

**SPAZIO VIRTUALE**  
**LE GARANZIE DI GIURISDIZIONE NELLA RESILIENZA  
E NELLA DIFESA DELLA SICUREZZA NAZIONALE**

*ROMA - Palazzo della Farnesina*

11-12 Ottobre 2024

**Atti del convegno**

**Quaderno della Rivista Trimestrale  
della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia**

**I 2025**



Il seminario è stato organizzato unitamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, dell'Interno e della Giustizia, all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e al Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza.

Si ringraziano per il prezioso contributo Acea, l'Agenzia delle Entrate, la Camera di Commercio, Coldiretti, e l'Osservatorio Agromafie.

Si ringrazia, in particolare,  
il dott. Andrea Apollonio,  
*Sostituto Procuratore presso il Tribunale di Patti,*

l'avv. Andrea Daranghi  
*di Agenzia delle Entrate,*

la dott.ssa Carola Desideri  
*di Acea,*

la dott.ssa Tiziana Leone  
*della Presidenza del Consiglio dei Ministri,*

la dott.ssa Simona Ragazzi,  
*GIP presso il Tribunale di Catania*

e il team della Fondazione Vittorio Occorsio,  
coordinato dalla dott.ssa Jasmin Petti  
e composto dal dott. Joseph Omari e dal dott. Filippo Iacomini.

L'accoglienza è stata curata  
dagli allievi dell'Istituto Superiore Alberghiero  
"Francesco Morano" di Caivano (NA).



# INDICE - SOMMARIO

| <b>PREFAZIONI</b>  | <i>Pag.</i> |
|--|-------------|
| Maurizio Vallone, <i>Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia</i>   | » 11        |
| Oreste Pollicino, <i>Ordinario di Diritto Costituzionale, Università Bocconi e rappresentante italiano presso l' Agenzia europea per la protezione dei diritti fondamentali, Special Advisor FVO</i> | » 15        |
| <br><b>INTRODUZIONE</b>  |             |
| Giovanni Salvi, <i>Presidente del Comitato Scientifico FVO, già Procuratore generale presso la Corte di Cassazione</i>   | » 17        |
| <br><b>SESSIONE INAUGURALE</b>   |             |
| <b>Presentazione della FVO e memoria di Vittorio Occorsio</b>  |             |
| Vittorio Occorsio, <i>Co-fondatore FVO</i>   | » 24        |
| <b>Presentazione del seminario</b>   |             |
| Stefano Lucchini, <i>Vicepresidente Comitato Scientifico FVO, Chief Institutional Affairs and External Communication Intesa Sanpaolo</i>   | » 27        |
| <br><b>SALUTI ISTITUZIONALI</b>  |             |
| Riccardo Guariglia, <i>Segretario Generale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale</i>   | » 31        |
| Giuseppe Amato, <i>Procuratore generale presso la Corte d'Appello – Responsabile per le autorizzazioni delle intercettazioni delle Agenzie di informazioni per la sicurezza</i>                      | » 34        |
| Fabio Pinelli, <i>Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura</i>  | » 36        |
| Silvana Sciarra, <i>già Presidente della Corte costituzionale – Presidente della Scuola Superiore della Magistratura</i>   | » 40        |

## **Apertura dei lavori**

Carlo Nordio, *Ministro della Giustizia* » 44

Giovanni Salvi, *Presidente del Comitato Scientifico FVO, già Procuratore generale presso la Suprema Corte di Cassazione* » 47

## **Relazione introduttiva sulle nuove frontiere dell'IA (a partire dal processo G7 - Hiroshima AI) e sui loro effetti sulla sovranità nazionale e l'efficacia dell'esercizio della giurisdizione**

Keiko Kono, *Esperta del Processo AI di Hiroshima.* » 52

Massimiliano Signoretti, *Tenente Colonnello Aeronautica Militare, Consulente Giuridico Comando per le Operazioni in Rete, Stato Maggiore della Difesa.* » 59

