



I QUADERNI DI ASLA DI **STORIA LEGALE**

A CURA DI ANTONIO BANA
INTRODUZIONE DI ISABELLA MERZAGORA

L'EREDITÀ DI TANGENTOPOLI
LA TRASFORMAZIONE DELLE SANZIONI
NEI CONFRONTI DEL CRIMINE
DEI "COLLETTI BIANCHI"





I QUADERNI DI ASLA DI **STORIA LEGALE**

A CURA DI ANTONIO BANA
INTRODUZIONE DI ISABELLA MERZAGORA

L'EREDITÀ DI TANGENTOPOLI
LA TRASFORMAZIONE DELLE SANZIONI
NEI CONFRONTI DEL CRIMINE
DEI “COLLETTI BIANCHI”



Indice

INTRODUZIONE della Professoressa Isabella Merzagora	5
PARTE 1	13
Modelli organizzativi e prevenzione della corruzione, la disciplina	
1. Tangentopoli trent'anni dopo	13
2. La percezione	13
3. I dati del Transparency Perception Index	13
4. I processi di corporate governance	14
5. Il nostro Paese dopo Tangentopoli	14
6. Misure straordinarie di gestione/sostegno e monitoraggio di cui all'art.32 D.L. 24 giugno 2014 n. 90 convertito dalla legge n. 114/2014	15
6.1 Procedure	15
7. Gli strumenti per la prevenzione: modelli organizzativi generali e cautele specifiche	17
PARTE 2	19
La criminalità nell'economia legale; tra Pubblico e Privato: finalità della ricerca	
1. Come cambia la criminalità	21
2. Analisi empirico-criminologiche sulla criminalità economica	22
3. Brevi considerazioni sulla crescita della criminalità economica a Milano dagli anni '90 alle soglie del 2000. La criminalità economica nel distretto della Corte d'Appello di Milano: analisi e statistiche dall'anno 1989 al 2000	25
3.1 Anno 1989	25
3.2 Anno 1990	25
3.3 Anno 1991	26
3.4 Anno 1992	26
3.5 Anno 1993	27
3.6 Anno 1994	27
3.7 Anno 1995	28
3.8 Anno 1996	28
3.9 Anno 1997	29
3.10 Anno 1998	30
3.11 Anno 1999	30
3.12 Anno 2000	31
4. Nuovi strumenti di contrasto alla criminalità economica e la crisi del modello punitivo classico	32
5. Normativa penale e nuovi sviluppi della criminalità economica	33

6. Dove la criminalità economica incontra la criminalità organizzata. Il ruolo dei professionisti	35
PARTE 3	39
I crimini dei “colletti bianchi”: nuove prospettive delle misure alternative alla detenzione dopo Tangentopoli: profili di responsabilità	
1. Premessa	39
2. Iter storico e la recente esperienza italiana di “mani pulite”	40
3. Analisi di alcuni casi campione del periodo di “Tangentopoli”	42
4. Intervento della Suprema Corte di Cassazione in merito ai criteri di ammissione dell’affidamento in prova nei casi di reati del “colletto bianco”	43
5. Elemento di novità: nuovi presupposti sul giudizio prognostico nella valutazione di estinzione della pena (caso Forlani)	44
PARTE 4	47
Conclusioni	
1. Premessa	47
2. Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n.231 riguardante la disciplina della “Responsabilità Amministrativa delle persone giuridiche della società e delle associazioni anche priva di responsabilità giuridica”, a norma dell’art.11 della legge 29 settembre 2000, n.300	49
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	53

INTRODUZIONE della Professoressa Isabella Merzagora

(Giurista, psicologa, specialista in criminologia clinica
Dottore in Ricerca in Scienze Criminologiche e Psichiatrie Forensi.
Professore Ordinario di Criminologia presso l'Istituto di Medicina
legale dell'Università degli Studi di Milano.
Past President della Società Italiana di Criminologia

Lo scritto di Antonio Bana è ricco di importanti riferimenti molti dei quali specificamente giuridici e tecnico-giuridici. Io sono una criminologa, però ho trovato non pochi punti di contatto fra quello che scrive l'Autore e la mia materia.

