo occidentale, il settore privato tende ad essere indipendente dal governo, anche se ci sono diversi settori di cooperazione. Altrove, la separazione potrebbe essere meno chiara. Ciò che è chiaro è che l'aumento della tecnologia digitale ha portato a un significativo aumento del potere del settore privato, che lo ha portato a rivaleggiare con il potere degli Stati.

Il New York Times calcola che *“le dieci più grandi imprese tecnologiche, che sono diventate guardiane del commercio, della finanza, dell'intrattenimento e delle comunicazioni, ora hanno una capitalizzazione di mercato combinata di oltre \$ 10 trilioni di dollari. In termini di prodotto interno lordo, li classificherebbe come la terza più grande economia del mondo”*⁵⁰.

L'aumento del potere delle imprese private solleva diverse sfide: in primo luogo, significa che lo Stato ha meno incidenza per influenzare la direzione della ricerca in modo che sia utile per questo. Un recente studio di ricerca AI presso le principali aziende statunitensi ha avvertito che *“il settore privato potrebbe non essere in grado di fare investimenti nella ricerca che garantiscano la*

*competitività nazionale a lungo termine. Per nessuna delle aziende leader esaminate in questa analisi sembra essere la priorità il lavoro su aree problematiche all'interno della tematica del machine learning che compenserà le più ampie sfide strutturali che gli Stati Uniti si trovano ad affrontare nell'attuazione della tecnologia e nella competizione contro i regimi autoritari”*⁵¹. In secondo luogo, la capacità delle grandi aziende tecnologiche di influenzare e modellare la politica è in costante aumento. Al di là del solito lobbying, aziende come Google o Facebook possono raggiungere più persone rispetto alla maggior parte delle comunicazioni ufficiali. Nel 2012, il Congresso degli Stati Uniti ha preso in considerazione la proposta di legge *“Stop Online Piracy Act”*, legislazione alla quale Google si è opposta in quanto avrebbe messo in pericolo il suo modello di business. Come Jamie Bartlett racconta, *“ha usato il suo status di prima pagina dell'Internet per lasciare che questa tematica venisse conosciuta. Per 24 ore i visitatori del sito hanno trovato una scatola nera gigante sopra il logo di Google e un link: ‘Dite al Congresso – per favore non censurare il web’*. Cliccandoci sopra, si veniva reindirizzati a una petizione che esortava il Congresso a respingere il disegno di legge. Nessuna azienda è mai stata in grado di raggiungere più persone ed in maniera così rapida. Milioni sono stati i clic al link che, naturalmente, hanno travolto i server del Congresso. Come è facilmente intendibile, il disegno di legge non è andato a buon fine”⁵². Nell'UE, non esistono imprese delle dimensioni del GAFAM⁵³, ma la por-

⁵¹ Rebecca Gelles, Tim Hwang, Simon Rodriguez, *“Mapping Research Agendas in U.S. Corporate AI Laboratories”*, CSET, April 2021:

<https://cset.georgetown.edu/research/mapping-research-agendas-in-u-s-corporate-ai-laboratories/>.

⁵² Bartlett, Jamie. *The People vs Tech: How the Internet is killing democracy (and how we save it)*. Random House, 2018, p. 148.

⁵³ Con il termine GAFAM si indicano nel loro insieme le 5 maggiori multinazionali dell'IT occidentali: Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft. Sebbene tali multinazionali si pongano in concorrenza diretta tra loro per beni e servizi offerti, il loro gigantismo e

⁴⁹ Kate Crawford, *Atlas of AI*, Yale University Press, 2021, p. 217.

⁵⁰ Paul Mozur, Cecilia Kang, Adam Satariano, David McCabe, *“A Global Tipping Point for Reining in Tech Has Arrived”*, *New York Times*, Updated April 30, 2021:

<https://www.nytimes.com/2021/04/20/technology/global-tipping-point-tech.html>.

tata del GAFAM (e potenzialmente delle BAT⁵⁴) si estende ben oltre i loro paesi di origine; il potere delle aziende implica anche che la regolamentazione di alcune delle loro pratiche più problematiche, come il capitalismo di sorveglianza, siano una sfida da prendere seriamente in considerazione⁵⁵.

Per il settore militare, questo spostamento del potere e dell'innovazione dallo Stato al settore privato è stato particolarmente problematico. L'inizio della moderna AI è stato almeno in parte finanziato dai militari: il *Summer Research Project on Artificial Intelligence*, svoltosi al Dartmouth College nel 1956, viene da molti considerato il propulsore del moderno sviluppo dell'IA; esso è stato finanziato dall'Ufficio di Ricerca Navale degli Stati Uniti, che coordina, esegue e promuove i programmi scientifici e tecnologici della Marina degli Stati Uniti e Marine Corps⁵⁶. La revisione strategica francese del 2017 ha affermato che mentre *“in passato le maggiori scoperte nel settore degli armamenti sono state il risultato di finanziamenti dedicati alla R&S militare [...] il settore pubblico e quello privato stanno generando un numero sempre crescente di tecnologie con applicazioni militari”*⁵⁷. Pertanto, l'esercito ha meno voce in capitolo e riveste il ruolo di cliente, piuttosto

l'esser diventati una scelta obbligata, quasi dittatoriale, li accomuna e li identifica facendoli diventare oggetto di critiche sociali, di abuso di posizione dominante, di accertamenti fiscali, di intromissione nella vita privata dei propri utenti.

⁵⁴ Nel panorama economico-digitale cinese sono tre i giganti di Internet che ne fanno da padroni: *Baidu*, *Alibaba* e *Tencent*. Quasi il 60% del tempo speso su un dispositivo mobile in Cina viene speso su una app affiliata a questi tre giganti.

⁵⁵ Zuboff, Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Profile Books, 2019.

