

# Bulletin européen

TRIBUNA LIBERA FONDATA NEL 1950 DA J. CONSTANTIN DRAGAN

## Tratta di esseri umani in Europa: dallo stereotipo alla reale assunzione di responsabilità

**Pippo Costella**

Membro del Consiglio direttivo dell'Istituto Nazionale sui Diritti dei Minori  
Fondatore della sezione italiana di Defence for Children International  
Già membro del Gruppo di esperti della Commissione europea sulla tratta di esseri umani

### 1. Che cos'è la tratta degli esseri umani?

L'approccio adottato dall'Europa e dagli Stati membri per contrastare la tratta degli esseri umani risulta spesso confuso con le politiche anti-migratorie e tende ad occultare le cause che producono le nuove schiavitù così come le responsabilità istituzionali che le rendono possibili.

La tratta, meglio conosciuta in ambito internazionale come *trafficking*, è un termine con il quale si indicano normalmente fenomeni di sfruttamento lavorativo quando tale sfruttamento è connesso ai processi di mobilità delle persone, siano

essi all'interno di un Paese che tra due o più Paesi.

Da un punto di vista strettamente giuridico, il protocollo di Palermo del 2000, documento aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine transnazionale, definisce la tratta come una serie di attività o reati che hanno inizio nel Paese di emigrazione (es. l'inganno del migrante da parte di agenti terzi che vogliono speculare sul bisogno o desiderio di emigrazione), prosegue nei Paesi di transito (es. il confinamento, spesso in condizioni disumane, in attesa di essere trasportati a destinazione con l'ausilio di canali migratori illegali, tra cui anche la corruzione

di autorità di frontiera), per poi finire nel Paese di destinazione, con l'inserimento del migrante in settori lavorativi ad alto tasso di sfruttamento (es. agricoltura, edilizia, industria manifatturiera ad alta intensità di mano d'opera, prostituzione o quella che viene ormai indicata come industria del sesso).

Il protocollo di Palermo annovera tra i reati che costituiscono il *trafficking* la riduzione in schiavitù (es. quando il/la migrante non ha alcun controllo su nessun aspetto del suo lavoro e/o viene sottoposto/a a continui abusi fisici e/o psicologici e la sua libertà di movimento viene limitata).

## 2. Elementi fondamentali della tratta

La tratta è dunque un reato strettamente legato ai fenomeni migratori, in particolare quando questi si realizzano con l'ausilio di canali illegali, che, si presume, pongono il/la migrante in una posizione di vulnerabilità da un punto di vista lavorativo.

Ma ciò che, da una prospettiva giuridica, distingue la tratta o *trafficking in human beings* dall'immigrazione clandestina o *smuggling in human beings* (di cui le Nazioni Unite hanno fornito una definizione in un protocollo separato – *Protocol against Smuggling*), è l'elemento di coercizione insito nel concetto di tratta, intesa come migrazione forzata, contro cioè la volontà del migrante, o comunque indotta con l'inganno.

L'altro elemento che completa la definizione giuridica di tratta è lo scopo dello sfruttamento o riduzione in schiavitù già insito nell'atto migratorio indotto dal "trafficante".

## 3. Difficoltà e confusione del dibattito

Negli ultimi anni in Europa si sono moltiplicate le occasioni di scambio e dibattito pubblico sulla tratta di esseri umani,

tuttavia risulta evidente come permanga un'estrema difficoltà a considerare le nuove schiavitù e il commercio di esseri umani in modo responsabile, realistico e centrato sugli interessi della persona.

Il dibattito procede con quella che potrebbe essere definita come una retorica circolare: il confronto e le narrative su questa problematica tendono ad omettere sistematicamente gli elementi causali che producono e consentono nel mondo contemporaneo la possibilità, ormai ricorrente, di schiavizzare esseri umani.

Continua ad essere proposta una narrativa emergenziale relativa alla tratta che semplifica il fenomeno in un paradigma superficiale nel quale il criminale (l'aggressore) rapisce e sfrutta la giovinetta (la vittima) che poi deve essere salvata al più presto ad opera del soggetto buono (il salvatore). Le istituzioni naturalmente si propongono sempre nel terzo ruolo.

Analizzare con la dovuta complessità i fenomeni di tratta porterebbe inevitabilmente a destrutturare questa triangolazione aggressore-vittima-salvatore, che occulta in molti casi la possibilità di identificare responsabilità causali più estese.

È possibile affermare che il dibattito sulla tratta di esseri umani preferisce considerare da un lato i tecnicismi e su un altro versante l'aneddotica emotiva e sensazionalistica.

Questa mistificazione è resa possibile da una serie di fattori che continuano a generare confusione di termini nelle questioni relative alla tratta.

## 4. Confusione tra tratta e fenomeni migratori

Il primo di questi fattori confusivi nella lettura del fenomeno è decisamente la continua ed impropria sovrapposizione nelle politiche europee e degli Stati membri dei fenomeni di tratta con i fenomeni migratori.

La tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la migrazione irregolare, come già ricordato, sono certamente fenomeni attigui e connessi ma diversi nella sostanza.

Nonostante la chiara ed ormai condivisa definizione di cosa si intende per tratta, cioè lo spostamento di una persona da un posto all'altro contro la sua volontà e al fine del suo sfruttamento, permane una resistenza nell'istituire una chiara differenziazione tra un fatto che costituisce una violazione ai diritti fondamentali della persona e questioni relative invece a violazioni dei confini dello Stato che nella maggior parte dei casi possono essere intese come infrazioni di carattere amministrativo.

È estremamente difficile capire quanto questa sovrapposizione di termini sia intenzionale da parte di chi definisce le politiche.

Certamente la confusione che ne deriva tende a criminalizzare maggiormente la migrazione illegale, a rendere più difficile l'identificazione delle vittime e quindi a determinare una minor centralità della violazione dei diritti delle persone che ogni fenomeno di tratta comporta.

### **5. Criminalità e responsabilità istituzionali**

Il secondo fattore di confusione è determinato dal considerare la tratta quasi esclusivamente come un evento che si realizza a causa di responsabilità criminali. Se vi sono certamente meccanismi e attori criminali che realizzano in prima persona questo tipo di crimine è innegabile che esistano condizioni strutturali di carattere politico ed economico che facilitano e rendono possibili le nuove schiavitù negli Stati europei.

Il dibattito sulla tratta produce letterature, di carattere sensazionalistico, che tendono ad occultare responsabilità isti-

tuzionali meno dirette ma non per questo meno determinanti. La persona o la vittima perde in questa confusione una sua centralità reale. Si identifica la responsabilità, la brutalità e la cattiveria criminale ma non vengono mai menzionate le condizioni che hanno reso possibile la schiavizzazione di esseri umani. Questa "disattenzione" attiene sia un'analisi delle condizioni dei Paesi di origine sia i determinanti fattori della domanda nei Paesi di destinazione.

### **6. Prostituzione ma anche altri sfruttamenti**

Un terzo elemento di confusione è la continua e spesso esclusiva connessione dei fenomeni di tratta con il mercato della prostituzione.

Se, da un lato, è innegabile che molti fenomeni di tratta e di sfruttamento avvengano nell'ambito dell'industria del sesso, è anche vero che sempre di più è evidente una consistente casistica relativa alla tratta anche in altri settori, come l'edilizia, l'agricoltura i lavori domestici, dove lo sfruttamento e la coercizione sono condizioni ricorrenti.

Anche in questo caso la quasi esclusiva connessione della tratta alla prostituzione rinforza una letteratura sul fenomeno che non aiuta la comprensione.

### **7. Ipocrisia europea**

È noto come in Europa attualmente la questione della regolamentazione o deregolamentazione della prostituzione costituisce uno dei più accesi dibattiti. Ed è innegabile come l'ipocrisia si costituisca come l'elemento che ha maggiormente caratterizzato le politiche istituzionali in materia di tutti gli Stati membri.

La stessa ipocrisia si riflette come condizione speculare e confusiva per tutte le questioni relative alla tratta ponendo una sorta di filtro alla constatazione di

un'estensione dei fenomeni ad altri settori strutturali dell'economia.

### **8. Fenomenologia della tratta**

Un problema interpretativo trasversale che determina molta della confusione esistente sulla materia è costituito dalla definizione della tratta come se fosse un unico fenomeno.

Se da un punto di vista criminale è possibile affermare che la tratta costituisce uno specifico crimine che implica il movimento di una persona da un posto all'altro allo scopo del suo sfruttamento da parte di terzi, è impossibile invece, da un punto di vista fenomenologico, considerarlo come un unico evento.