La criminologia si è occupata da tempo di crimini e criminali “dal colletto bianco”, tant'è che l'espressione fu coniata appunto da un criminologo, Edwin Sutherland, perché secondo la moda della sua epoca – siamo negli anni Quaranta del Novecento – le persone di ceto elevato, contrariamente agli operai e ai contadini, indossavano camicie bianche. È però innegabile che molte delle teorie criminologiche siano modellate sui crimini convenzionali, sui delitti violenti o sugli *Street crimes*. È suggestivo, per esempio, che Lombroso si fosse sì interessato agli scandali finanziari che, alla fine dell'Ottocento, scossero non solo il mondo economico ma anche quello politico italiano, del “brigantaggio bancario” e della sua pericolosità, ma dovette rendersi conto dell'assoluta inettitudine delle assunzioni della Scuola Positiva a spiegare questo tipo di delinquenza: era di immediata evidenza quanto la teoria dell'atavismo o quella del delinquente nato non fossero applicabili a questi delinquenti.

Negli anni successivi a Lombroso, e soprattutto in quelli a noi più vicini, gli studi su questi reati e sui loro autori si moltiplicarono, tant'è che l'esortazione di Raffaele Cantone secondo cui “anche la comunità accademica internazionale deve fare la sua parte” non cade nel vuoto, per la comunità accademica internazionale e per quella nazionale.

Così, nello scritto di Antonio Bana troviamo numerosi spunti che rinviano agli studi criminologici e anche non pochi motivi di riflessione per il criminologo.

La comunità accademica si è occupata del “Dove la criminalità economica incontra la criminalità organizzata”, come scrive Bana (p. 20). Per alcuni criminologi le sovrapposizioni fra criminalità economica e criminalità organizzata sono tali da consigliare il termine comune di “reato organizzato” e un sostenitore appassionato dell'identità fra criminalità economica e criminalità organizzata è Di Nicola che parte dall'assunto fondamentale secondo cui la criminalità economica è criminalità con connotati di organizzazione, e dunque dev'essere attuata con modalità imprenditoriali: divisione del lavoro, specializzazione, razionalità. Attraverso l'analisi di alcuni clamorosi casi internazionali, Di Nicola dimostra come possano esserci sia identità di azioni sia coesistenza di protagonisti nella delinquenza economica e in quella organizzata, perché è sempre più frequente che uno stesso tipo di illecito sia perpetrato indistintamente con metodi identici o molto simili da gruppi di professionisti o di imprenditori, e da

un'organizzazione criminale di stampo mafioso. Gli esempi sono le operazioni di riciclaggio, le frodi all'unione Europea, l'aggiotaggio di titoli societari, le corrotte. Il fatto poi, continua l'Autore, che in alcuni Paesi nei più clamorosi casi di criminalità economica fossero coinvolte le massime autorità dello Stato - il Russian Gate è il suo esempio - depone per una identità istituzionale. Di Nicola descrive dunque caratteristiche di quella categoria concettuale che, appunto assimilando criminalità economica e criminalità organizzata, chiama criminalità economica organizzata¹.

Il discorso si porta subito sulle novità nelle strategie sanzionatorie, che Bana spiega e che saggiamente divengono più articolate e non si limitano al facile espediente dell'aumento della pena carceraria a cui talora il Legislatore ha fatto ricorso per non dover esercitare la "fantasia" e per sedare un'opinione pubblica che non si sa fino a che punto mossa da doverosa indignazione morale o pure da "invidia di classe".

Molte ricerche criminologiche hanno fra l'altro confermato l'avvertimento del Beccaria: non tanto la severità quanto la certezza della sanzione contribuisce all'adesione normativa².

La sanzione comunque ha da esserci, per una serie di motivi che acutamente sono indicati nel testo, a cominciare dal dover contrastare la diffusione di "una serie di regole informali" (p. 5) che il criminologo definirebbe una vera e propria sottocultura, cioè una sottocategoria della cultura caratterizzata da una o più norme ed atteggiamenti diversi da quelli della cultura dominante, che viene così solo parzialmente accettata, o in cui sono inclusi valori con essa in contrasto³.