**Dibattito tra Massimiliano Signoretti, Carlo Nordio, Giovanni Salvi** » 61

## **Attuazione della giurisdizione penale nello spazio virtuale**

Paola Severino, *Presidente della Luiss School of Law e Professore Emerito di Diritto Penale presso l'Università Luiss Guido Carli, già Ministro della Giustizia, Comitato Scientifico FVO* » 64

## PRIMA SESSIONE

### **Giurisdizione, resilienza e difesa attiva.**

**Quale efficacia nello spazio virtuale?** » 69

#### **Presidente**

Alessandro Pansa, *già Direttore DIS e Capo della Polizia di Stato, Special Advisor FVO* » 71

**Presentazione del Ministro dell'Interno, Matteo Piantedosi** » 74

### **L'intelligence in un mondo che cambia. Il difficile equilibrio tra resilienza e reazione**

Lorenzo Guerini, *Presidente Copasir* » 79

### **Il Cyber come strumento del terrorismo internazionale. Nuove minacce – nuove risposte. Il problema dell'attribuzione. Specificità dell'attribuzione nel cyberspazio**

Alessandra Guidi, *Vice Direttore del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza* » 84

### **L'ACN (Autorità per la Cybersicurezza Nazionale) e la salvaguardia della sicurezza nazionale nello spazio virtuale**

Bruno Frattasi, *Direttore Agenzia Nazionale Cybersicurezza* » 89

### **Strumenti normativi internazionali. Dal Manuale Tallinn 2 al Manuale Tallinn 3. Focus sulla giurisdizione**

Marko Milanovic, *Professore di Diritto Internazionale Pubblico, Coordinatore Manuale Tallinn 3.0, Centro di Eccellenza per la Difesa Cibernetica della NATO* » 96

### **Le diverse configurazioni sulla definizione e gli attributi dello spazio virtuale. Le loro conseguenze sull'esercizio dei poteri sovrani e sulla cooperazione giudiziaria**

Dennis Craig Wilder, *Già alto funzionario dell'intelligence USA, Professore presso la School of Foreign Service della Georgetown University, Membro del National Committee sulle relazioni USA – Cina* » 98

### **Le implicazioni per le giurisdizioni penali internazionali delle operazioni nello spazio virtuale**

Rosario Aitala, *Giudice, Primo Vice Presidente della Corte Penale Internazionale, L'Aia* » 105

## SECONDA SESSIONE

**Cyberspazio. Il Gruppo di lavoro aperto (Open Ended Working Group) delle Nazioni Unite. La Convenzione ONU sui crimini informatici nella cooperazione giudiziaria** » 111

### Saluti istituzionali

Antonio Tajani, *Vice – Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* » 113

### Presiede

Stefano Mogini, *Segretario Generale Corte di Cassazione* » 115

### Lavori e potenziali sviluppi dell’OEWG delle Nazioni Unite sulla disciplina dello spazio virtuale

Michele Giacomelli, *Inviato Speciale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per la cybersicurezza* » 117

### Come rendere efficace la cooperazione giudiziaria multilaterale nei crimini informatici. Prospettiva multiforme sul cyberspazio

Eric Do Val Lacerda Sogocio, *Vicepresidente del Comitato ad hoc per l’elaborazione di una Convenzione internazionale sulla criminalità informatica. Già Capo della Divisione contro la criminalità transnazionale, Consigliere del Ministero degli Affari Esteri del Brasile* » 124

Deborah McCarthy, *Ambasciatore Us presso il Comitato ad hoc per la Convenzione Onu sui crimini informatici* » 129

### La cooperazione multilaterale nei cybercrimes tra nuova Convenzione UN e secondo protocollo Convenzione di Budapest

Luigi Birritteri, *Capo Dipartimento per gli affari di giustizia, Ministero della Giustizia* » 135

### Il futuro nelle Convenzioni Onu. Cooperazione nello spazio virtuale – Efficacia delle Convenzioni Onu e delle leggi modello nei crimini informatici transnazionali

Glen Prichard, *Capo della Sezione Cybercrime, UNODC* » 140

**Dibattito tra:** Stefano Mogini Giovanni Salvi Eric Do Val Lacerda Sogocio Marko Milanovic Marco Roscini Oreste Pollicino Deborah McCarthy Stefano Mogini Eric Do Val Lacerda Sogocio » 147