Il dibattito in materia è pervaso da una costante semplificazione che non considera la complessità di variabili, di situazioni e di responsabilità che ogni singola storia implica.

Sfruttamento, migrazione illegale, *smuggling*, con il costante aiuto dei media, vengono messi in un unico "pentolone" che confonde le idee e le azioni che dovrebbero interrompere le violazioni e gli abusi.

Questi elementi confusivi trovano sfumature e declinazioni diverse e continuano a permanere come "cortina" rispetto a una più realistica e più oggettiva comprensione e ad un'azione più efficace in risposta alla tratta.

Le molte agenzie che si occupano della questione e anche la Commissione europea continuano, quasi sempre, ad adottare un approccio di carattere emergenziale che, in ultima analisi, si allontana dagli elementi causali dei fenomeni così come dalle sofferenze e dalle violazioni che essi comportano.

Cospicue risorse ed energie sono oggi impegnate nella predisposizione di risposte alla tratta con un approccio di carattere assistenziale che tende a depoliticizzare l'analisi e a non considerare in modo essen-

ziale e semplice gli assunti che sarebbero necessari a comprendere in cosa consiste.

Un'analisi della tratta senza i fattori confusivi qui esposti indicherebbe responsabilità che fino ad oggi le istituzioni europee e degli Stati membri non sono stati disposti ad assumersi.

### **9. Politiche europee che, invece di contrastare, facilitano lo sfruttamento delle persone**

Cercando di leggere oltre la retorica e i tecnicismi legati al dibattito sulla tratta, vi sono alcune dimensioni ed omissioni delle politiche europee che possono a buona ragione essere indicate come sostanziali nel favorire l'incidenza dei fenomeni di schiavitù.

Politiche che determinano vulnerabilità delle persone e condizioni favorevoli al loro sfruttamento.

### **10. Politiche migratorie**

In primo luogo, le politiche migratorie europee e degli Stati membri. È indubbio che la durezza e l'esclusività di queste politiche respingenti provochino strutturalmente la clandestinità e la sommersione.

Assediati da questioni di convenienza politica che vede nella migrazione uno degli elementi più sensibili al consenso, i Paesi europei non sono stati fino ad ora in grado di produrre strategie realistiche che vadano oltre l'istituzione di barricate.

Ancora oggi queste politiche non rispondono alle esigenze reali del mercato del lavoro che strutturalmente quindi tende ad organizzarsi in ambiti di irregolarità.

Nello stesso tempo, considerando i migranti esclusivamente come forza lavoro, non vengono prodotte adeguate condizioni per processi minimi di integrazione reale che certamente potrebbero costituirsi come deterrente a fenomeni di sfruttamento.

## 11. Retorica sui diritti umani

In secondo luogo, l'Europa, nonostante i tentativi di differenziazione dalle politiche nordamericane, non è riuscita ad affermare una politica che veda i diritti umani come riferimento fondante. Questo si manifesta certamente in modo evidente in relazione alle materie migratorie. In questo senso la retorica prende sempre più spazio rispetto alla sostanza. Una politica di accoglienza dovrebbe essere una politica che riconosce le persone e la loro titolarità di diritto. Essa richiederebbe la definizione di soluzioni pratiche nel tentativo di armonizzare istanze di gestione istituzionale con politiche di reale accoglienza. Nel dibattito sulla tratta la semplificazione e la contraddizione consistono nell'indicare responsabilità criminali che violano diritti delle persone a fronte di diritti e titolarità degli stessi che non vengono riconosciuti istituzionalmente.

## 12. Deregolamentazione dei mercati del lavoro

La terza dimensione che va considerata è certamente quella relativa alla deregolamentazione dei mercati del lavoro. È indubbio ormai che gli indici di crescita perseguiti nell'attuale modello di sviluppo prevedono una sempre maggior liberalizzazione nella gestione della forza lavoro.

Questo vale sia per i Paesi con economie più forti sia per i cosiddetti Paesi in transizione. In questo processo le regole perdono la loro fisionomia e la tolleranza nei confronti di settori grigi del lavoro diventa quasi strutturale nelle politiche e nell'assetto economico.

È evidente come tutto ciò comporti la creazione di ambiti nei quali la protezione, la garanzia e la tutela non siano criteri incisivi e quindi ambiti di possibile sfruttamento. Sono spesso gli stessi ambiti dove

si manifesta l'ipocrisia degli Stati nel non riconoscere una pressante domanda del mercato rispetto a certe tipologie di servizi come quelli di carattere sessuale.

## 13. Conclusioni

Provando a tracciare una linea di connessione tra queste tre dimensioni di politica – o non politica – ci troviamo di fronte al seguente percorso di analisi: in ambito di migrazione, nel quale i diritti costituiscono una dimensione secondaria e residuale rispetto al respingimento, si viene a creare una crescente e sempre più sommersa componente di migranti irregolari che servono bene le necessità di un mercato che prevede informalmente una strutturale componente irregolare.

In altre parole, i migranti irregolari non sono protetti, sono sfruttabili e rispondono alle necessità e alla domanda dei mercati europei.

È evidente come questo scenario si presti bene alla gestione di meccanismi e responsabilità criminali. Queste ultime, a loro volta, potrebbero essere intese come "la manodopera" di questo sistema.

Ecco che ritorniamo, con questi semplici assunti, a mettere in dubbio la triangolazione aggressore, vittima, salvatore che viene utilizzata così spesso nelle narrative relative alla tratta di esseri umani.

Il mantenimento di questa mistificazione e l'omissione nell'analisi delle cause continuano a caratterizzare le politiche europee e costituiscono terreno fertile per azioni e responsabilità di carattere criminale.

In molti casi è inevitabile constatare come diverse agenzie contribuiscano indirettamente a preservare l'integrità di queste concilianti letterature per garantire il proprio accesso ai fondi e alle cospicue risorse messe a disposizione dalle istituzioni.

# Il XII Congresso europeo di Chirurgia d'Urgenza e del Trauma

Per la prima volta in Italia l'evento organizzato  
dalla European Society for Trauma and Emergency Surgery

*Guido Ravasi*

## **1. La conferenza stampa alla Fondazione Europea Dragan**

Per la prima volta in Italia si è tenuto il Congresso europeo di Chirurgia d'Urgenza e del Trauma, organizzato dalla European Society For Trauma and Emergency Surgery.

Con la partecipazione di oltre 1300 chirurghi provenienti non solo dall'Europa ma da tutti i continenti (ben 65 le nazioni rappresentate), il congresso si è svolto dal 27 al 30 aprile scorso presso il Milano Convention Centre (Fiera Milano City).

I lavori della fase congressuale vera e propria sono stati preceduti da una conferenza stampa svoltasi presso la sede milanese della Fondazione Europa Dragan, in via Larga 11.

Alla conferenza stampa erano presenti, in qualità di relatori, anche l'assessore alla Salute del Comune di Milano, Giampaolo Landi di Chiavenna, il direttore del settore politiche per la Salute, Paolo Favini, il professor Yasuhiro Otomo, responsabile del Disaster Medical Assistant Team del Giappone, oltre al presidente e al segretario generale del congresso, rispettivamente il dottor Mauro Zago e il professor Hayato Kurihara.

## **2. L'esperienza maturata in seguito al recente terremoto in Giappone**

La presenza del responsabile del Disaster Medical Assistant Team del Giappone, il professor Yasuhiro Otomo, è tanto più rilevante se si pensa che egli ha svolto il complesso compito del coordinamento delle attività di assistenza medica rese necessarie dal recente terremoto e dal conseguente tsunami che ha colpito il Giappone.

Il congresso si è potuto quindi arricchire dell'esperienza maturata in questa tragica circostanza sia del professor Yasuhiro Otomo, sia della nutrita delegazione di medici giapponesi che hanno diretto e partecipato ai soccorsi durante la fase critica immediatamente successiva al cataclisma.

## **3. Sangue: sviluppare una cultura della donazione**

Tra i temi trattati, ampia discussione ha avuto quello delle trasfusioni nella chirurgia d'urgenza traumatica e non, secondo i nuovi protocolli della Medicina d'Urgenza.

Il congresso è stato affiancato da altre iniziative e attività di sensibilizzazioni del Comune di Milano e della Regione Lom-

bardia per sviluppare la campagna a favore della donazione del sangue.

Limitandoci infatti ai dati italiani, l'emorragia costituisce la vera causa di oltre il 20% dei decessi fra tutte le vittime degli incidenti stradali e degli infortuni sul lavoro. È emerso che almeno il 50% di queste morti potrebbe essere evitato se vi fossero più disponibilità di risorse ematiche, ma anche se queste fossero usate meglio e diversamente e se fossero applicati i protocolli più avanzati considerato proprio la cronica carenza di sacche ematiche negli ospedali italiani.