⁵⁶ Kate Crawford, *Atlas of AI*, Yale University Press, 2021, p. 184.

⁵⁷ French Defence and National Security Strategic Review 2017, Ministry of Defence, October 2017, <https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/content/download/520198/8733095/version/2/file/DEFENCE+AND+NATIONAL+SECURITY+STRATEGIC+REVIEW+2017.pdf>.

sto che guidare e indirizzare l'innovazione tecnologica. Una dimostrazione sorprendente del cambiamento di potere ha avuto luogo nel mese di dicembre 2015, quando il Governo degli Stati Uniti, a seguito di un attacco terroristico in California, voleva entrare in uno degli iPhone dei terroristi, ma non ha potuto farlo – in quanto il produttore del telefono, la Apple, si è rifiutata di inchinarsi alle pressioni subite nel fornire la *back door* del sistema operativo del telefono. Alla fine, l'FBI ha dovuto assumere una società privata israeliana, che ha usato una tecnologia sconosciuta alla stessa FBI per decifrare il codice telefonico⁵⁸. Inoltre, in seguito al rifiuto dei dipendenti di Google alla cooperazione della società con il Pentagono negli Stati Uniti, anche in Europa potrebbero verificarsi casi in cui le aziende tecnologiche potrebbero non voler lavorare con i militari, per ragioni etiche o economiche, indebolendo ulteriormente l'accesso dei militari alla tecnologia all'avanguardia.

- *L'impatto dell'IA sul potere militare e sul settore della difesa.*

Ci sono stati diversi momenti nella storia in cui la guerra è cambiata a causa dell'introduzione e dell'uso innovativo di una nuova tecnologia militare. Dalla balestra alla polvere da sparo, dai carri armati alle armi nucleari; quando le nuove tecnologie sono state introdotte e utilizzate con nuove modalità, hanno sempre avuto un impatto fondamentale sul modo in cui si è svolta la guerra, nel modo in cui si sono organizzati i militari e si sono sviluppate le tattiche e le strategie militari. Tali momenti sono stati chiamati “rivoluzioni militari” e vi è un'ampia letteratura e successive discussioni sulle rivoluzioni passate, su come e quando le nuove tecnologie provocano rivoluzioni, e quante di queste hanno avuto luogo in passato. Alcune di esse hanno avuto ripercussioni sulla società in modo più ampio: la balestra ha equiparato i

⁵⁸ Sanger, David E., *The perfect weapon: War, sabotage, and fear in the cyber age*. Broadway Books, 2019, p. 98.

soldati a piedi con i cavalieri, rovesciando così l'equilibrio sociale; la bomba nucleare ha cambiato radicalmente le valutazioni strategiche delle grandi potenze e ha colpito la vita di milioni di persone per decenni.

L'intelligenza artificiale nel settore militare e della difesa spesso ruota attorno a discussioni su armi letali autonome, o "robot killer". Tuttavia, le funzioni e le implicazioni che l'IA può comportare per sostenere il settore militare sono molteplici: dalla logistica alle armi autonome, alla guerra informatica e alla disinformazione, includendo anche i sistemi offensivi e difensivi ed i sistemi di supporto per la prima linea. Le nuove armi tecnologiche possono avere un impatto cruciale e determinante sulla forza militare relativa ad un Paese o per un'alleanza con questo, potrebbero richiedere, ad esempio, la riassegnazione dei fondi, lo sviluppo e il finanziamento di nuovi settori di ricerca e sviluppo, o la creazione di una nuova strategia militare o delle tecniche di addestramento. Gli esperti concordano sul fatto che l'IA sarà sempre più utilizzata nel settore militare e che tale inclusione avrà importanti implicazioni; le valutazioni sul tipo di implicazioni, tuttavia, vanno da affermazioni massimaliste, secondo cui l'AI può "alterare la natura immutabile della guerra"⁵⁹ o che l'AI cambierà "l'essenza psicologica delle questioni strategiche", apportando cambiamenti limitati nella tecnologia degli armamenti⁶⁰. Negli ultimi anni, la lettura massimalista ha preso piede negli Stati Uniti in particolare. La Commissione di sicurezza nazionale degli Stati Uniti sull'AI sostiene che gli Stati Uniti "non saranno in grado di difendersi contro le minacce AI-abilite senza onnipresenti capacità di

⁵⁹ "Getting to grips with military robotics", *The Economist*, 25 January 2018: <https://www.economist.com/specialreport/2018/01/25/getting-to-grips-with-military-robotics>.

⁶⁰ Paul Scharre, "How swarming will change warfare", *Bulletin of the Atomic Scientists*, Volume 74, Issue 6, pp. 385-389, 22 October 2018: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00963402.2018.1533209>.

IA e nuovi paradigmi di combattimento"⁶¹. Impedire l'uso militare espanso dei sistemi AI è probabilmente impossibile⁶². Fare previsioni su dove l'AI avrà il più grande impatto sui sistemi o sulle operazioni militari è uno sforzo difficile. In primo luogo, fare previsioni su non solo il probabile sviluppo della tecnologia militare, ma soprattutto sul suo impatto sulla guerra e oltre è reso difficile dal fatto che ciò che è importante per l'impatto di una tecnologia militare non sono solo le capacità della tecnologia, ma come viene utilizzata questa tecnologia⁶³. Affinché le nuove tecnologie abbiano un impatto concreto, queste devono essere sviluppate al meglio. I carri armati sono stati portati sul campo di battaglia già nel 1916, tuttavia ci sono volute la seconda guerra mondiale e la dottrina *Blitzkrieg* per mostrare il loro potenziale militare; la *Wehrmacht* tedesca ha sviluppato un nuovo modo di utilizzare i loro carri armati in combinazione con le radio e come unità indipendenti, permettendo in questo modo di rompere le difese francesi in pochi giorni. Per quanto riguarda l'IA militare, non sappiamo ancora quali dottrine – così come quali cambiamenti organizzativi e nuovi regimi di formazione – ci saranno e quale impatto avranno. Inoltre, l'IA è ancora in fase di sviluppo, con nuovi metodi ancora in fase di invenzione e importanti miglioramenti in corso. Pertanto, fare dichiarazioni definitive sull'impatto sui sistemi militari è difficile. Siccome la maggior parte del lavoro più innovativo sull'IA non è fatto da e per i militari, ma si sviluppa nel settore civile, diventa ancora più difficile valutare quali sviluppi tecnologici