La sanzione serve inoltre per evitare la de-moralizzazione, e nel testo si fa riferimento al "senso diffuso di perdita nel rispetto per l'autorità" (p 10): se anche i privilegiati si mostrano insaziabili, se "tutti" sono disonesti, se coloro che dovrebbero essere d'esempio per la loro collocazione ai vertici delinquono, perché io no? Sono forse più "fesso"? (il grande timore dell'italiano!). Nella sentenza relativa allo "scandalo Lockheed" leggiamo: "la Corte ha ben presente la gravità del delitto di corruzione propria, tanto più evidente quando a commettere i fatti di reato sono stati anche soggetti che hanno agito nell'esercizio delle funzioni l'uno di Ministro del Governo della Repubblica, l'altro di Capo di Stato Maggiore di una delle sue forze armate. Il comportamento di costoro non solo ha offeso i beni giuridici oggetto della specifica tutela penale, ma ha anche attentato alla credibilità delle istituzioni democratiche".

Sanzioni più articolate e anche controlli più incisivi dunque, con un paradosso a cui il Legislatore dovrebbe prestare attenzione che è quello per cui la eccessiva farraginosità normativa e l'aumento dei controlli allungheranno i

1 Di Nicola A., La criminalità economica organizzata: implicazioni di politica criminale, Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia, 1-2, 2002

2 Apel, Robert. 2013. "Sanctions, perceptions, and crime: Implications for criminal deterrence." *Journal of quantitative criminology* 29 (1):67-101. doi: 10.1007/s10940-012-9170-1; Nagin, D. S., & Pogarsky, G. (2001). *Integrating celerity, impulsivity, and extra legal sanction threats into a model of general deterrence: Theory and evidence.* *Criminology*, 39, 865-891

3 Ferracuti, F. & Wolfgang, M.E. (1966). *Il comportamento violento.* Milano: Giuffrè.

tempi per l'ottenimento di qualsiasi cosa pur legittima e renderanno più frequenti le "scorciatoie".

La sanzione serve per ri-bilanciare costi/benefici del crimine, e Antonio Bana fa riferimento all'approccio economico razionale. In estrema sintesi, Gary Becker, un economista che alla fine degli anni Sessanta del Novecento si ripromise di applicare le teorie economiche anche alla criminologia⁴, sostenne che alla base di ogni comportamento, e quindi anche di quello criminale, vi è un calcolo di tipo utilitaristico e dunque una componente assolutamente razionale. Il criminale, quale agente economico, sceglierà di violare le norme se l'utile che si aspetta di ricavare è superiore a quello che può attendersi dal comportamento conforme, ovvero se i costi di tale scelta sono inferiori ai benefici. Fra i costi si citano anche quelli etici e di reputazione, non solo il carcere: "questo si riflette inevitabilmente sull'ambito reputazionale, minando l'integrità societaria", ricorda Bana (p. 6)

Arriviamo dunque al discorso sulle misure alternative alla detenzione, indirizzate, scrive Bana, "*verso la criminalità medio piccola dell'emarginato sociale*", quindi di più difficile applicazione per soggetti come quelli di cui qui ci occupiamo. A parte il rischio di moralismo, ci si potrebbe chiedere come mai si ritiene il carcere criminogenetico per gli altri delinquenti e salutare per i colletti bianchi.

Certo, vale particolarmente per loro la legge della *less eligibility* (minore desiderabilità), cioè il principio per il quale in carcere la persona deve stare peggio che fuori o verrebbe meno la funzione deterrente della detenzione, ma in sintesi è giusto che: "*La giurisprudenza della magistratura di sorveglianza ha tuttavia stabilito che l'appartenenza alla categoria dei 'colletti bianchi' non può essere preclusiva dell'ammissione ai benefici penitenziari, a condizione che vi sia da parte di questi soggetti, apparentemente non abbisognevoli di rieducazione, il riconoscimento dei propri errori, e il proponimento di non dedicarsi più a quell'attività lesiva dei valori sociali precedentemente posta in essere.*"

4 Becker G. S., *Crime Punishment: an economy approach*, Journal of Political Economy, 2, pgg. 169-217, 1968

PARTE 1

Modelli organizzativi e prevenzione della corruzione, la disciplina

SOMMARIO: 1. Tangentopoli trent'anni dopo – 2. La percezione – 3. I dati del Transparency Perception Index – 4. I processi di corporate governance – 5. Il nostro Paese dopo Tangentopoli – 6. Misure straordinarie di gestione/ sostegno e monitoraggio di cui all'art.32 D.L. 24 giugno 2014 n. 90 convertito dalla legge n. 114/2014 – 6.1 Procedure – 7. Gli strumenti per la prevenzione: modelli organizzativi generali e cautele specifiche

1. Tangentopoli trent'anni dopo

Si parla molto oggi dell'Italia come di un Paese corrotto, ma in realtà più probabilmente è solo particolarmente propenso a percepirsi ancora più corrotto di quanto non lo sia effettivamente. Quali e quanti sono gli indici di percezione e quale la sua attendibilità? La corruzione in Italia è una realtà, sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Possiamo misurare in qualche modo il peso della corruzione da Tangentopoli in avanti?