La questione della carenza di sacche ematiche ripropone con forza la questione della insufficienza delle donazioni di sangue anche in Italia. A Milano, che pur vanta oltre 50 mila donatori, l'Assessorato alla Salute ha lanciato una specifica campagna di sensibilizzazione fra i diciottenni milanesi perché diventino donatori in nome di una "cultura della partecipazione civile e umana".

#### **4. L'apporto ai pazienti italiani dell'esperienza della chirurgia in zone di guerra**

Il congresso ha dedicato un'ampia sessione all'emorragia critica che ha visto il confronto fra chirurghi militari, chirurghi di associazioni volontarie e chirurghi che lavorano in ambito civile. Il grande numero di feriti in zone di guerra degli ultimi anni ha permesso di comprendere a fondo alcuni meccanismi che si istaurano dopo le emorragie gravi.

Al tale proposito si è discusso sulla necessità di comunicare meglio e più estesamente i risultati e i progressi compiuti in situazioni belliche o estreme. Questi risultati possono portare un più grande beneficio anche ai pazienti con problemi simili nei nostri ospedali.

In questo settore la formazione continua è imprescindibile.

A tale proposito il congresso vero e proprio è stato preceduto da una serie di corsi pre-congressuali, tra cui: un corso per la gestione del massiccio afflusso di feriti (Medical Response to Major Incidentes), corsi di ecografia clinica per pazienti con problematiche acute, un corso di manovre salva-vita per pazienti gravemente traumatizzati (Definitive Surgical Trauma Care), quest'ultimo introdotto per la prima volta in Italia.

#### **5. Per una "cultura dell'urgenza"**

La European Society for Trauma and Emergency Surgery (Estes) è un'organizzazione scientifica relativamente giovane e dinamica che raccoglie circa 7000 specialisti europei che si occupano di urgenze chirurgiche traumatiche e non traumatiche.

Ulteriori informazioni, anche il relazione al congresso di Milano sono rintracciabili sul sito della società ([www.estesonline.com](http://www.estesonline.com)): qui basti ricordare che le diverse sezioni interdipendenti che insieme costituiscono la Estes non si occupano solo dello sviluppo e del miglioramento delle tecniche di trattamento e di cura dei pazienti, ma rappresentano un vero proprio movimento che vuole far crescere tra i medici ed il personale sanitario europeo la "cultura dell'urgenza".

Per far questo occorre predisporre tutte le iniziative di aggiornamento, i programmi formativi e didattici per perseguire l'obiettivo di salvare il maggior numero di pazienti colpiti da problematiche acute.

#### **6. E "l'urgenza della cultura"**

Se nel paragrafo precedente abbiamo parlato di una "cultura dell'urgenza", concludiamo ribadendo "l'urgenza della cultura". Cultura, in questo quadro, intesa sia come addestramento e formazione continua nella chirurgia del Trauma e d'Urgen-

za e nelle altre discipline, ma anche in termini più vasti, generali, e non meramente tecnici.

Per il primo punto va detto che il congresso ha ampiamente documentato come l'investimento sulla formazione si riveli nei fatti decisivo. Imparare dalle esperienze altrui e passate è un requisito fondamentale per l'evoluzione della pratica clinica. Nel corso del congresso sono stati presentati numerosi lavori scientifici che rendono conto delle più diverse esperienze in materia. E che dimostrano che un programma formativo sistematico migliora notevolmente i risultati, tra cui segnaliamo: la riduzione dei ritardi diagnostici in emergenza con conseguente miglioramento della cura del paziente, la riduzione del tempo per il trattamento definitivo del 64% se si usa l'ecografia, la riduzione dei costi del 25% con l'uso selettivo delle indagini diagnostiche.

Per farsi un'idea dell'importanza di questi esiti si pensi che, in eventi traumatici emorragici, in pronto soccorso durante la gestione del paziente il suo rischio di morte aumenta mediamente dell'1% ogni tre minuti di tempo perso.

Particolare attenzione, inoltre, è stata conferita nel corso del congresso alle cosiddette abilità non tecniche (non-technical skills) che sono alla base di un corretto funzionamento del team di sanitari che si occupa del paziente in condizioni gravi.

È apparso che una buona comunicazione ed una buona gestione all'interno del team permettono una drastica riduzione degli errori medici su cui chi scrive ha già reso noto una comunicazione sull'argomento nelle opportune sedi accademiche e scientifiche<sup>1</sup>.

Esperti del settore della comunicazione e della gestione delle équipes mediche in casi di massima criticità hanno illustrato e documentato che oltre il 70% degli errori medici coinvolgono due o più operatori. Ricercatori autorevoli di prestigiose università americane (Mit di Boston, Carnegie Mellon di Pittsburgh) hanno del resto recentemente pubblicato nella letteratura scientifica (in particolare su *Science*) come l'intelligenza collettiva della squadra, e i suoi esiti, è strettamente legata alla capacità di sviluppare una buona cooperazione e comunicazione al suo interno. Nei gruppi in cui vi era una persona dominante sulle altre, il gruppo disponeva di una intelligenza collettiva nettamente inferiore.

Per quanto riguarda invece la portata più generale del nostro assunto, proprio nel momento in cui, per motivi economici e finanziari, si tagliano i sostegni alla cultura e alla formazione ritenendo di eliminare dei costi accessori, in realtà tagliano gli investimenti della principale risorsa che, a medio-lungo termine, si dimostra *decisiva per la competitività di una economia e la sopravvivenza di una società*. Questa risorsa è proprio la cultura.

---

<sup>1</sup> *Cosa c'è di nuovo in Chirurgia. Incontri scientifici del venerdì diretti da Mario M. Giordani*, Sessione del 24 ottobre 2008, tema promosso da Guido Ravasi, *Medical Decision Making: processi ed errori cognitivi nelle decisioni mediche*, pubblicato in "Bulletin européen", n. 708 e 709, maggio e giugno 2009.

# Dieta mediterranea patrimonio mondiale dell'Unesco

**Antonio Ruggiero**

Vice Presidente Federazione Italiana Club Unesco

Lo scienziato americano Ancel Keys era giunto in Italia nel corso della seconda guerra mondiale e attirato dalla longevità degli abitanti, si era fermato a Pioppi del Cilento circa trent'anni per studiare l'alimentazione che consentiva uno stile di vita molto positivo.

La validità della "dieta mediterranea", alimentazione a base di pane, pasta, legumi, verdure, formaggi, olio extravergine d'oliva e vino, è stata confermata dallo stesso Keys, morto nel 2002 alla veneranda età di 101 anni.

La ricerca sulla dieta, condotta dallo scienziato e dai suoi collaboratori, è stata svolta in un territorio un po' più a Sud del Cilento, presso la popolazione calabrese della provincia di Vibo Valentia.

Va ricordato, in realtà, che alcuni anni prima, nel 1939, un italiano, il medico nutrizionista Lorenzo Piroddi aveva già intuito e sostenuto la connessione rilevante tra l'alimentazione e le malattie del ricambio.

Da queste premesse nasce il riconoscimento da parte dell'Unesco della "dieta mediterranea" come bene immateriale dell'umanità.

Infatti, nel 2007, il ministro dell'Agricoltura Paolo De Castro sottoscrisse un impegno con l'omologo spagnolo, la ministra Elena Espinosa, per imporre il tema all'attenzione mondiale.

Successivamente furono interessati e coinvolti anche la Grecia e il Marocco. Nel maggio 2009 fu presentato all'Unesco il dossier, al quale ha fornito un rilevan-

te contributo scientifico l'Istituto Agrario Mediterraneo di Bari.

"La dieta mediterranea è un insieme di competenze, conoscenze, pratiche e tradizioni che vanno dal paesaggio alla tavola, tra cui la coltivazione, la raccolta, la pesca, la conservazione, la trasformazione, la preparazione e, in particolare, il consumo di cibo", è la sintesi della motivazione del Comitato di valutazione che il 17 novembre 2010, a Nairobi (Kenya), ha approvato all'unanimità la candidatura internazionale.

È un premio al valore della sobrietà, della moderazione e della semplicità della campagna e della natura, nonché un inno alla cucina umile e genuina, come i sapori della nostra terra e come il profumo del nostro mare, che unisce nel caso di questo prezioso patrimonio immateriale alcune nazioni mediterranee.

È un'attenzione al consumo critico, al consumo intelligente, alla protezione dell'ambiente, alla limitazione degli sprechi, al rispetto della stagionalità, al recupero delle ricette tradizionali e al risparmio energetico, acquistando prodotti locali.