⁶¹ US National Security Commission on Artificial Intelligence, Final Report, March 2021, <https://reports.nscai.gov/final-report/table-ofcontents/>.

⁶² Greg Allen, Taniel Chan, "Artificial Intelligence and National Security", Belfer Center, 2017: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/AI%20NatSec%20-%20final.pdf>.

⁶³ Michael Horowitz and Casey Mahoney, "Artificial Intelligence and the Military: Technology Is Only Half the Battle", *War on the Rocks*, 25 December 2018: <https://warontherocks.com/2018/12/artificial-intelligence-and-the-military-technology-is-only-half-the-battle/>.

saranno probabili ed in che tempi. Questo è reso ancora più difficile dal fatto che l'IA può essere utilizzata in diversi sistemi militari. Infine, parallelamente allo sviluppo dell'IA, stanno maturando diverse altre tecnologie, molte delle quali sono rilevanti per il settore della difesa, come il calcolo quantistico, la stampa 3D o i sistemi ipersonici. Queste tecnologie interagiscono tra di loro, rendendo più difficile fare dichiarazioni precise sul loro sviluppo. Come nel settore civile, è consigliabile considerare l'IA come uno strumento determinante nel settore militare, piuttosto che definirla come una semplice tecnologia. I sistemi di AI sono di notevole interesse per i militari, in quanto potrebbero migliorare l'efficienza dei costi, la velocità, lo stealth; potrebbero contribuire a proteggere gli esseri umani dalle minacce o alleviare la pressione psicologica e fisica e potrebbero offrire nuove capacità militari. Suddetti sistemi possono essere impiegati in settori come l'intelligence, sorveglianza, ricognizione, logistica, operazioni cyber, comando e controllo, veicoli autonomi e sistemi d'armi all'avanguardia, armi nucleari e disinformazione; tutti questi ambiti strategici e fondamentali per il settore militare di un Paese che abbia intenzione di predominare sullo scenario geopolitico internazionale.

- *La possibilità di uno sviluppo di Artificial General Intelligence (AGI) con un potenziale molto ampio di ripercussioni.*

L'Intelligenza Generale Artificiale (AGI), o "AI forte", descrive l'AI in grado di capire o imparare qualsiasi compito intellettuale che un essere umano può compiere. Alcuni autori hanno anche utilizzato il termine di "Super intelligenza" per descrivere un'AI che supera l'intelligenza umana in ogni compito affidatole⁶⁴. Inoltre, un AGI avrebbe uguali superpoteri, ad esempio, nel settore economico, e sarebbe quindi in grado di leggere perfetta-

⁶⁴ Armstrong, Stuart, *Smarter than us: The rise of machine intelligence*. Machine Intelligence Research Institute, 2014., p. 14.

mente e trarre profitto dal mercato azionario. L'AGI sarebbe anche superumanamente abile nello sviluppo tecnologico: "sarebbe in grado di fare ricerca e sviluppo simultaneamente in centinaia di sottocampi tecnici e implacabilmente combinare le idee tra i vari campi. Lo sviluppo tecnologico umano cesserebbe e le tecnologie dell'AI diventerebbero rapidamente onnipresenti", potendo letteralmente rendere gli esseri umani obsoleti.

Il vantaggio comparato dell'umanità rispetto al resto della specie terrestre non sta nella nostra forza, ma nel nostro cervello: "*dovremmo temere le entità che sono in grado di batterci al nostro gioco. È l'intelligenza che fa parte dell'AI che dobbiamo temere. Se le macchine possono superarci e ci superano nei campi della dominazione umana – economia, politica, scienza, propaganda – allora abbiamo un problema serio*"⁶⁵. L'emergere dell'AGI non dovrebbe essere scartato come appartenente al mondo della fantascienza, in quanto suona come improbabile. *OpenAI*, una società statunitense AI dietro il modello di linguaggio GPT-3, ha come obiettivo dichiarato lo sviluppo della "ricerca, scoperta e attuazione di un percorso verso un'intelligenza artificiale generale sicura"⁶⁶. In un grande sondaggio tra gli esperti di *machine-learning* trovato nel 2018, i vari ricercatori hanno ritenuto che ci sia un 50% di probabilità che l'AI superi in performance gli esseri umani in tutti i compiti entro 45 anni⁶⁷. In un altro sondaggio, i cui risultati erano simili, gli esperti hanno stimato che "la possibilità che questo sviluppo si possa rivelare dannoso o 'estremamente dannoso' per l'umanità è di circa uno su tre"⁶⁸.

⁶⁵ *Ibid.* p. 7.

⁶⁶ OpenAI: <https://openai.com/>.

⁶⁷ Müller, Vincent C. and Bostrom, Nick (forthcoming 2014), 'Future progress in artificial intelligence: A Survey of Expert Opinion, in Vincent C. Müller (ed.), *Fundamental Issues of Artificial Intelligence* (Synthese Library; Berlin: Springer). <https://www.nickbostrom.com/papers/survey.pdf>.