2. La percezione

Il problema esiste e richiede una strategia di contrasto e di prevenzione costante e mirata. Si pensi che da quando in Italia è stata sviluppata una politica più attenta e severa di prevenzione della corruzione e l'Anac ha focalizzato la sua forza sulla sensibilità della percezione, c'è stato un sensibile miglioramento. Nel nostro Paese la corruzione oggi è maggiormente percepita perché se ne parla di più: purtroppo è proprio così, parlare di anticorruzione fa inevitabilmente intensificare la percezione comune di corruzione.

3. I dati del *Transparency Perception Index*

L'Italia sconta un *deficit* negativo nel rapporto tra percezione della corruzione ed effettiva esistenza del fenomeno: nella classifica del *Transparency Perception Index* il nostro Paese si posiziona al 53° posto su 180 Paesi. Lo stesso Raffaele Cantone, già presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ha detto che «*per questo uno degli obiettivi prioritari a livello sovranazionale è quello di lavorare per reperire criteri oggettivi e scientifici di misurazione della corruzione e anche la comunità accademica internazionale deve fare la sua parte*».

Secondo l'indice, i Paesi meno corrotti al mondo sono Danimarca, Nuova Zelanda, Finlandia, Singapore, Svizzera e Svezia, mentre occupano gli ultimi posti nazioni come il Venezuela, la Libia e il Burundi, il Sudan o l'Afghanistan. L'Italia – come già detto – si trova al 53° posto: per avere un metro di paragone, si pensi che la Francia è al 21esimo posto, la Spagna al 41esimo, la Grecia e la Romania al 67esimo, e ancora grandi potenze come la Cina e la Russia si classificano 87esima e 138esima.

4. I processi di *corporate governance*

Sotto questo profilo i fenomeni di globalizzazione e digitalizzazione hanno profondamente influito sui processi di corporate governance delle imprese anche multinazionali.

Nelle dinamiche operative dei gruppi l'implementazione dei sistemi di compliance previsti dal d.lgs. 231/2001 ha influito in maniera decisa in modo particolare su tre diversi ambiti:

1. **Struttura organizzativa delle imprese:** le entità italiane delle multinazionali sono storicamente dotate di una funzione audit e compliance di gruppo. Tali funzioni si sono dovute confrontare con le diverse realtà locali e con la specificità delle normative applicabili, creando così processi e relazioni nuove tra i diversi livelli di governance; ciò è avvenuto in Italia con l'attuazione del d.lgs 231/01;
2. **Convivenza tra policies proprie delle *corporation*** e procedure previste dal Modello Organizzativo a valle della mappatura delle attività sensibili;
3. **Sistemi di controllo** e soprattutto **attività ODV** e posizionamento all'interno dell'organizzazione aziendale.

5. Il nostro Paese dopo Tangentopoli

Negli ultimi anni il diritto penale della corruzione è sicuramente cambiato, oggetto di numerosi interventi di modifica: sono state per esempio introdotte delle nuove fattispecie come la corruzione in atti giudiziari, la corruzione internazionale, l'induzione indebita, nata quest'ultima da una costola della vecchia concussione.

Le novità hanno inciso principalmente sul piano delle **sanzioni**. Sono aumentate quelle principali (ad esempio la corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio è punita con la pena della reclusione da 6 a 10 anni in luogo di quella da 2 a 5 anni). Sono state inasprite le **pene accessorie** (è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici per condanne per corruzione propria e concussione superiore a tre anni di reclusione e negli altri casi l'interdizione quinquennale).

Sono state introdotte **misure patrimoniali molto rigorose** (la confisca dei beni che costituiscono il profitto e il prezzo del reato, applicabile anche per

equivalente ed in alcuni limitati casi persino la possibilità di applicare la confisca cd. di prevenzione e cioè a prescindere dall'accertamento della commissione del reato).