È una nuova mentalità che ci invita a proteggere il territorio dalle speculazioni consumistiche, a riscoprire il valore del cibo, che non è solo benessere fisico ma anche spirituale, e soprattutto all'apertura alla conoscenza, alla creatività e al dialogo con gli altri.

È un riconoscimento del gran rilievo

che l'incontro a tavola e il convivio hanno sempre avuto. "A tavola non s'invecchia" ripetevano i nostri nonni, anche quando sulla tavola c'era poco cibo e ci si saziava di racconti e di storie impastati di dialetto e di fantasia.

È uno stile di vita che può aggiungere vita agli anni e non solo "anni alla vita", basato sulle relazioni semplici e genuine e sull'utilizzo di prodotti poveri e gustosi.

Un recupero del nostro rapporto tradizionale con il cibo, l'accoglienza, l'amore per la natura e i valori umani arcaici e profondi.

"Il riconoscimento dell'Unesco – sostiene Carlo Petrini, presidente di Slow Food – è di natura culturale e politica, ma è necessario l'impegno di tutti per difendere e valorizzare la dieta mediterranea.

C'è bisogno di buone pratiche perché i

contadini, i pescatori, coloro che operano nella produzione delle materie prime possano avere la giusta remunerazione e, nello stesso tempo, preservare l'ambiente in maniera tale che la produzione non vada depauperata.

Tra cibo, ambiente, territorio, paesaggio, produzione vegetale e animale, salute, benessere ed economia le connessioni sono così forti da richiedere non solo un approccio specialistico, ma una visione d'insieme.

La dieta mediterranea è sicuramente una marcia in più per un'agricoltura che merita di essere apprezzata e valorizzata, partendo dalla qualità e dalla produzione tipica locale, pregna di identità e di storia, di sapori e di saperi, di odori e di colori, di usi e tradizioni da proporre a tutto il mondo come vera "alternativa per la qualità della vita".

# Intercettazioni e Servizi segreti in Italia (II)

Le intercettazioni ex D.L 27 luglio 2005, n. 144

*Stefano Gambacurta*

Capo di Gabinetto – Prefettura de L'Aquila

L'introduzione di una normativa che autorizzi i Servizi ad eseguire attività di intercettazione è molto più recente rispetto alle esperienze straniere che abbiamo evocato negli articoli precedenti, essendo contenuta nel D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla legge 31 luglio 2005, n. 155.

Come è noto, il provvedimento di urgenza fu emanato subito dopo uno dei più gravi episodi del terrorismo di matrice islamica: gli attentati al sistema di trasporto urbano di Londra del 7 luglio 2005.

Analogamente ad altri provvedimenti varanti nello scorso decennio dopo l'attentato alle Torri Gemelle di New York (si veda ad esempio il D.L. n. 374/2001, convertito dalla legge n. 438/2001), anche il D.L. n. 144/2005 reca un complesso di misure, di carattere amministrativo e penale, volte a rendere più efficiente gli strumenti di contrasto ai delitti di terrorismo.

In questo contesto, l'introduzione della possibilità per i Servizi di effettuare intercettazioni viene disciplinata in un'unica disposizione – l'art. 4 del D.L. n. 144/2005 – composta di due soli commi.

Essi non recano una disciplina del tutto originale della materia; piuttosto estendono anche ai Servizi l'istituto delle intercettazioni e dei controlli preventivi, disciplinato dalle Disposizioni Attuative del Codice di Procedura Penale (D. Lgs. 28 luglio 1989, n. 271).

Proprio perché la disciplina delle intercettazioni da parte dei Servizi nascono come una gemmazione da quelle preventive, conviene riassumere brevemente il regime cui sono sottoposte queste ultime.

Le intercettazioni preventive – la cui conformità al dettato dell'art. 15 Cost. è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 34 del 1973 – sono una forma di captazione delle forme di attuazione svolte a meri fini investigativi, al fine non di acquisire elementi di prova da utilizzare nell'ambito del processo penale, bensì di acquisire *notitiae criminis* ovvero per la prevenzione della commissione di delitti di particolare allarme sociale<sup>1</sup>.

Proprio questa connotazione preventiva induce a ritenere che le intercettazioni siano estranee al contesto del processo penale<sup>2</sup>.

Le intercettazioni preventive ritrovano oggi una disciplina unitaria nell'art. 226 delle Disp. Att. c.p.p. che assorbono le diverse fattispecie precedentemente contemplate in diverse disposizioni di legge: l'art. 226-*sexies* del Codice di rito del 1930 (di cui era stata sancita l'ultravigenza), l'art. 12 della legge n. 646/1982 e l'art. 25-*ter* del D.L. n. 306/1992.

Presupposto fondamentale per lo svolgimento di queste attività di controllo è l'insorgere della necessità di acquisire notizie per la prevenzione di delitti di grave allarme sociale tassativamente elencati

agli artt. 51, comma 3-*bis*, e 407, comma 2, c.p.p.

I controlli espletabili in base all'art. 226 Disp. Att. c.p.p. sono in effetti un ibrido<sup>3</sup>: essi comprendono sia le intercettazioni propriamente dette di comunicazioni, telefoniche o telematiche, di comunicazioni tra presenti, sia l'acquisizione dei dati esterni di traffico.

Data la finalità di queste attività, il potere di iniziativa per la loro attivazione è devoluto al ministro dell'Interno, che lo esercita evidentemente nella veste di Autorità Nazionale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica o direttamente, ovvero delegando i responsabili dei Servizi centrali delle Forze di polizia a competenza generale specializzati nella lotta alla criminalità organizzata<sup>4</sup>, il questore ed i comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza.

Questo potere di impulso si sostanzia in una richiesta di autorizzazione all'esecuzione delle attività sopra elencate rivolta al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto dove è residente il soggetto da sottoporre a controllo; nel caso in cui non sia noto il luogo di residenza ovvero, se questo non è noto, competente per il luogo in cui si sono manifestate le esigenze di prevenzione.

Lo svolgimento delle operazioni di captazione/controllo vengono autorizzate, con decreto motivato, per un periodo massimo di quaranta giorni, ulteriormente rinnovabile per periodi di venti giorni permanendo le esigenze di prevenzione che avevano dato luogo alla richiesta.

La documentazione delle attività svolta avviene attraverso la redazione di appositi verbali che devono essere depositati, insieme ai supporti dove sono state registrate le attività di intercettazione, entro cinque giorni dalla conclusione delle operazioni.

Tale deposito è funzionale a consentire al procuratore della Repubblica di verificare la regolarità delle operazioni medesi-

me. All'esito di tale verifica, il procuratore della Repubblica dispone la distruzione dei verbali e dei supporti.

Gli elementi di notizia acquisiti attraverso le intercettazioni ed i controlli preventivi non possono essere utilizzati nell'ambito del processo.

Essi, infatti, costituiscono solo uno strumento attraverso il quale assumere la *notitia criminis* ovvero spunti di carattere investigativo, da sviluppare nel contesto delle indagini regolate dal Codice di rito, destinate ad essere condotte sotto il coordinamento ed il controllo del Pubblico Ministero.

Su questo archetipo si è venuta ad innestare l'art. 4 del D.L. n. 144/2005.

La disposizione infatti fa un ampio rinvio alle previsioni dell'art. 226 delle Disp. Att. c.p.p., estendendo la facoltà da esse contemplate anche al comparto intelligence nazionale, con una serie di adeguamenti e differenziazioni.

Un primo punto di divergenza è ovviamente rappresentato dal potere di impulso dello svolgimento di queste attività, la cui titolarità è attribuita al presidente del Consiglio dei ministri.

La scelta è assolutamente simmetrica a quella compiuta dal ripetuto art. 226.

Come il ministro dell'Interno è l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza – titolare dell'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e di coordinamento delle Forze di polizia (art. 1 della legge n. 121/1981 – così al presidente del Consiglio dei ministri appartiene l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione e la sicurezza. Ciò sia nel disegno della legge n. 801/1977 – vigente al momento del varo del D.L. n. 144/2005 – sia nel disegno della legge n. 124/2007.

Questa simmetria cela però alcune differenze.

Una prima diversità sta propria nella lettera delle due disposizioni.

L'art. 226 Disp. Att. c.p.p. attribuisce al

ministro dell'Interno la facoltà di scegliere se esercitare direttamente il potere di richiesta delle intercettazioni ovvero se delegarlo ad un novero di soggetti tassativamente individuati.