⁶⁸ Katja Grace, John Salvatier, Allan Dafoe, Baobao Zhang, Owain Evans, "When Will AI Exceed Human Performance? Evidence from AI Experts" <https://arxiv.org/pdf/1705.08807.pdf>.

Questi “esiti negativi” per l’umanità avrebbero anche implicazioni geopolitiche – e, tra l’altro, alcuni non richiederebbero nemmeno l’effettiva comparsa dell’AGI. L’AGI potrebbe creare un rischio esistenziale per l’umanità⁶⁹. La preoccupazione principale non è quella di trasformare l’AGI in un male, ma piuttosto, il rischio che potrebbe derivare da una mancanza di “allineamento del valore” – l’AGI non ha bisogno di motivi umanistici o valori⁷⁰. Un’AGI incaricata di produrre graffette potrebbe finire per divorare tutte le risorse sulla terra per produrre graffette. Un’AGI incaricata di risolvere il cambiamento climatico potrebbe finire per uccidere tutti gli esseri umani e ciò porrebbe effettivamente fine al cambiamento climatico causato dall’uomo. Considerazioni come queste hanno influenzato il campo della sicurezza dell’IA ed è in corso la ricerca da parte delle imprese AI di metodi per garantire l’allineamento del valore per l’IA in fase di sviluppo, compresa l’IA inferiore all’AGI⁷¹. Affermazioni come quelle di cui sopra potrebbero contribuire ad un’altra preoccupazione geopolitica relativa ad AGI – una che molto probabilmente non dipende dall’effettiva materializzazione dell’AGI. Vale a dire, preoccupazioni, o solo voci, per l’imminente emergenza dell’AGI potrebbero creare un dilemma di sicurezza, se uno Stato dovesse credere che un avversario è prossimo alla creazione di un AGI, potrebbe considerare l’eventualità di colpirlo preventivamente, al fine di anticipare l’aumento di potere associato al possesso di tale tecnologia.

⁶⁹ Allan Dafoe, Stuart Russell, “Yes, We Are Worried About the Existential Risk of Artificial Intelligence”, *MIT Technology Review*, 2 November 2016:

<https://www.technologyreview.com/2016/11/02/156285/yes-we-are-worried-about-the-existential-risk-of-artificial-intelligence/>.

⁷⁰ Nick Bostrom, *Superintelligence: Paths, dangers, strategies*, Oxford University Press, 2014.

⁷¹ Iason Gabriel, “Artificial Intelligence, Values and Alignment”, *Deep Mind*, 13 January 2020: <https://deepmind.com/research/publications/Artificial-Intelligence-Values-and-Alignment>.

4. Un’analisi comparativa delle strategie nazionali di IA in Europa

Gli sforzi dei politici europei per far fronte al rapido ritmo dello sviluppo dell’IA sono passati attraverso diverse fasi nel corso degli ultimi anni: la prima fase è stata caratterizzata da una certa incertezza su cosa fare del rapido e apparentemente rivoluzionario sviluppo nel campo dell’AI. Questa fase è durata fino a circa il 2018 – anche se, in alcuni Stati europei, e circa alcune questioni, permane ancora dell’incertezza⁷². La seconda fase è consistita in numerosi sforzi per inquadrare le nuove sfide politiche dell’AI e per affrontarle a livello nazionale. Nel dicembre 2018 con il “Piano coordinato sull’intelligenza artificiale”, la Commissione europea ha incoraggiato gli Stati membri a sviluppare strategie nazionali per l’IA entro la metà del 2019⁷³. Da maggio 2021, ventuno Stati membri hanno pubblicato le loro strategie politiche in cui identificano le aree di interesse, sviluppano raccomandazioni e decidono sulle priorità di finanziamento. Le diverse strategie differiscono in diversi aspetti; la strategia più breve sull’IA è quella dell’Estonia di 10 pagine, la più lunga con 152 pagine è quella presentata dalla Francia; la Finlandia ha già pubblicato ben due strategie sull’IA, mentre alcuni paesi dell’UE non ne hanno ancora pubblicata nemmeno una. Inoltre, quattro Stati membri hanno scelto di pubblicare le loro strategie esclusivamente nella loro lingua nazionale. Una caratteristica unificante è che molte di queste strategie sono sorprendentemente ambiziose. La Repubblica Ceca, per esempio ha fissato l’obiettivo di diventare “un modello per i paesi europei per l’IA”. L’obiettivo del governo svedese, invece, è “di rendere la Svezia un leader nel saper sfruttare le opportunità che

⁷² Ulrike Franke, “Artificial Divide. How Europe and America could clash over AI”, *ECFR*, January 2021, <https://ecfr.eu/publication/artificial-divide-how-europe-and-america-could-clash-over-ai/>.

⁷³ Cfr. *Coordinated Plan on Artificial Intelligence*, European Commission, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/coordinated-plan-artificial-intelligence>.

l'uso dell'AI può offrire". Il Portogallo, dal canto suo, mira ad essere "in prima linea nell'educazione all'intelligenza artificiale per tutti" entro il 2030, e la Danimarca vuole essere "in testa alla classifica per uno sviluppo responsabile e per il conseguente utilizzo dell'intelligenza artificiale". Anche i piccoli Stati come Malta mirano ad essere il "definitivo trampolino di lancio per l'AI"; il Lussemburgo vuole essere un "precursore digitale". Ciò che si evince da questo scenario è che le diverse strategie nazionali sull'AI sono viste principalmente attraverso obiettivi da raggiungere; inoltre, quasi tutte le strategie sono scritte da o sotto la guida dei diversi Ministeri dell'economia o, meno spesso, dei Ministeri dell'innovazione. All'interno di questo campo, quindi, le strategie nazionali discutono un'ampia gamma di argomenti, in particolare lo sviluppo dell'IA, la sua adozione ed i principi dell'IA.