**Spazio Virtuale. Le sfide per la cooperazione giudiziaria multilaterale. La convenzione di Budapest e la bozza di convenzione sui crimini informatici**

Antonio Balsamo, *già Presidente del Tribunale di Palermo - Judge on the Roster of International Judges delle Kosovo Specialist Chambers* » 152

**Dibattito tra:** Carmela Decaro Stefano Mogini Enzo Bianco Andrea Venegoni » 169

**Tavola Rotonda**

**L'Efficacia della cooperazione multilaterale di polizia e giudiziaria nel cyberspazio – esperienze in materia**

Coordina Eugenio Albamonte, *Sostituto Procuratore della Repubblica, Roma* » 172

Ivano Gabrielli, *Direttore della Polizia postale e delle Telecomunicazioni* » 175

Hannes Glantschnig, *Vice Presidente del Team Cybercrime, Eurojust* » 177

Edvardas Sileris, *Capo del Centro Europeo per i Crimini Cibernetici, Europol* » 186

**Dibattito tra:** Eugenio Albamonte Ivano Gabrielli Hannes Glantschnig Edvardas Sileris » 190

**TERZA SESSIONE**

**Una giurisdizione efficace nei crimini informatici transnazionali** » 195

**Una giurisdizione efficace nei crimini informatici transnazionali**

**Presiede**

Luigi Salvato, *Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, Comitato Scientifico FVO* » 197

|  |       |
|--|-------|
| <b>Diritto Internazionale e contromisure in risposta a operazioni cyber provenienti da altri Stati</b>   |       |
| Marco Roscini, <i>Professore di Diritto Internazionale presso l'Università di Westminster, Londra, Professore di Diritto internazionale umanitario presso la Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights</i> | » 199 |
| <b>La disinformazione. Una regolazione possibile degli strumenti di tutela</b>   |       |
| Oreste Pollicino, <i>Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università Bocconi</i>  | » 205 |
| <b>Sistemi e modelli di IA per il rafforzamento della cybersicurezza nazionale. Conservare le prove contrastando gli attacchi informatici</b>  |       |
| Nunzia Ciardi, <i>Vice Direttore dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale</i>  | » 220 |
| <b>La procura europea: un nuovo modello di procura sovranazionale indipendente che garantisce efficacia e conformità giuridica</b>   |       |
| Danilo Ceccarelli, <i>EPPO - Senior Coordinator, Lotta alla criminalità organizzata</i>  | » 225 |
| Amandeep Singh Gill, <i>inviato del Segretario Generale delle Nazioni Unite per la Tecnologia</i>  | » 231 |
| <b>Dibattito tra Luigi Salvato, Marco Roscini, Eric Do Val Lacerda Sogocio, Danilo Ceccarelli</b>  | » 234 |
| <b>Conclusioni</b>   |       |
| Alfredo Mantovano, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>  | » 236 |
| <b>SINTESI DEI LAVORI</b>  |       |
| Giovanni Salvi   | » 238 |

## ATTUAZIONE DELLA GIURISDIZIONE PENALE NELLO SPAZIO VIRTUALE

---

**Paola Severino**

*Presidente della Luiss School of Law e Professore Emerito di Diritto penale presso l'Università Luiss Guido Carli - già Ministro della Giustizia - Comitato scientifico FVO*

Buongiorno a tutti,  
saluto tutte le autorità presenti e, in particolare, il Ministro della Giustizia Nordio, con il quale condivido questo panel, nonché tutti gli autorevoli relatori.

Permettetemi altresì di rivolgere un sincero ringraziamento alla Fondazione Occorsio e, in particolare, al Procuratore Salvi, che, con un impegno e una passione davvero straordinari, si è fatto carico dell'organizzazione di questo importante incontro collaterale al G7, che vede riuniti eminenti esponenti delle istituzioni, di organizzazioni internazionali e del mondo accademico a discutere di un tema davvero centrale e pressante nello scenario attuale.