L'art. 4 del D.L. n. 144/2005 adotta una formula più ellittica, prevedendo formalmente una sola opzione quello della delega ai direttore dei Servizi, cioè – e questo pare pacifico stante anche la precisazione terminologica operata dall'art. 2, comma 2, della legge n. 124/2007 – i direttori dell'Aise e dell'Aisi.

Tale formula – secondo l'interpretazione postulata da una corrente di pensiero<sup>5</sup> – implica che il presidente del Consiglio non possa richiedere all'Autorità Giudiziaria; piuttosto deve “limitarsi” a individuare le situazioni che richiedono l'attivazione della procedura delegando, poi ai direttori dei Servizi la richiesta all'Autorità Giudiziaria.

A sostegno di ciò viene evocato il fatto che, a differenza del ministro dell'Interno – per il quale la tutela della sicurezza pubblica è uno delle principali *mission* istituzionali –, il presidente del Consiglio è solo un *policy maker* e, quindi, privo di poteri di intervento nelle scelte operative.

La tesi non è pacifica<sup>6</sup> e presenta qualche punto di debolezza.

Non vi è dubbio che il presidente del Consiglio eserciti, nel campo qui di interesse, eserciti un potere di alta direzione e di determinazione delle scelte di alta politica, ruolo già chiaro nel disegno della legge n. 801 ed è riconfermato anche nell'assetto descritto dalla legge n. 124/2007.

In questo senso, la posizione espressa sembra delineare un percorso procedurale senz'altro opportuno evitando l'interfaccia diretto con l'Autorità Giudiziaria, evitando quindi il crearsi di un rapporto diretto tra il responsabile ultimo dell'Esecutivo con i magistrati espressione del Giudiziaro.

Questo però non sembra eliminare tutti

i dubbi; non sfugge infatti l'assoluto peculiarità di un sistema che vede la formale attribuzione al presidente del Consiglio di un potere, senza però che esso possa esercitarlo direttamente.

Il punto potrebbe essere superato se si ammettesse un uso improprio da parte del Legislatore del termine “delega”, nel senso che con esso si è voluto indicare un istituto diverso e cioè l'autorizzazione conferita dal presidente del Consiglio ai direttori dei Servizi a richiedere l'autorizzazione ad eseguire intercettazioni preventive.

Va detto, peraltro, che nella scelta circa il conferimento della delega il presidente del Consiglio deve comunque tenere conto delle diverse sfere di competenza assegnate ai due Servizi.

Il punto come è noto è stato oggetto di una profonda revisione da parte della legge n. 124/2007 che ha individuato gli ambiti di operatività dell'Aise e dell'Aisi in termini più precisi, anche se non sempre pienamente soddisfacenti, rispetto a quanto era accaduto in passato per il Sismi ed il Sisde.

Proprio questa più rigorosa ripartizione degli assetti delle competenze, ci induce oggi a ritenere che la delega vada conferita non soltanto sulla base dell'esistenza dei presupposti di fatto, ma anche ( e prima ancora di essi) di quelli della competenza.

La relazione del Copasir relativa all'anno 2009, rassegnata ai presidenti delle Camere il 29 luglio 2010, sembra testimoniare questo assunto, laddove imputa il maggior numero di richieste formulate dal Servizio interno rispetto a quello estero proprio ai distinti profili di competenza devoluti ai due Organismi<sup>7</sup>.

L'entrata in vigore della legge n. 124/2007 di riforma del compatto *intelligence* introduce un ulteriore profilo da approfondire.

Una delle novità di tale provvedimento è consistita nella “positivizzazione” di una prassi che si era andata affermando

da tempo, quella per cui l'esercizio di alcune funzioni riguardanti il funzionamento degli Apparati di informazione e sicurezza venivano delegate ad un Sottosegretario di Stato.

L'art. 3 della legge n. 124 ha, infatti, previsto la possibilità di istituire la figura dell'Autorità delegata – incarico che può essere ricoperto da un ministro senza portafoglio o da un sottosegretario di Stato – alla quale può essere delegato l'esercizio delle funzioni di competenza del presidente del Consiglio dei ministri, ad eccezione di quelle elencate all'art. 1, comma 2, riservate in via esclusiva al Capo del Governo.

Si tratta di funzioni che attengono alla sfera dell'alta direzione, oltre che di tutela del segreto di Stato, tra le quali, pertanto, non sono comprese le attribuzioni ex D.L. n. 144/2005.

Deve quindi ritenersi che queste ultime possano essere pertanto delegate dal presidente del Consiglio all'Autorità delegata (ove istituita).

Per questa via si viene ad ammettere una soluzione per cui all'Autorità delegata viene delegato il potere di delegare i vertici dei Servizi a richiedere all'Autorità Giudiziaria l'esecuzione di intercettazione o controlli preventivi.

Un punto rivelatosi particolarmente complesso nel corso dei lavori parlamentari di conversione del D.L. n. 144/2005 è stata la scelta dell'Autorità Giudiziaria competente ad autorizzare i Servizi ad eseguire le attività di captazione o di controllo preventivo.

Il testo del decreto varato dal Governo attribuiva il potere di autorizzazione al procuratore generale presso la Corte di Cassazione, scelta motivata con la necessità di preservare il principio di "separazione dinamica" – previsto dalla legge n. 801/1977 e confermato, sia pure fortemente rimodulato dalla legge di riforma del 2007<sup>8</sup> – che informa i rapporti tra Servizi e Magistratura, in virtù del quale "le fun-

zioni di polizia giudiziaria e le connesse relazioni fra pubblico ministero e polizia giudiziaria sono totalmente estranee allo stato giuridico ed alle norme d'azione del personale dei servizi"<sup>9</sup>.

In sede di conversione, questa scelta che aveva riscosso molte critiche, è stata modificata, attribuendo il potere di autorizzazione al procuratore generale presso la Corte d'Appello del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo, ovvero nel caso in cui ciò non sia determinabile, del luogo dove sono emerse le esigenze di prevenzione.

La soluzione – che vuole costituire un compromesso tra le diverse esigenze – ha formato oggetto di critiche, tese ad evidenziare la mancanza da parte delle Corti di Appello di un *background* di conoscenze ed esperienze sufficiente a valutare l'effettiva esigenza degli interventi captativi richiesti, nonché la possibilità di sovrapposizioni con l'attività degli organi di polizia giudiziaria<sup>10</sup>. Né sono mancate voci che hanno sottolineato come il Legislatore del 2005 abbia di fatto rafforzato il "muro" tra l'attività dei Servizi e quella investigativa del pubblico ministero, ignorando il problema dei rapporti tra l'intelligence ed il procedimento penale<sup>11</sup>.

La critica, anche a distanza di un lustro, ci pare ingenerosa.

Essa sembra risentire di suggestioni provenienti dagli ordinamenti di altri Paesi, nei quali alcuni Apparati di informazione e sicurezza rivestono un "doppio cappello": quello cioè di organismo di intelligence e di Forza di polizia (è il caso ad esempio dello F.B.I. statunitense).

Ma questa soluzione corrisponde ad un diverso assetto non solo del processo penale, ma ancora di più dei rapporti costituzionali tra l'Esecutivo ed il Giudiziario che vedono l'equivalente dell'Ufficio del Pubblico ministero collocato al di fuori di quest'ultimo potere e molto più legato all'Esecutivo.

Nel nostro sistema giuridico, gli organismi di informazione e sicurezza sono strutture all'esclusiva dipendenza dell'Esecutivo; la loro attività è di carattere amministrativo (sia pure naturalmente *sui generis*). I loro atti sono del pari atti amministrativi e possono essere introdotti solo come tali nel processo, senza che sia possibile attribuire ad essi l'efficacia probatoria di quelli compiuti dalla polizia giudiziaria.

Postulare la necessità di introdurre canali privilegiati, diversi cioè da quello di comunicazione delle *notitiae criminis* alla polizia giudiziaria, significa in qualche modo postulare un rapporto diretto tra Servizi e Magistratura, in termini di dipendenza dei primi dai secondi, in palese contrasto con il dettato dell'art. 109 della Costituzione, secondo cui l'Autorità Giudiziaria dispone per l'esercizio dell'azione penale (solo) della polizia giudiziaria.

E non è un caso evidentemente che il Legislatore del 2005, per consentire ai Servizi di effettuare le captazione di comunicazioni, abbia fatto ricorso all'istituto delle intercettazioni preventive, i cui esiti non possono essere introdotti nel processo penale.

L'individuazione del procuratore generale presso la Corte d'Appello costituisce allora una soluzione equilibrata.

Essa avvicina la nostra disciplina a quella di altri Paesi che attribuiscono il potere di autorizzare le attività di captazione a Organi giudiziari del tutto avulsi dal contesto della conduzione delle indagini.