Per quanto riguarda la ricerca sull'IA, vi è accordo sull'importanza della cooperazione internazionale ed europea, soprattutto per gli Stati più piccoli. La strategia del Lussemburgo, per esempio, osserva che "le opportunità per il paese di sviluppare una ricerca fondamentale in tema di AI, sono limitate". La sua soluzione, aggiunge dicendo che: "Il Lussemburgo potrebbe diventare parte di un hub transfrontaliero all'avanguardia per un ricerca, ai massimi livelli di eccellenza, applicata sull'IA". Tuttavia, anche gli Stati più grandi considerano cruciale la cooperazione in materia di ricerca: la Germania formerà un polo europeo dell'innovazione che fornirà finanziamenti per progetti di ricerca cooperativa nei prossimi cinque anni. La Francia e la Germania hanno inoltre convenuto di costruire un centro comune virtuale di ricerca e sviluppo. Infine, un argomento che appare in tutte le strategie nazionali di AI in tutta Europa è l'etica per l'IA. L'AI Etica, o l'IA "affidabile" è un tema che l'Unione Europea ha definito fin dall'inizio come un settore di primario interesse e di lavoro, mettendosi pubblicamente in prima linea nei confronti della que-

stione etica⁷⁴. La Commissione europea ha creato un "High-Level Expert Group on AI", che nell'aprile 2019 ha pubblicato le proprie linee guida etiche per un'intelligenza artificiale affidabile, seguita da una politica di investimenti e raccomandazioni per un'intelligenza artificiale affidabile⁷⁵. L'intelligenza artificiale etica non è solo una preoccupazione per le istituzioni dell'UE: il timore per l'utilizzo non etico dell'AI o di un suo abuso è una preoccupazione condivisa in tutta l'Unione, che vede ogni strategia nazionale sull'AI, pubblicata dagli Stati membri, come la Danimarca e la Lituania, identificare le norme etiche come la loro prima priorità⁷⁶. Sorprendentemente, inoltre, le diverse strategie in gran parte ignorano il tema dell'implicazione geopolitica dell'intelligenza artificiale, dell'impatto della AI sulla stabilità internazionale, sulla cooperazione internazionale, e dell'utilizzo dell'IA nel settore militare; con pochissime eccezioni, gli Stati europei non si sono impegnati ad affrontare le sfide poste dalle modalità in cui lo sviluppo e

⁷⁴ Janosch Delcker, "In global AI race, Europe pins hopes on ethics", *Politico*, 25 April 2018: <https://www.politico.eu/article/europecommission-andrus-ansip-hopes-ethical-approach-will-be-its-edge-in-global-ai-artificial-intelligence-race/>.

⁷⁵ "Ethics Guidelines for Trustworthy Artificial Intelligence", High-Level Expert Group on AI, April 2019: <https://digitalstrategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>; "Policy and investment recommendations for trustworthy Artificial Intelligence", High-Level Expert Group on AI, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/policy-and-investment-recommendations-trustworthy-artificial-intelligence>.

⁷⁶ Malta, a riguardo di AI etica, ha proposto il "primo programma di certificazione nazionale AI del mondo" come misura concreta nella sua strategia; la Spagna, invece, propone l'elaborazione di un "Codice etico dell'IA, in linea con gli sforzi compiuti dalla Commissione europea". È interessante notare che la strategia danese rileva che l'IA etica è un frutto di un particolare approccio dell'Unione: "L'Europa e la Danimarca non dovrebbero copiare gli Stati Uniti o la Cina. Entrambi i paesi stanno investendo pesantemente nell'intelligenza artificiale, ma con poco rispetto sotto i profili della responsabilità, dei principi etici e della privacy".

l'adozione dei sistemi di IA potrebbero provocare un impatto sull'equilibri internazionali⁷⁷.

Delle 21 strategie nazionali di IA, solo una manciata di queste affronta e discute il tema delle implicazioni militari di AI. Anche gli stati più grandi come l'Italia, il quinto più grande investitore nell'ambito di difesa della NATO, non si impegnano con il tema delle applicazioni militari dell'IA e non si curano di cosa possano significare per il futuro delle operazioni militari o per l'interoperabilità delle alleanze. Se gli elementi militari di AI sono menzionati, è fatto di sfuggita, come ad esempio nella strategia tedesca, che trasferisce la responsabilità di questo settore al Ministero della difesa, affermando che sarà suo il compito di sviluppare la ricerca sulle applicazioni AI, in particolare per la protezione di sicurezza esterna e a fini militari.

La maggior parte delle strategie nazionali non menzionano affatto l'IA militare e pochissimi notano le conseguenti sfide geopolitiche. Su questo, la strategia francese di AI è un'eccezione; infatti, questa si fonda e trova giustificazione dalle preoccupazioni geopolitiche scaturenti. Si afferma che *“la Francia e l'Europa devono garantire che le loro voci siano ascoltate e devono fare del loro meglio per rimanere indipendenti. Ma c'è molta concorrenza: gli Stati Uniti e la Cina sono all'avanguardia di questa tecnologia e i loro investimenti superano di gran lunga quelli fatti in Europa”*. La strategia avverte, inoltre, che *“la Francia e l'Europa possono già essere considerate come delle Cyber colonie per molti aspetti”*. La strategia nazionale francese identifica anche i sistemi di difesa basati sull'AI come uno dei quattro settori strategici della politica industriale.

