

IS INTELLIGENCE SECUREZZA 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*

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.

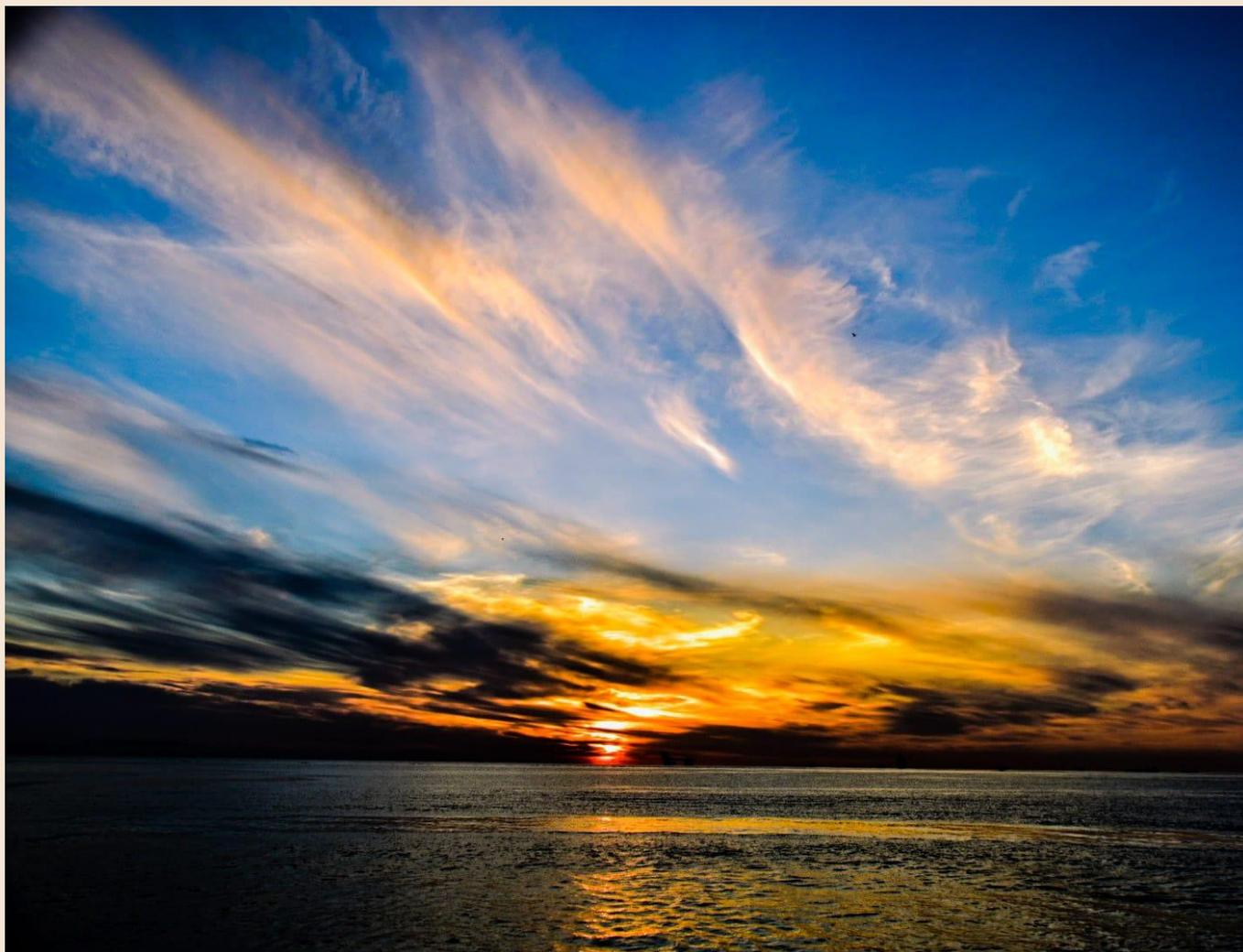
7. Riflessioni Finali

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*