Se una critica può essere rivolta al Legislatore è quelle di non aver fatto il passo ulteriore di investire della competenza un Giudice specializzato, sul modello del *Fisa Court*.

Ma questa era un'opzione che difficilmente poteva essere perseguita nel 2005, allorquando si è fatto ricorso allo strumento normativo della decretazione d'urgenza; semmai questo rimprovero dovrebbe

essere rivolto al Legislatore del 2007. Le possibilità di intercettazione consentite dall'art. 4 del D.L. n. 144/2005 sono limitate esclusivamente ad uno specifico ambito d'azione e cioè la prevenzione di pericoli di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale.

Ancorché non evocati *in claris*, è evidente che la possibilità di sussumere le attività da prevenire sotto le due categorie finalistiche in questione devono essere valutate sulla base dei parametri dettati dal Codice Penale.

L'argomento costituisce certamente uno dei più complessi e non è questa naturalmente la sede per poter ripercorrere ed esporre tutti i passaggi attraverso i quali si è giunto all'attuale assetto normativo.

È sufficiente ricordare che, nello scorso decennio il Legislatore ha sottoposto per ben due volte (con il D.L. n. 374/2001 e con il D.L. n. 144/2005) a revisione la materia al fine di adeguare le norme definitorie del Codice alle drammatiche sfide poste dal terrorismo internazionale e ai principi previsti in materia dagli strumenti del diritto internazionale e comunitario.

In linea di principio le finalità di terrorismo e quella di eversione sono ontologicamente distinte, laddove quest'ultima consiste nello sconvolgimento dell'ordine costituzionale, attuato con il portare il marasma nelle strutture sociali al fine di scardinarle<sup>12</sup>.

Peraltro, l'art. 270-bis c.p. riferisce la finalità di eversione esclusivamente all'ordinamento interno (in tal senso devono essere interpretate le equivalenti espressioni "ordinamento democratico" e "ordinamento costituzionale").

L'art. 270-sexies c.p. introdotto dal D.L. n. 144/2005 sembra aver operato un'unificazione di queste due categorie, laddove ha ricompreso nella categoria "finalità di terrorismo anche condotte dirette a destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali ed econo-

miche di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

Definiti gli ambiti soggettivi ed oggettivi di applicazione delle intercettazioni ex art. 4 del D.L. n. 144/2005 va dato conto della disciplina procedurale.

Dal combinato disposto dell'art. 4 del D.L. n. 144/2005 e dell'art. 226 Disp. Att. c.p.p. emerge come il procuratore generale presso la Corte d'Appello debba innanzi tutto verificare l'esistenza della delega conferita dal presidente del Consiglio dei ministri al Direttore del Servizio richiedente.

Si tratta di una verifica di legittimità formale: viene infatti escluso che il procuratore possa sindacare la scelta del presidente del Consiglio di delegare un'Agenzia piuttosto che l'altra. Diversamente, infatti si istituirebbe un sindacato su tale scelta potrebbe costituire un'impropria ingerenza in una sfera riservata al presidente del Consiglio<sup>13</sup>.

Vi è invece un sindacato di merito sui presupposti di fatto che vengono adottati nella richiesta.

In questo senso, l'Autorità Giudiziaria l'Autorità Giudiziaria è chiamata a verificare la concretezza degli elementi adottati a fondamento della richiesta, nonché l'indispensabilità (requisito più forte rispetto alla semplice opportunità) delle attività di captazione richiesta rispetto, infine la riconducibilità delle attività che si intende prevenire nelle categorie dell'eversione e del terrorismo.

Le attività vengono autorizzate con decreto motivato ed eseguite in strutture che possono essere nell'esclusiva disponibilità dei Servizi.

Al termine delle attività il procuratore generale presso la Corte d'Appello verifica la conformità delle attività svolte all'autorizzazione concessa ed ordina la distruzione dei supporti e dei verbali.

Naturalmente, la distruzione di questi documenti/materiali non vieta ai Servizi di trarre dall'attività svolta spunti ed informazioni suscettibili di essere comunicati non solo all'interno del comparto intelligence, ma anche verso la polizia giudiziaria.

Le intercettazioni ed i controlli preventivi svolti dai Servizi formano oggetto di un'apposita informativa al Copasir.

L'informativa deve essere fornita, ai sensi dell'art. 33, comma 4, della legge n. 124/2007 dal presidente del Consiglio entro trenta giorni dalla conclusione delle operazioni al Copasir (l'adempimento rientra tra quelli che possono essere delegati all'Autorità delegata).

Si tratta di un obbligo di mera informazione che, insieme ad altri previsti dalla legge n. 124/2007 mira a mettere a disposizione un vasto insieme di dati sul funzionamento e l'attività svolta dai Servizi.

Si tratta di un adempimento con finalità eminentemente, ma non esclusivamente conoscitiva.

Questo perché il Comitato ove riscontrasse condotte – cioè nel caso di specie captazioni o acquisizioni di dati di traffico delle comunicazioni – avvenute in violazione delle norme che regolano l'attività dei Servizi potrebbe/dovrebbe azionare il potere di relazione ex art. 34 della legge n. 124/2007.

In virtù di tale disposizione il Copasir provvede a segnalare le condotte rilevate al presidente del Consiglio dei ministri e, nel contempo, ad inviare una relazione ai presidenti dei due Rami del Parlamento.

La relazione è funzionale ad "eccitare" gli strumenti del controllo e della sanzione politica del Parlamento che possono arrivare anche alla presentazione di una mozione per aprire un dibattito suscettibile, a sua volta, di culminare nella sfiducia al Governo.

---

<sup>1</sup> Corte Cass. Sez. V. 18 agosto 1998, n. 4977.

<sup>2</sup> Vittorio Grevi, *Prove*, in Giovanni Conso, Vittorio Grevi, *Compendio di Procedura Penale*, Padova, 2006, p.372.

<sup>3</sup> Claudio Marinelli, *Intercettazioni processuali e nuovi mezzi di ricerca della prova*, Torino, 2007, p. 58.

<sup>4</sup> Si tratta dello Sco della Polizia di Stato, del Ros dell'Arma dei Carabinieri, dello Scico del Corpo della Guardia di Finanza, istituiti ai sensi dell'art. 12 del D.L. 13 maggio 1992, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

<sup>5</sup> Raffaele Cantone, Luciano A. D'Angelo, *Una nuova ipotesi di intercettazione preventiva*, in AA.VV., *Le nuove norme di contrasto al terrorismo*, Milano, 2006, pp.66-67; G. Frigo: *Straniero cacciato senza garanzia*, in *Guida al Diritto*, 2005, 33, p. 78.

<sup>6</sup> Contra: Renato Brichetti, *Prelievi del dna senza consenso*, in *Guida al Diritto* 2005, n. 33, p. 63.

<sup>7</sup> Comitato Parlamentare per la Sicurezza della Repubblica, *Relazione Annuale*, approvata il 29 luglio 2010, Doc. XXXIV, n. 5, pp. 16-17,

---

in [www.parlamento.it/bicamerale](http://www.parlamento.it/bicamerale).

<sup>8</sup> Sul punto ci si permette di rinviare a Stefano Gambacurta, *I rapporti con gli altri soggetti*, in Carlo Mosca, Stefano Gambacurta, Giuseppe Scandone, Marco Valentini, *I Servizi di informazione e il Segreto di Stato*, pp. 281-303.

<sup>9</sup> Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del D.L. n. 144/2005 (A.S. 3571).

<sup>10</sup> Raffaele Cantone, Luciano A. D'Angelo, *Una nuova ipotesi di intercettazione preventiva*, cit. p. 72.

<sup>11</sup> Maria Lucia Di Bitonto, *Raccolta di informazioni e attività di intelligence*, in Roberto E. Kostoris, Renzo Orlandi, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, 2006, pp. 262-264.

<sup>12</sup> Francesco Vignoli, *Spunti critici e ricostruttivi dell'aggravante della finalità dell'eversione dell'ordinamento democratico*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2001, 999; Francesco Antolisei, *Manuale di Diritto - Penale Parte Speciale*, Vol. II, Milano, 2008, 676.

<sup>13</sup> Raffaele Cantone, Luciano A. D'Angelo, *Una nuova ipotesi di intercettazione preventiva*, cit. 77.