Si sta evolvendo una sorta di **politica d'inasprimento dell'impianto punitivo** con uso di strumenti investigativi in modo più ampio rispetto ai reati comuni. Ne è esempio l'introduzione di una speciale attenuante della collaborazione che dovrebbe favorire i pentimenti di corrotti e corruttori, o la possibilità di applicare per le intercettazioni in materia la normativa speciale valida per i processi di mafia.

6. Misure straordinarie di gestione/sostegno e monitoraggio di cui all'art.32 D.L. 24 giugno 2014 n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 114

Anac può avviare nei confronti dell'Ente un procedimento finalizzato alla proposta di adozione di **misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio nei confronti di una società**.

6.1 Procedure

L'Anac ha il potere di chiedere, a seguito di segnalazioni anche a mezzo stampa su procedimenti penali per reati come abuso d'ufficio, induzione indebita, corruzione, truffa e falso, con contestuali misure cautelari personali e giuridiche, agli **Uffici della Procura della Repubblica** gli atti relativi alle misure cautelari adottate, al fine di valutare la sussistenza e i presupposti per l'applicabilità dell'attività di controllo da parte dell'Autorità.

Successivamente Anac – se ritiene sussistenti tali presupposti d'intervento – può comunicare l'avvio del procedimento finalizzato alla proposta di adozione di misure straordinarie di gestione e monitoraggio nei confronti dell'Ente sotto indagine da parte dell'Autorità Giudiziaria.

Questa procedura prevede che le parti possano inoltre presentare eventuali memorie e documenti nel termine di 20 giorni dal ricevimento della comunicazione dell'Anac al fine di espletare la propria linea difensiva.

Che cosa può succedere nel caso in cui emergano fatti gravi e accertati anche ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett a, l. 114/2014? Il presidente dell'Anac ne informa il Procuratore della Repubblica e propone al **Prefetto** competente in relazione al luogo in cui ha sede l'Ente («la stazione appaltante»):

- **di ordinare la rinnovazione degli organi sociali**, mediante la sostituzione del soggetto coinvolto e, ove l'impresa non si adegui nei termini stabiliti, di provvedere alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione;

- **di provvedere direttamente alla straordinaria e temporanea gestione dell'impresa limitatamente alla completa esecuzione del contratto d'appalto ovvero dell'accordo contrattuale o della concessione.**

Il quadro finale nel suo complesso testimonia un livello di corruzione radicato e persistente verso il quale bisogna tenere costantemente alta la nostra attenzione.

Il comparto della contrattualistica pubblica resta il più colpito e per comprendere l'effettivo "*modus operandi*" della corruzione è interessante inquadrare il sistema e gli ambiti in cui esso si manifesta.

Secondo l'analisi dell'Anac nel 2019 il settore più a rischio si conferma quello legato ai lavori pubblici (edifici, strade, messa in sicurezza del territorio): 61 gli episodi di corruzione esaminati nel triennio 2016-2019, pari al 40% del totale.

A seguire il comparto legato al ciclo dei rifiuti (con 33 casi, pari al 22%) e quello sanitario con 19 casi (forniture di farmaci, di apparecchiature mediche e strumenti medicali – equivale al 13%).

Da ultimo il Rapporto Anac del mese di ottobre 2019 delinea una serie di elementi indicatori del fenomeno corruttivo molto significativi come:

- illegittimità gravi e ripetute in materia di appalti pubblici (abuso di procedure di somma urgenza, rimborsi anomali);
- assenza di controlli;
- assunzioni clientelari;
- illegittime concessioni di erogazioni e contributi;
- illegittimità nel rilascio di licenze in materia edilizia;
- illiceità in procedimenti penali, civili, amministrativi al fine di ottenere provvedimenti di comodo.

Da ultimo altri numeri vengono posti in evidenza nell'apparato burocratico, come 46 dirigenti indagati, ai quali vanno aggiunti altrettanti tra funzionari e dipendenti.

Rispetto al fenomeno della Prima Repubblica i numeri appaiono comunque tutt'altro che trascurabili, anche se con dimensioni diverse, da momento che nel periodo di riferimento sono stati 47 i politici indagati (23% del totale). Di questi 43 sono stati arrestati: 20 sindaci, 6 vice sindaci, 10 assessori e 7 consiglieri.

I comuni rappresentano gli enti di maggior rischio.