L'attuazione della giurisdizione nello spazio virtuale rappresenta invero una questione complessa che, ormai, da diversi anni tiene impegnati legislatori e operatori del diritto a livello globale e che peraltro, alla luce dell'incessante sviluppo delle nuove tecnologie – e, segnatamente, dell'Intelligenza Artificiale – richiede ulteriori, puntuali riflessioni. Con particolare riguardo al tema che mi è stato affidato – ovvero sia quello dell'applicazione della giurisdizione penale – è noto come le caratteristiche tipiche del cyberspace – quali, ad esempio, la transnazionalità, l'aterritorialità e l'anonimato – rendano assai complicato individuare lo Stato – o gli Stati – nella cui giurisdizione ricade l'illecito. Se, infatti, sotto il profilo delle attività astratte, di delimitazione della giurisdizione, gli ordinamenti nazionali non trovano limiti significativi nel diritto internazionale, problemi ben più rilevanti si pongono a fronte dell'attivazione di una pluralità di iniziative punitive statali.

Il codice penale italiano, all'art. 6 – analogamente a quanto previsto in molti altri ordinamenti giuridici – si ispira, come noto, al criterio di universalità, nel definire quando un reato possa ritenersi commesso nel territorio dello Stato. Peraltro, è consolidato nella giurisprudenza di legittimità l'orientamento che ritiene sufficiente a fondare la giurisdizione italiana la commissione nel territorio dello Stato anche solo di un frammento della condotta, intesa in

senso naturalistico, e, quindi, di «un qualsiasi atto dell'iter criminoso, seppur privo dei requisiti di idoneità e di inequivocità richiesti per il tentativo», purché non si tratti di un proposito generico, privo di concretezza e specificità<sup>8</sup>

La tendenza degli ordinamenti nazionali, inoltre, a estendere la giurisdizione anche a fatti commessi al di fuori del territorio dello Stato è incentivata dalle previsioni di alcune Convenzioni internazionali, anche in materia di cybercrime. Basti pensare a quanto previsto dall'art. 22 della Convenzione di Budapest del 2001. Anche la nuova Convenzione delle Nazioni Unite sulla criminalità informatica – in procinto di essere adottata dall'Assemblea generale – consente agli Stati parti di fondare, in misura ancora più significativa, la giurisdizione su fatti commessi al di fuori del loro territorio, ad esempio se perpetrati in danno degli Stati stessi, o dei loro cittadini, o in presenza di determinate ipotesi di connessione, purché non vengano compiuti, all'estero, atti tali da mettere in discussione la giurisdizione di altri Paesi (artt. 22 e 5 della Convenzione). Inoltre, esiste la concreta possibilità che i reati informatici si configurino come reati transnazionali, qualora rispondano ai requisiti previsti dalla Convenzione di Palermo del 2006 e dalla legge n. 146 del 2006. In particolare, è sempre più incisivo il collegamento tra l'attività di gruppi criminali organizzati, anche operanti in più di uno Stato, e il cybercrime, come è emerso anche recentemente dalle indagini svolte sui cd. criptofonini, e sulle quali si sono pronunciate, nell'ultimo anno, le Sezioni unite della Cassazione.

Proprio in materia di reato transnazionale, l'art. 15 della Convenzione di Palermo costituisce un ulteriore fondamento normativo per l'estensione della giurisdizione degli Stati parti a reati commessi al di fuori del territorio degli Stati stessi. Simili previsioni, unitamente alle illustrate difficoltà relative all'individuazione del locus commissi delicti, rendono non remota l'eventualità dell'apertura di procedimenti penali paralleli, da cui possono derivare effetti fortemente negativi sotto i profili dell'esercizio del diritto di difesa, dell'assunzione delle prove, della tutela delle persone offese, della piena osservanza delle garanzie del giusto processo. Il rimedio estremo risultante quindi, eccessivamente tardivo e non idoneo a scongiurare questi effetti pregiudizievoli. Infatti, già diversi anni fa le Sezioni unite penali hanno valorizzato la nozione di litispendenza, che prescinde dall'intervenuta formazione di un giudicato, accogliendo un'interpretazione estensiva dell'art. 649 c.p.p.,