Si discute a lungo di come gli Stati Uniti siano in grado di utilizzare le nuove tecnologie nel settore militare e cosa l'Europa possa imparare da questa esperienza; più sor-

⁷⁷ Ulrike Franke, *“Not smart enough: The poverty of European military thinking on artificial intelligence”*, ECFR, December 2019, https://ecfr.eu/publication/not_smart_enough_poverty_european_military_thinking_artificial_intelligence/.

prendentemente, la Francia è anche l'unico paese nell'UE che ha pubblicato una strategia dedicata all'AI nel settore militare⁷⁸. Oltre alla Francia, anche i Paesi Bassi stanno mostrando un crescente interesse per l'IA militare, un'altra strategia militare per l'AI si dice sia stata elaborata dal Ministero della Difesa olandese, ma deve ancora essere pubblicata. La strategia nazionale olandese sull'AI prende atto delle opportunità offerte dall'applicazione di questa nel campo del supporto decisionale militare, della raccolta di informazioni, dei dati analisi, e della reattività accelerata nella difesa del territorio olandese⁷⁹. Altri Stati membri dell'UE che, almeno inizialmente, sembrano riconoscere l'impatto dell'IA sul settore militare e della difesa sono l'Ungheria, la Svezia e la Lettonia; in molti paesi, però, i funzionari sembrano non disponibili a discutere dell'argomento, a meno che l'attenzione non sia su come vietare i sistemi di armi autonome letali (*lethal autonomous weapon systems – LAWS*)⁸⁰.

5. Considerazioni conclusive

L'Intelligenza Artificiale (IA) è diventata ormai uno strumento del potere politico e un elemento della diplomazia di uno Stato. L'Unione europea, tuttavia, affronta l'IA principalmente da un punto di vista economico, sociale e normativo. C'è un ampio consenso sul fatto che l'intelligenza artificiale plasmerà il futuro. L'uso di tecnologie di tipo *machine learning* promette di rivoluzionare molti settori, trasformare le imprese e il mercato del

⁷⁸ Communiqué: Publication du rapport du ministère des Armées sur l'intelligence artificielle, September 2019, https://www.defense.gouv.fr/english/salle-de-presse/communiqués/communiqué_publication-du-rapport-du-ministère-des-armées-sur-l-intelligence-artificielle.

⁷⁹ *“Strategic Action Plan for Artificial Intelligence”*, Government of the Netherlands, October 2019, <https://www.government.nl/documents/reports/2019/10/09/strategic-action-plan-for-artificial-intelligence>.

⁸⁰ Ulrike Franke, *“Europe needs a plan for AI in the military realm”*, The Security Times, February 2020, <https://www.the-security-times.com/europe-needs-plan-ai-military-realm/>.

lavoro e cambiare il modo di fare la ricerca. Ciò è ben inteso in Europa e in tutto il mondo; infatti, gli Stati dell'UE stanno lavorando su come rafforzare il loro ecosistema di IA, integrare l'IA nel settore privato e sostenere l'uso dell'IA nel settore pubblico. Le istituzioni dell'UE stanno lavorando alla regolamentazione dell'IA, da ultimo proponendo il primo piano globale al mondo per regolare l'intelligenza artificiale⁸¹, nonché concentrandosi su un'IA affidabile ed etica. Purtroppo, mentre in economia, e in una certa misura in Europa, le ripercussioni sociali del crescente utilizzo dell'IA sono intesi, un settore risulta ancora in gran parte ignorato: il modo in cui l'IA influenza la politica globale e l'equilibrio globale del potere e come l'IA può contribuire a un riordino della politica internazionale⁸².

L'Europa sta lavorando per sviluppare l'intelligenza artificiale, e, nonostante alcuni ostacoli, i diversi Stati membri sono ragionevolmente sulla strada giusta per sostenere la ricerca e lo sviluppo dei sistemi di IA, nonché per l'adozione di sistemi abilitati per l'IA. Le sfide sono reali ed impellenti e devono essere affrontate sia dai governi nazionali che dall'UE, i quali devono saper andare oltre le differenze interne all'Europa. L'UE deve affrontare alcune sfide specifiche, attraverso una politica ibrida, che non ha certamente le stesse capacità di quella delle singole nazioni, ma che riunendo, invece, diverse nazioni, con lingue e culture differenti, non fa ritenere vi siano ragioni fondamentali per cui l'Europa non dovrebbe essere in corsa "per la medaglia di bronzo" o più, in questa "corsa all'AI".

⁸¹ *Proposal for a Regulation laying down harmonized rules on artificial intelligence*, European Commission, April 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>

⁸² Cfr. Franke, U., 2021, *Artificial Intelligence diplomacy | Artificial Intelligence governance as a new European Union external policy tool*, Study for the special committee on Artificial Intelligence in a Digital Age (AIDA), Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

È, dunque, di fondamentale importanza che l'UE incoraggi il dibattito e finanzi la ricerca europea sugli elementi geopolitici dell'AI, in quanto il punto di vista europeo in materia rimane ad oggi ancora sottostimato. A testimonianza del predominio del pensiero americano in questo campo, e a testimonianza della relativa scarsità di pubblicazioni ufficiali europee, basti pensare al fatto che per approcciarsi alla materia punto di riferimento è la relazione che la *National Security Commission on AI* degli Stati Uniti ha pubblicato all'inizio del 2021. La Commissione, trattando molti dei punti sollevati dalla relazione, ha anche citato molti studi statunitensi, in particolare le analisi effettuate dal *Center for Security and Emerging Technologies* (CSET), un centro di ricerca della Georgetown University fondato nel 2019 con il supporto di istituzioni filantropiche e aziende tecnologiche statunitensi. Ciò può essere sorprendente in uno studio sull'interesse geopolitico europeo e sui problemi di sicurezza europei legati all'AI, allo stato dell'arte questo predominio della ricerca statunitense è un problema non indifferente per l'Europa.