In conclusione, osserva Anac, gli scambi a livello corruttivo avvengono secondo meccanismi stabili di regolazione, che "*assicurano l'osservanza diffusa di una serie di regole informali e che assumono diverse fisionomie a seconda del ruolo predominante svolto dai diversi centri di potere: politico, burocratico, imprenditoriale*".

7. Gli strumenti per la prevenzione: modelli organizzativi generali e cautele specifiche

Per restituire efficacia al meccanismo premiale occorre un ripensamento significativo dei modelli organizzativi in due direzioni: semplificazione e puntualizzazione.

Occorre muoversi su tre fronti:

- **integrare il contenuto minimo del modello organizzativo** previsto dalla legge con la indicazione ex ante dei comportamenti cui la società dovrà attenersi in caso di commissione del reato, al fine di tenere separati i piani della responsabilità dell'ente e dell'autore del reato, nonché con un principio che sottolinei la rilevanza della dimensione dell'impresa;
- **semplificare radicalmente le linee guida** dei modelli organizzativi con l'individuazione di prescrizioni per principi/obiettivi da declinare poi all'interno di ciascuna impresa in cautele specifiche, individuate sulla base del processo di analisi dei rischi e di protocolli, ovvero le migliori prassi allo stato dell'arte;
- **maggior autorevolezza nel definire i protocolli** che siano di supporto alle imprese nella costruzione dei modelli e al giudice nella valutazione.

Il decreto 231 fornisce alcuni principi generali sul Modello preventivo che devono essere calati nella realtà organizzativa di ciascuna impresa (mappatura dei rischi; protocolli preventivi; corretta gestione delle risorse finanziarie; flussi informativi verso l'organismo di vigilanza; sistema disciplinare, *whistleblowing*).

Questa scelta è coerente con l'obiettivo di fondo del modello, che consiste nella riduzione dello specifico rischio di reato attraverso cautele preventive che nascono dall'interno dell'organizzazione.

Tematica di assoluto interesse è quella che attiene alle **investigazioni interne societarie**, svolte spesso dalla funzione di *Internal Audit* nello specifico ambito della prevenzione del rischio reato di cui al d.lgs. 231/2001.

Sempre più rilevante appare oggi il **ruolo dell'informazione e delle notizie di stampa** anche nell'ambito dei contesti societari: nel momento in cui anche solo a livello mediatico si viene coinvolti in vicende giudicate negative, questo si riflette inevitabilmente sull'ambito reputazionale, minando l'integrità societaria.

Ecco perché si ritiene indispensabile far operare all'interno delle organizzazioni aziendali – in particolar modo in quelle di grosse dimensioni – quei **flussi informativi idonei a rilevare le potenziali minacce**, i cosiddetti “*campanelli d'allarme*”, in modo da poter anticipare in modo concreto potenziali danni.

In questo contesto e a fronte dell'inasprimento sanzionatorio sul versante penalistico dei reati presupposto inseriti nel d.lgs 231/2001, l'impresa moderna ritiene sempre più necessario elevare il suo grado di tutela verso una *corporate*

compliance sempre più qualificata, che possa rientrare a pieno titolo tra le **priorità** dell'agire nel sistema **organizzato aziendale**.

Giova sul punto analizzare e confrontarsi con sistemi di prevenzione, investendo correttamente in **sistemi di gestione dell'attività d'indagine interna**.

In questo modo l'Ente potrà comprendere meglio le cause e le modalità operative attraverso le quali la norma è stata violata, al fine di implementare le proprie misure correttive, idonee ad evitare che si possano verificare simili illeciti.

Il presupposto dell'avvio di qualsiasi indagine interna è costituito dall'avvertimento, anche di mero sospetto, di notizie riguardanti violazioni che andrebbero ad incidere sulle **procedure** e sui **principi cardine del Modello Organizzativo aziendale**.

Si ricorda che esistono soluzioni IT che offrono la possibilità di impostare indicatori automatici di anomalie anche note come "*red flags*", al verificarsi di determinati eventi.

Da qui nasce tutta una **attività di monitoraggio** svolta regolarmente dall'ODV e/o dall'*Internal Audit*, unitamente alle segnalazioni interne provenienti dai sistemi di *whistleblowing* e dai differenti sistemi della funzione aziendale IT che possono indicare l'esistenza di fenomeni sospetti.