# Globalizzazione e normative internazionali a tutela dell'ambiente

## Appalti, ambiente e democrazia (III)<sup>1</sup>

**Fausto Capelli**

Professore di Diritto comunitario  
Collegio Europeo-Università di Parma

La terza riflessione riguarda la disciplina della tutela dell'ambiente in sede internazionale. A mio avviso, per normativa posta a tutela dell'ambiente a livello globale – a differenza di quanto sembra dedursi dai contributi di Manfredi e Nespor (cfr. “Rivista giuridica dell'ambiente”, 2010, p. 293 ss.) – potremmo intendere unicamente la disciplina, in materia ambientale, adottata a livello internazionale attraverso le convenzioni e gli accordi internazionali.

Come è noto, soltanto le convenzioni internazionali ratificate e rese esecutive dagli Stati che vi hanno aderito diventano per essi vincolanti, a partire dal momento in cui le stesse entrano in vigore secondo le condizioni in tali convenzioni previste. Come è pure noto, sono numerosissime le convenzioni internazionali che sono state adottate in materia ambientale dagli Stati membri alle quali ha in seguito aderito la stessa Unione europea<sup>2</sup>.

Le convenzioni internazionali in materia ambientale sono indubbiamente rilevanti e molte di esse scaturiscono dalle conferenze internazionali organizzate su iniziativa delle Nazioni Unite.

Alcune di queste sono state dedicate all'esame dello stato del pianeta, a partire dalla conferenza di Stoccolma del 1972, fino a quella di Rio de Janeiro del 1992 e a

quella di Johannesburg del 2002. Trattandosi di convenzioni negoziate e adottate dai governi degli Stati, appartenenti alle Nazioni Unite, esse risentono, ovviamente, del deficit di democrazia che si riscontra in ogni processo decisionale condizionato dalla presenza invasiva della sovranità degli Stati.

Non sussistendo, però, altro strumento di dialogo fra gli Stati, occorre necessariamente accettare questo metodo come il migliore tra quelli disponibili per raggiungere risultati concreti.

Il caso della Convenzione sulla protezione dell'aria contro i gas ad effetto serra, che ha permesso l'adozione del Protocollo di Kyoto, con un'estensione a cascata delle regole e dei principi in esso contenuti all'interno delle legislazioni dei numerosi Paesi che alla stessa hanno aderito, ne è una prova valida e convincente.

Orbene, queste considerazioni preliminari mi consentono di elaborare questa riflessione che vorrei sviluppare partendo da un suggerimento contenuto in un libro apparso nel 2002 (tradotto in italiano nel 2004). L'autore di questo libro, Jean-François Rischard, era, all'epoca, vicedirettore generale della sede europea della Banca Mondiale a Lussemburgo.

In tale libro, dal titolo *High Noon* (tradotto in italiano: *Conto alla rovescia*)<sup>3</sup>,

dopo aver constatato le difficoltà che devono essere superate per risolvere, a livello mondiale, i problemi che affliggono l'umanità facendo ricorso ai meccanismi internazionali esistenti, l'autore formula una proposta che ritengo molto interessante, specie per quanto riguarda il settore ambientale.

Da un elenco di 20 problemi che affliggono l'umanità, ed ai quali l'autore dedica la sua attenzione, possiamo estrarre i primi 6 che riguardano, espressamente, la materia dell'ambiente.

Si tratta, in particolare, dei seguenti problemi:

- 1) Riscaldamento del pianeta;
- 2) perdita di biodiversità e di ecosistemi;
- 3) depauperamento del patrimonio ittico;
- 4) deforestazione;
- 5) carenza d'acqua;
- 6) salvezza dei mari e inquinamento.

Orbene, pur in presenza di problemi di enorme rilevanza e di impatto colossale e planetario, gli Stati nazionali vi fanno fronte unicamente con i soliti strumenti, vale a dire con la stipulazione di Trattati e di convenzioni internazionali, nonché con l'avvio di conferenze intergovernative e con la costituzione di raggruppamenti statali del tipo G7, G8 etc., organizzando il tutto con metodi tradizionali e superati.

Secondo l'autore, la lentezza e la macchinosità degli strumenti tradizionali esistenti, rendono molto difficile il raggiungimento di una soluzione soddisfacente e tempestiva dei problemi indicati.

Sempre secondo l'autore, per tentare di risolvere in modo efficace i grandi problemi di interesse globale, occorrerebbe andare alla ricerca di una soluzione veramente nuova ed originale.

A suo giudizio, per ognuno dei problemi sopra elencati, occorrerebbe creare un apposito G20, che, come è prevedibile, comprendendo l'insieme dei Paesi che hanno una rilevanza economica riconosciuta, co-

stituirà, nel futuro, il raggruppamento più importante destinato a sostituire tutti gli altri raggruppamenti (G7, G8 etc.).

Secondo l'autore, l'unico G20 efficacemente strutturato e attualmente utilizzato a vantaggio di tutti i paesi, è quello che si occupa dei problemi finanziari globali, perché questi problemi sono ritenuti di rilevante impatto sul commercio e sull'economia del mondo intero.

Ebbene, secondo l'autore, occorrerebbe che i Paesi membri del G20 si organizzassero, per affrontare in modo professionale, con uffici e funzionari adeguatamente formati, ognuno dei problemi che abbiamo sopra indicato, costituendo un G20 per ognuno di essi.

Questo metodo consentirebbe di diffondere, sistematicamente e tempestivamente, all'interno dei principali Paesi, i dati e le informazioni di cui ciascuno di essi è in grado di disporre, creando una conoscenza ampia ed approfondita dei problemi da affrontare<sup>4</sup>.

Questa soluzione sarebbe quindi in grado di rendere più rapidamente accettate le proposte di convenzioni internazionali in favore della tutela dell'ambiente specie di quelle relative agli importanti problemi sopra indicati.

Tale soluzione renderebbe anche più rapida ed efficace la diffusione delle conoscenze sulle tecniche legislative che potrebbero essere adottate e sul metodo democratico impiegato per adottarle, rendendo così familiare il metodo democratico dei Paesi che lo praticano agli altri Paesi che ne sono privi.

Con la terza riflessione, pertanto, mi sono limitato a condividere pienamente la proposta, che ritengo illuminante, di Jean-François Rischard ampiamente sviluppata nel suo libro sopra citato.

### **Valutazioni finali e conclusive**

Al termine di questa esposizione che,

agli inizi, ritenevo di poter contenere in un minor numero di pagine, posso cercare di concludere con una breve considerazione finale.

L'attenzione dell'opinione pubblica dedicata alle problematiche ambientali e alla tutela dell'ambiente che, fino a pochi anni fa era sicuramente scarsa nel nostro Paese (ricordiamoci che nella nostra Costituzione neppure esiste la parola ambiente), è notevolmente aumentata negli ultimi tempi.

Ciò, a mio avviso, è indubbiamente dovuto anche all'azione efficace e persistente delle Associazioni ambientaliste e delle Organizzazioni protezionistiche, assistite da studiosi e ricercatori, che hanno saputo influenzare, di riflesso, anche i protagonisti della politica e gli amministratori pubblici.

Poiché i problemi di carattere ambientale sono divenuti ultimamente più difficili e complessi, le azioni delle Associazioni ambientaliste e delle Organizzazioni protezionistiche dovranno sempre più intensificarsi ed affinarsi anche grazie agli apporti di coloro che dispongono delle conoscenze specialistiche e delle capacità tecniche indispensabili per risolverli.

Tra questi specialisti, che sostengono ed aiutano le predette Associazioni e Organizzazioni, i giuristi svolgono un ruolo particolare, perché sono essi che, alla fine, devono spingere i giudici a seguire correttamente gli orientamenti virtuosi imposti dalla normativa ambientale.

Va quindi riconosciuto ogni merito alle riviste, come la "Rivista giuridica dell'ambiente" che, sistematicamente, forniscono analisi approfondite, studi e valide ricerche nonché ogni sorta di contributi preziosi ai giuristi impegnati senza tregua, sul campo, in difesa dell'ambiente.

---

<sup>1</sup> Terza e conclusiva parte del contributo di Fausto Capelli, *Ambiente e democrazia: un'integrazione al dibattito*, apparso in "Rivista giuridica dell'ambiente", 1/2011.

<sup>2</sup> Fausto Capelli, *Le convenzioni di protezione ecologica e la normativa Cee*, in "Politica internazionale", 1988, p. 91.

<sup>3</sup> Jean-François Rischard, *Conto alla rovescia*, Milano, Sperling & Kupfer, 2004.

<sup>4</sup> Sull'importanza della diffusione delle informazioni in materia ambientale si veda Ilaria Casu, *L'informazione ambientale nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in "Studi sull'integrazione europea", 2010, p. 177.