---

8 *Ex multis*, Cass., Sez. VI, 27 marzo 2024, n. 13063; Cass., Sez. VI, 21 settembre 2017, n. 56953, P.M. c. G.; Cass., Sez. III, 2 marzo 2017, n. 35165; Cass., Sez. VI, 24 aprile 2012, n. 16115; Cass., Sez. VI, 7 gennaio 2008, n. 1180, L.

inteso quale «espressione di un principio più ampio, che, anche in assenza di una sentenza irrevocabile, rende la duplicazione dello stesso processo incompatibile con le strutture fondanti dell'ordinamento processuale<sup>9</sup>». Tuttavia, sono ancora poco efficaci gli strumenti volti a prevenire e a risolvere i conflitti di giurisdizione tra Stati. In materia cybercrime e di reati transnazionali, rispettivamente gli artt. 22 della Convenzione di Budapest e 10 della Convenzione di Palermo individuano meccanismi di consultazione, nell'ipotesi in cui più Stati parti intendano esercitare la propria giurisdizione sui reati oggetto degli stessi trattati, o abbiano già avviato procedimenti. Anche la nuova Convenzione ONU in materia di cybercrime conferma tale tipologia di approccio (art. 22). Si tratta, tuttavia, di previsioni poco pregnanti, che – non individuando modalità e possibili esiti del contatto tra i diversi Paesi coinvolti – rischiano di non riuscire a scongiurare gli effetti dell'apertura di procedimenti paralleli. Analoghe criticità possono essere riferite, nel più ristretto ambito dell'Unione europea, alla procedura di composizione dei conflitti di giurisdizione delineata dalla decisione quadro 2009/948, in ragione della natura non vincolante del meccanismo dalla stessa disciplinato e dell'assenza di una determinazione specifica e puntuale delle possibili soluzioni a cui esso può consentire di pervenire. Si tratta, in definitiva, di una normativa che pone in capo ai Paesi interessati, con l'intervento di Eurojust, determinati obblighi “procedurali”, ma non quello di pervenire a un risultato: in caso di mancato accordo, infatti, potrà operare il rimedio ultimo del divieto di bis in idem.

Il problema dell'individuazione dello Stato più idoneo a perseguire il reato, e l'esigenza di evitare procedimenti paralleli, sono alla base anche della recente proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di trasferimento dei procedimenti penali, del 2023. La proposta si inserisce negli obiettivi fissati nella strategia dell'UE 2021- 2025 per la lotta al crimine organizzato e sembra indubbiamente utile, considerando anche che la Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento dei procedimenti penali del 1972 è stata ratificata solo da tredici Stati, e che l'Accordo fra gli Stati membri delle Comunità europee sul trasferimento dei procedimenti penali del 1990 non è mai entrato in vigore, forse per la scarsa attrattiva di uno strumento idoneo a porre limitazioni all'esercizio della giurisdizione. Nello sviluppo dei negoziati, si è rilevata anche l'importanza di coniugare l'efficacia della repressione di illeciti che in misura crescente eccedono i confini nazionali con la salvaguardia dei diritti fondamentali, quali il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e il rispetto delle prerogative della difesa.

---

9 2 Cass., Sez. Un., 28 giugno 2005, Donati.

Il trasferimento dei procedimenti penali, con riferimento ai reati ivi contemplati, è previsto altresì dalla nuova Convenzione ONU sul cybercrime (art. 39): la norma è destinata a costituire la base giuridica del trasferimento stesso, quando non siano in vigore altri trattati tra gli Stati parti che regolino tale profilo.