PARTE 2

La criminalità nell'economia legale; tra Pubblico e Privato: finalità della ricerca

SOMMARIO: 1. Come cambia la criminalità – 2. Analisi empirico-criminologiche sulla criminalità economica – 3. Brevi considerazioni sulla crescita della criminalità economica a Milano dagli anni 90' alle soglie del 2000. La criminalità economica nel distretto della Corte d'Appello di Milano: analisi e statistiche dall'anno 1989 al 2000 – 3.1 Anno 1989 – 3.2 Anno 1990 – 3.3 Anno 1991 – 3.4 Anno 1992 – 3.5 Anno 1993 – 3.6 Anno 1994 – 3.7 Anno 1995 – 3.8 Anno 1996 – 3.9 Anno 1997 – 3.10 Anno 1998 – 3.11 Anno 1999 – 3.12 Anno 2000 – 4. Nuovi strumenti di contrasto alla criminalità economica e la crisi del modello punitivo classico – 5. Normativa penale e nuovi sviluppi della criminalità economica – 6. Dove la criminalità economica incontra la criminalità organizzata. Il ruolo dei professionisti

Lo studio in esame è finalizzato agli aspetti della criminalità che ha luogo in ambiti di relazione socio-economica caratterizzati da un alto grado di istituzionalizzazione: tipicamente le relazioni economiche legali e le relazioni politico-economiche tra soggetti privati e soggetti che svolgono funzioni pubbliche o di rilevanza pubblica.

La complessità delle fattispecie che rientrano in questa fenomenologia delittuosa rendono assai ardua l'analisi, in assenza, tra l'altro, di qualunque genere di informazione statisticamente coerente sulle caratteristiche dei soggetti coinvolti e delle attività da essi svolte. I dati disponibili consentono alcune valutazioni circa il grado di utilizzo, ovvero di coinvolgimento, nei differenti ambiti di azione criminale delle strutture organizzative tipiche dei contesti economici e istituzionali legali.

La distinzione più importante è quella tra comportamenti ristretti alla sfera di interazione tra soggetti privati e azioni che invece coinvolgono il funzionamento di strutture organizzative di pubblico interesse. La prima componente prevale decisamente sia in valori assoluti, sia con riferimento ai tassi di crescita.

Tuttavia la situazione si ribalta qualora si consideri l'evoluzione nel tempo del numero delle persone denunciate. Esso si evolve a tassi stabilmente superiori a quelli del numero dei delitti, evidenziando così una progressiva emersione delle responsabilità individuali per i comportamenti illeciti attuati. I comportamenti criminali nelle relazioni tra privati presentano, invece, un grado di sommersione crescente almeno sino al 1994, anno in cui tale trend sembra decisamente invertirsi. La crescente capacità di individuare i responsabili dei delitti commessi nelle relazioni pubblico-privato è un fenomeno riscontrabile per tutte le fattispecie di reato, che coinvolgono principalmente l'azione di funzionari pubblici. Questa emersione è constatabile con particolare evidenza per i reati di peculato, malversazione e corruzione, oggetto privilegiato dell'azione del pool "Mani Pulite" e caratterizza al contempo il reato di omissione di atti d'ufficio e gli altri a esso connessi. Un'emersione più incerta e discontinua è invece individuabile per le fattispecie di reato (falsità in atti, persone e sigilli) che coinvolgono principalmente l'azione di soggetti privati nello svolgimento di funzioni di pubblico interesse.

La caratteristica della criminalità milanese, che verrà tratteggiata per quanto attiene ai crimini economici nel capitolo successivo, fa emergere la centralità dei fenomeni criminali che hanno luogo in ambiti di interazione sociale normalmente legali come fattore determinante dei futuri scenari. Da un lato, infatti, fenomeni come l'evoluzione organizzativa della criminalità violenta e predatoria, la razionalizzazione in atto sui mercati illegali più remunerativi, la crescente permeabilità dell'economia legale ai flussi finanziari e reali di origine illecita, convergono, almeno tendenzialmente, verso la diffusione di comportamenti illeciti negli ambiti di relazioni normalmente legali e lo svuotamento di ruolo delle istituzioni che strutturano tali ambiti. D'altro conto, la diffusione di comportamenti illegali nelle relazioni economiche e politico-amministrative offre allettanti opportunità e ingenti vantaggi competitivi ai soggetti criminali che dispongono di strutture organizzative e di coordinamento evolute assieme a ingenti risorse economiche. L'analisi della criminalità economica e politico-amministrativa configura un duplice scenario.