Naturalmente, gran parte dell'analisi statunitense si applica all'Europa e ad altri alleati, pertanto merita di essere presa in considerazione, ma se l'Europa non affronta questi temi da un punto di vista prettamente europeo, lascia il potere interpretativo agli altri. Il modo in cui gli Stati Uniti concepiranno il dibattito sarà più favorevole agli interessi degli stessi Stati Uniti e questi interessi non saranno sempre perfettamente in linea con gli interessi europei.

In secondo luogo, questa dinamica rischia anche di focalizzare l'attenzione su quelle minacce che sono in primo luogo minacce agli Stati Uniti, il che significa che vi è il rischio che le minacce agli interessi e alla sicurezza europei rimangano sotto traccia se l'Europa non comincia ad assumersene la responsabilità. La comunità di sicurezza degli Stati Uniti è focalizzata principalmente sulla Cina; la relazione della Commissione sull'AI menziona la Cina 699 volte, il CSET traduce regolarmente importanti documenti

in lingua cinese rilevanti per la strategia AI della Cina⁸³. Altri attori, come la Russia, attirano meno attenzione, infatti la relazione della Commissione menziona la Russia solo 64 volte⁸⁴. Per la sicurezza europea, tuttavia, i piani, le azioni e le capacità russe sono almeno altrettanto importanti. Inoltre, alcune questioni relative ai cambiamenti di potere geopolitici e militari causati dall'IA sono meno rilevanti per gli Stati Uniti, ma altamente rilevanti per gli europei. Ad esempio, l'impatto che i sistemi militari basati sull'IA potrebbero avere sugli Stati più piccoli è di importanza cruciale e di grande interesse per gli europei e merita un'attenzione note-

⁸³ "Translation: Outline of the People's Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035", CSET:

<https://cset.georgetown.edu/publication/china-14th-five-year-plan/>; "Translation: A Study of Shenzhen's International Technology Transfer Model and Measures to Improve It", CSET, April 29, 2021 <https://cset.georgetown.edu/publication/a-study-of-shenzhens-international-technology-transfer-model-and-measures-to-improve-it/>; "Translation : Miao Wei: Advancing the High-Quality Development of the Manufacturing Industry", CSET, April 15, 2021, <https://cset.georgetown.edu/publication/miao-wei-advancing-the-high-quality-development-of-the-manufacturing-industry/>; "Translation: Certain Opinions of the Ministry of Education, the China National Intellectual Property Administration, and the Ministry of Science and Technology on Improving the Quality of Patents at Institutes of Higher Education and Promoting [Patent] Conversion and Use", CSET, March 26, 2021:

<https://cset.georgetown.edu/publication/certain-opinions-of-the-ministry-of-education-the-china-national-intellectual-property-administration-and-the-ministry-of-science-and-technology-on-improving-the-quality-of-patents-at-institutes-of/>.

⁸⁴ Il CSET ha lavorato anche sulla Russia: "Translation: Draft Resolutions Have Been Prepared Concerning the Allocation of 16.5 Billion Rubles in Subsidies for the Development of AI in Russia", CSET, April 15, 2021, <https://cset.georgetown.edu/publication/draft-resolutions-have-been-prepared-concerning-the-allocation-of-16-5-billion-rubles-in-subsidies-for-the-development-of-ai-in-russia/>; "Translation: Development of Artificial Intelligence", CSET, April 15, 2021, <https://cset.georgetown.edu/publication/development-of-artificial-intelligence/>.

volmente maggiore, che può avvenire solo attraverso la ricerca europea.

Pertanto, l'auspicio è che vi sia la creazione di un istituto di ricerca europeo specificamente incentrato sugli impatti geopolitici e di sicurezza dell'IA e che vi sia anche l'istituzione di una Commissione europea per la sicurezza sull'intelligenza artificiale. L'idea non è quella di copiare le istituzioni americane, o il loro approccio, ma piuttosto di prendere esempio e fare in modo che funzioni per l'Europa. L'istituto europeo di ricerca potrebbe concentrarsi su questioni di immediata rilevanza per l'Europa, oppure potrebbe fungere da centro per la fiorente comunità di ricercatori europei che lavorano su questi temi in diversi Stati europei, e consentire loro di scambiare il loro lavoro e cooperare, e mitigare così il fenomeno della fuga di cervelli europei verso altri Stati extra-Ue. Potrebbe anche aiutare a formare i responsabili della politica monetaria, ad esempio attraverso brevi corsi di formazione e un impegno regolare con le istituzioni e i *decisionmakers*.

La commissione europea per la sicurezza sull'intelligenza artificiale dovrebbe riunire esperti europei di alto livello, responsabili politici e rappresentanti del settore privato; dovrebbe mirare ad avere una rappresentanza paneuropea, consentendo in tal modo di esprimere opinioni europee diverse e di plasmare i messaggi principali. È importante sottolineare che il suo mandato dovrebbe essere specificamente quello di studiare e formulare raccomandazioni sulle preoccupazioni europee in materia di sicurezza relative all'IA. Sia l'Istituto di ricerca che la Commissione potrebbero, quindi, raggiungere partner al di fuori dell'Europa, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi indicati⁸⁵.