Proprio a fronte delle incertezze che riguardano la determinazione della giurisdizione, è essenziale che le autorità dei singoli Stati cooperino efficacemente nella prevenzione e nel contrasto della criminalità informatica. Un esempio virtuoso in questo senso è quanto previsto dalle direttive NIS (direttiva 2016/1148) e poi NIS2 (direttiva 2022/2255). Faccio riferimento, in particolare, all'istituzione del gruppo di collaborazione, della rete "CSIRT" dei punti di intervento e, da ultimo, del network EU CyCLoNe (*European Cyber Crisis Liaison Organisation Network*). Se il gruppo di collaborazione può svolgere un ruolo significativo sotto i profili dello scambio di informazioni e di buone prassi, della condivisione di strategie di intervento, della valutazione congiunta dei rischi, tra i compiti della rete "CSIRT" si colloca proprio l'attuazione di una risposta coordinata a un incidente cyber rientrante nella giurisdizione di uno Stato membro, o a carattere transfrontaliero. Anche CyCLoNe può fornire un supporto all'individuazione e gestione delle misure per fronteggiare simili eventi. Essenziale, in questi ambiti, è quindi l'attività delle Agenzie: in primo luogo l'Agenzia europea per la cybersicurezza – il cui ruolo operativo è stato rafforzato dal Cybersecurity Act (regolamento 2019/881) – e, nel nostro Paese, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, istituita nel 2021.

L'importanza di un intervento coordinato delle autorità statali nella gestione di incidenti e minacce cibernetiche si coglie anche nella proposta di *Cyber Solidarity Act* dell'Unione europea, presentata nel 2023, che contempla l'introduzione di appositi meccanismi di gestione delle emergenze e di revisione degli incidenti, specialmente al fine di fronteggiare illeciti di rilevante impatto e su larga scala.

Vorrei, infine, solo fare cenno alla recente approvazione di rilevanti atti normativi sovranazionali, che costituiscono una risposta all'incerta definizione dei confini della giurisdizione statale in materia di cybercrime e all'esigenza di acquisire le prove elettroniche oltre i confini nazionali. Mi riferisco, nell'ambito eurounitario, al regolamento (2023/1543) e alla direttiva (2023/1544) che, dopo cinque anni dalla presentazione delle relative proposte da parte della Commissione, hanno introdotto gli strumenti dell'ordine europeo di produzione e dell'ordine europeo di conservazione delle prove elettroniche. Si tratta una dimensione innovativa del mutuo riconoscimento, fondata sul contatto diretto tra l'autorità giudiziaria di uno Stato membro e il presta-

tore di servizi, detentore dei dati, stabilito in altro Stato membro. Queste misure mirano a rendere più efficace l'accertamento dei reati, sebbene non manchino profili di criticità, come la variabilità dei presupposti che possono giustificare il provvedimento nei diversi ordinamenti, e la prevedibile difficoltà, per il prestatore di servizi destinatario dell'ordine, di vagliarne la legittimità.

Un approccio analogo caratterizza, inoltre, il secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica, che contempla, anch'esso, una procedura di cooperazione diretta con il service provider stabilito in altro Stato parte della Convenzione per l'acquisizione di diverse tipologie di dati. È significativa la firma del protocollo anche ad opera di Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa; alcune previsioni in materia sono state inserite anche nella nuova Convenzione ONU, a cui ho già fatto riferimento (artt. 42 e 43).

L'auspicio è che le difficoltà nella delimitazione della giurisdizione statale, in relazione al cybercrime, non comporti un'inutile e pregiudizievole moltiplicazione di iniziative punitive – frutto della scarsa propensione a rinunciare a una fondamentale espressione della sovranità – ma sia invece il punto di partenza per lo sviluppo di un coordinamento efficace delle attività di prevenzione e repressione, a partire dall'Unione europea. Solo proseguendo su questa via, a mio avviso, sarà possibile fronteggiare le sfide, spesso imprevedibili, che la criminalità informatica continuerà a porre, anche nella sua dimensione transfrontaliera a queste sfide noi dobbiamo contrapporre la collaborazione tra Stati, perché la sfida verrà vinta, la battaglia verrà vinta, la guerra verrà vinta soltanto se gli Stati collaboreranno tra di loro e non si contenderanno, in chiave di fraintesa sovranità, la partenza di procedimenti penali che, duplicando le iniziative, le renderebbero meno efficaci.

Vi ringrazio.