# Da Bruxelles a Strasburgo

Rassegna dell'attività comunitaria

*a cura di Nemo Nathan*

## DENUNCIA DEL RAPPORTO UNESCO "LA CRISI NASCOSTA: CONFLITTI UMANI E ISTRUZIONE"

3 marzo – Parigi – Secondo il rapporto dell'Unesco intitolato "La crisi nascosta: conflitti armati e istruzione" ogni anno sono almeno 28 milioni i bambini nel mondo costretti, per ragioni belliche, ad interrompere, in maniera permanente, l'iter scolastico primario. In questo modo l'Unesco prevede che non si riuscirà a raggiungere gli obiettivi stabiliti per l'istruzione fissati nell'Assemblea generale dell'Onu di inizio millennio tra cui quello di assicurare a tutti i bambini nel mondo un ciclo completo di istruzione elementare. I dati del rapporto dell'Unesco indicano che ben il 42% della popolazione infantile mondiale è esclusa dal sistema educativo primario: in molti casi questo è dovuto alla presenza di conflitti armati che, nei Paesi più poveri, facilmente arrivano a durare anche un decennio. Fra gli altri principali ostacoli all'accesso all'istruzione, vi sono anche le tradizionali difficoltà delle zone rurali e, all'opposto, la crescita caotica delle baraccopoli ai margini delle metropoli dei Paesi in via di sviluppo.

**Il 42%  
dei bambini  
senza istruzione**

## GUERRA IN LIBIA: UNA MAREA UMANA PREME AL CONFINE CON LA TUNISIA

5 marzo – Ras Jedir (Tunisia) – Al confine tra la Tunisia e la Libia una marea umana affamata e disperata sta scrivendo un nuovo capitolo di una drammatica crisi umanitaria che la guerra in Libia ha enormemente contribuito ad alimentare. Secondo le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Acnur) ogni giorno sono almeno 15 mila le persone che fuggono dalla Libia verso i Paesi confinanti, in particolare la Tunisia e, in misura minore, l'Egitto. Intanto anche a Lampedusa è emergenza profu-

**Acnur: 15 mila  
ogni giorno**

**Emergenza  
profughi  
a Lampedusa**

ghi, presa d'assalto dai barconi e dalle "carrette del mare" stipate all'inverosimile di uomini, donne e bambini provenienti dalla Libia, ma anche dalla Tunisia e altre regioni africane. Dal canto suo Gheddafi è deciso a resistere ad oltranza, giocando anche le sue carte peggiori, compresa quella di seminare il terrore tra la popolazione nonostante l'ultimatum del presidente degli Stati Uniti, Barack Obama.

**EUROLANDIA: MECCANISMI DI SOSTEGNO PER I PAESI  
MEMBRI IN DIFFICOLTÀ**

**Quasi  
raddoppiato l'Efsf**

11 marzo – Bruxelles – I leader di Eurolandia hanno deciso di rafforzare i meccanismi di sostegno dei Paesi Ue in difficoltà, focalizzato l'attenzione sull'implementazione del Patto di stabilità per consolidare la disciplina di bilancio e discusso nuovi meccanismi per migliorare la competitività e accelerare la convergenza dei Paesi dell'euro. Tra le misure decise al vertice vi è quella di accrescere le dimensioni dell'Efsf – il fondo già avviato per il sostegno ai Paesi dell'euro in difficoltà – che saranno portate da 250 a 440 miliardi mentre sarà abbassato il costo del denaro per i prestiti erogati.

**NAZIONI UNITE: IL CONSIGLIO DI SICUREZZA AUTORIZZA  
L'USO DELLA FORZA CONTRO GHEDDAFI**

**La Francia  
in prima fila**

17 marzo – Washington – Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha autorizzato i raid aerei sulla Libia e "qualsiasi misura necessaria" per proteggere le popolazioni civili nel Paese. Con l'obiettivo dichiarato di tutelare i civili, la risoluzione dell'Onu ordina il cessate il fuoco immediato alle truppe di Gheddafi e vieta il volo agli elicotteri e aerei ancora controllati dal regime. La risoluzione apre di fatto la strada all'intervento armato di una coalizione dove la Francia, con la Gran Bretagna e con l'appoggio degli Stati Uniti, appare in prima fila per colpire le postazioni di Gheddafi. Molto più defilato il ruolo dell'Italia – che oggi celebra l'anniversario dei 150 anni della sua unità nazionale – fino a poco fa tra i principali alleati della Libia del Colonnello e che, vista la situazione, ha dovuto sospendere il trattato di amicizia italo-libico e mettere a disposizione le basi aeree alla coalizione contro il rais.

**INTERROGATIVI SULLA POLITICA NUCLEARE DOPO IL  
TERREMOTO IN GIAPPONE**

31 marzo – Bruxelles – "Apocalisse" sembra è la parola più usata per descrivere la situazione in Giappone dopo il sisma dell'11

**Uno dei terremoti  
più catastrofici**

**Merkel  
“riesaminare  
il nucleare”**

**“Stress test”  
in Europa**

marzo. Il terremoto che ha investito il Giappone, di magnitudo 8,9 della scala Richter, ha infatti provocato un enorme tsunami con onde alte oltre 10 metri, distruggendo tutto ciò che incontrava sul suo percorso e provocando un numero di vittime difficile da quantificare. I dati governativi dei primi conteggi hanno evidenziato che oltre 10 mila persone risultano disperse nell'area a nord est di Minamisanriku, la cittadina portuale letteralmente annientata dallo tsunami, ma tale numero cresce in continuazione mano a mano che arrivano gli aggiornamenti. Il sisma è stato uno dei più devastanti negli ultimi 150 anni a livello mondiale tanto che gli scienziati sostengono che abbia provocato uno spostamento dell'asse terrestre di dieci centimetri. Ma dopo il terremoto e lo tsunami è l'incubo nucleare a fare paura e non solo al Giappone, tanto che ha spinto Tokio a chiedere specifici aiuti internazionali e ad altri governi a rivedere la propria politica nucleare. Il terremoto ha danneggiato seriamente la centrale nucleare di Fukushima e le perdite di radiazioni stanno spingendo altri Paesi, compresa l'Italia, a interrogarsi sulla scelta nucleare alla luce di questa nuova catastrofe. Se da un lato la Francia non sembra intenzionata a rivedere la sua politica energetica, Angela Merkel ha invece comunicato la decisione di riesaminare a fondo l'intera questione della sicurezza delle centrali atomiche e per precauzione ha già annunciato la chiusura di sette impianti nucleari. Il commissario europeo all'energia, Günther Oettinger ha dichiarato che verranno condotti test di resistenza in 143 centrali nucleari in Europa entro l'anno e analoghi “stress test” saranno chiesti alla Russia. I test per le centrali sul territorio dell'Ue saranno coordinati ma volontari, quindi non vincolanti, anche se al momento tutti i Paesi hanno dato il proprio assenso di massima. Anche la Cina, dal canto suo, ha comunicato di aver “congelato” la costruzione delle nuove centrali nucleari in programma.

**Il *Bulletin européen* è una tribuna libera fondata nel 1950 da J. Constantin Dragan per lo sviluppo del dibattito sull'Europa.**

**Le opinioni, liberamente espresse dagli autori, non necessariamente corrispondono a quelle del giornale.**

## ***Bulletin européen***

ISSN 0407-8438

Edizioni Nagard s.r.l.

Poste italiane Spa - Spedizione in abb. post. - D.L. 353/2003  
(conv. In L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano

Direttore Responsabile: Guido Ravasi

Direzione e Redazione: Via Larga 9 - 20122 Milano

Tel. 02 58371400 - Fax 02 58304790 - [bulletineuropeen@fondazioneDragan.org](mailto:bulletineuropeen@fondazioneDragan.org)

Registrazione Tribunale Milano n. 390 del 3-6-1998

Stampa: Litografia Solari - Peschiera Borromeo (MI)

Associato all'U.S.P.I.

Chiuso in redazione: 27 aprile 2011





... si la *Communauté économique européenne* est la base de l'unification de l'Europe, la *Communauté culturelle* en permettra sa réalisation durable.

## SOMMARIO

<b>Pippo Costella:</b> Tratta di esseri umani in Europa: dallo stereotipo alla reale assunzione di responsabilità.....	1
<b>Guido Ravasi:</b> Il XII Congresso Europeo di Chirurgia d'Urgenza e del Trauma.....	6
<b>Antonio Ruggiero:</b> Dieta mediterranea patrimonio mondiale dell'Unesco.....	9
<b>Stefano Gambacurta:</b> Intercettazioni e Servizi segreti in Italia (II) .....	11
<b>Fausto Capelli:</b> Globalizzazione e normative internazionali a tutela dell'ambiente.....	18
<b>Nemo Nathan:</b> Rassegna dell'attività comunitaria.....	21