La tecnologia è, alla luce di quanto esposto, sinonimo di geopolitica. L'intelligenza artificiale è diventata un elemento di grande

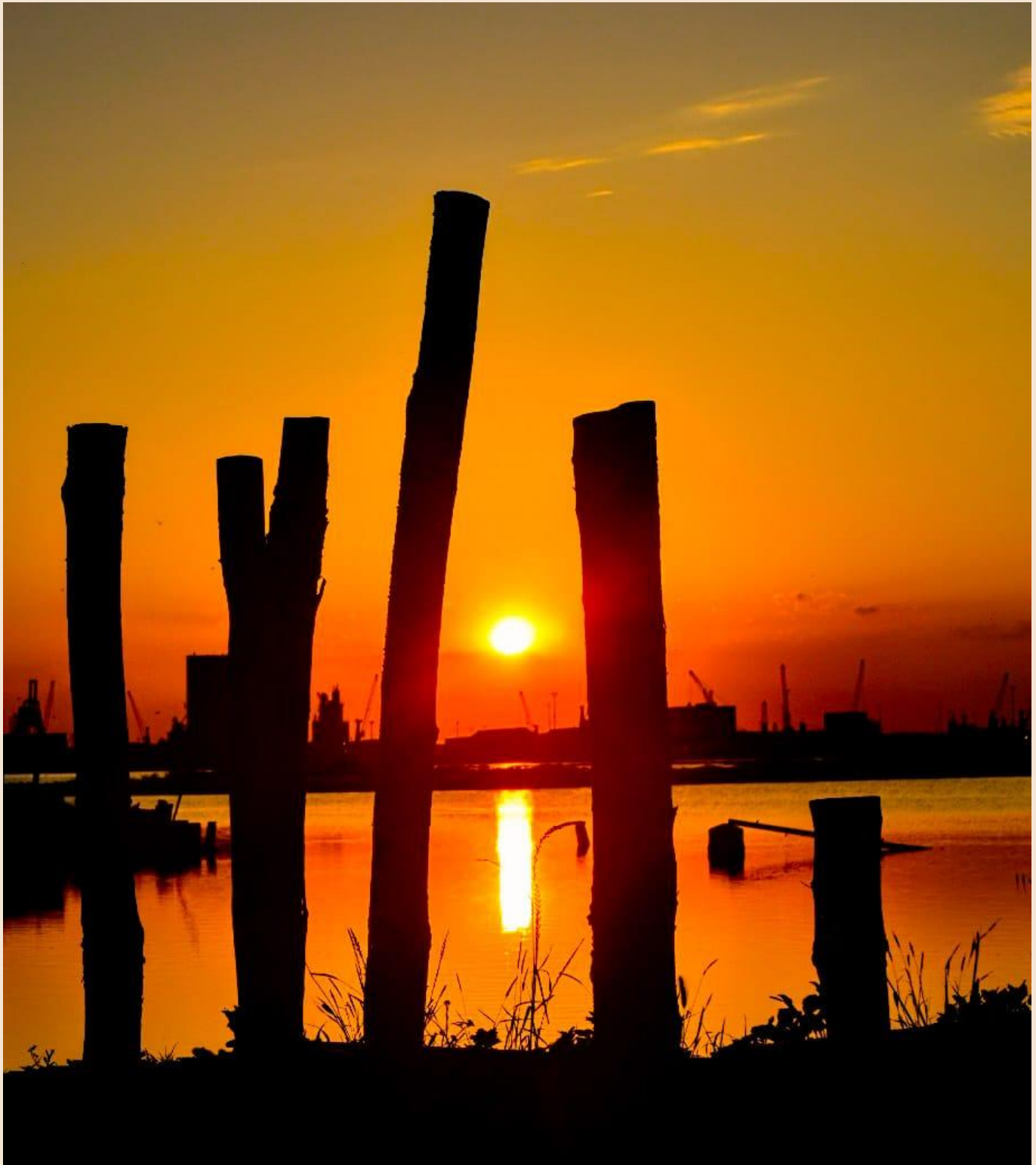
⁸⁵ Cfr. Michael C. Horowitz, Lauren Kahn, "The AI Literacy Gap Hobbling American Officialdom", War on the Rocks, 14 January 2020, <https://warontherocks.com/2020/01/the-ai-literacy-gap-hobbling-american-officialdom/>.

competizione per il potere e questa è la realtà che l'Unione europea e i suoi Stati membri devono affrontare. L'IA è destinata ad influenzare l'equilibrio globale del potere e le relazioni tra gli Stati, così come la geopolitica più in generale. L'UE deve prendere sul serio questa sfida e impegnarsi con i cambiamenti delineati; deve considerare la dimensione esterna della sua azione e le mo-

dalità con cui tratta con gli alleati, i partner, i paesi che vuole sostenere e gli oppositori. È giunto il momento che l'Europa dedichi più tempo, sforzi e, in ultima analisi, fondi per garantire che l'Europa benefici delle sfide internazionali che l'IA sta introducendo, mitigando nel contempo gli aspetti negativi di questo sviluppo.



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*

PROGETTO FOTOGRAFICO

I colori delle albe e dei tramonti

Armando Galli



Mi chiamo Armando Galli, per tutti Ermes, abito a Marina di Ravenna da una vita e vivo l'ambiente che mi circonda con sguardo curioso e attento ai cambiamenti climatici e atmosferici, aiutato dalla mia Nikon.

Posso definirmi un "autodidatta istintivo" anche perché è da poco che ho ricominciato a far foto dopo un periodo giovanile aiutato da un Olympus, amavo allora il bianco/nero.

Ora mi affascinano i colori delle albe e dei tramonti del mio territorio, e del mio paese in particolare, colori mai uguali, sempre coinvolgenti e capaci di trasformare lo stesso punto di osservazione in un palcoscenico dove le repliche sono sempre prime visioni.

Poco avvezzo alla tecnologia, tanto rispetto per questi luoghi e per la natura che li circonda, che in questa zona della Romagna presenta flora e fauna molto varie, un habitat spesso ancora intatti, nonostante la circostante antropizzazione.

Se le mie foto possono essere apprezzate anche da chi le guarda, ne sarò felice, sperando che possa provare lo stesso stupore spontaneo che sempre accompagna i miei scatti vissuti in diretta, con occhi pieni di gratitudine per tutto ciò che mi circonda, che mi rapisce.



© Armando Galli – *I colori delle albe e dei tramonti*