Sul versante del rapporto tra cittadino e Pubblica amministrazione, il rischio criminalità appare in prima approssimazione riconducibile principalmente alla diffusione progressivamente crescente di comportamenti illeciti messi in atto da soggetti che operano all'interno delle istituzioni pubbliche. I dati inoltre evidenziano chiaramente un'attenuazione della dinamica dei reati commessi da chi opera come intermediario nel rapporto tra cittadino e P.A. (professionisti) o da parte dei cittadini stessi. Tuttavia, a moderare la valutazione del rischio in questo ambito, contribuisce la rilevazione della notevole capacità di reazione del tessuto socio-istituzionale milanese. Più critica si delinea invece la situazione sul versante delle relazioni economiche tra privati. In quest'ambito il forte dinamismo manifestato da fattispecie criminali come la truffa, l'appropriazione indebita e l'insolvenza fraudolenta accompagnato da una ancora debole capacità di individuare le responsabilità, fa emergere una tendenza preoccupante.

L'articolazione e la vitalità del sistema economico milanese, indiscutibili indicatori di efficienza e funzionalità, costituiscono tuttavia fattori di vulnerabi-

lità all'infiltrazione criminale e rendono, al contempo, particolarmente delicato e oneroso l'intervento degli apparati pubblici preposti all'accertamento delle responsabilità penali. Il necessario intervento per bloccare la tendenza individuata, non può essere pertanto delegato solamente all'azione repressiva e di accertamento attivabile dalle autorità inquirenti, ma necessita prioritariamente dello sviluppo di un'azione preventiva fondata su forme di controllo e di auto-regolazione attivate dalla stessa *business community*.

1. Come cambia la criminalità

Prima di introdurci ancora più a fondo con quello che sarà la struttura di questa indagine – ovvero i reati economici – preme a tal riguardo evidenziare come sia cambiata la criminalità in generale nell'ultimo decennio.

È sicuramente difficile fornire una rappresentazione esauriente dell'andamento della criminalità del nostro Paese: infatti, i dati ufficiali, relativi alle denunce pervenute alle forze dell'ordine, per alcune tipologie di reato, risultano fortemente sottostimati a causa di una scarsa propensione delle vittime a denunciare il reato subito.

Ci si riferisce in particolare ad alcune tipologie di reato, che non vengono denunciate per il basso contenuto economico dell'illecito (borseggi, scippi, furti, ecc.) o per paura di subire ritorsioni (è il caso dell'usura e dell'estorsione) o anche per vergogna (violenza sessuale, percosse).

Non basta, quindi, l'esame dei semplici dati statistici per avere un'idea della dimensione quantitativa del fenomeno criminale: per questo motivo sempre più di frequente si fa ricorso ad indagini cosiddette "di vittimizzazione" che hanno l'obiettivo di far emergere il numero oscuro di reati non denunciati, chiedendo direttamente ad un campione di popolazione se sia stato vittima di reati, di che tipo, o se abbia o meno denunciato l'accaduto alle forze dell'ordine.

In ogni caso le statistiche rimangono fondamentali per capire le tendenze di breve-medio periodo: infatti, poiché non è pensabile che nel giro di pochi anni vi siano state sensibili variazioni nella propensione alla denuncia, l'aumento delle denunce segue un aumento della criminalità, viceversa, la loro contrazione è segnale di minor presenza delle attività criminali.

I dati relativi all'ultimo decennio presentano segnali di non facile interpretazione: la criminalità, dopo essere cresciuta a ritmi vertiginosi per tutti gli anni '70 (quando si denunciavano circa un milione di reati l'anno) e gli anni '80, prosegue la sua impennata, sino al 1991 compreso: in quell'anno si raggiunge il massimo con 2.647.737 reati denunciati.

Da quel momento l'andamento è altalenante: nel 1994 il fenomeno criminale sembra subire una contrazione che fa scendere le denunce a 2.173.448; segue un periodo di nuova crescita che porta le denunce a stabilizzarsi intorno a due milioni e mezzo l'anno. Tra il 1997 e il 1998 non si segnala variazione di

rilievo: infatti nell'ultimo anno le denunce sono diminuite appena dello 0,6% passando da 2.440.754 a 2.425.748 .

È consolante anche la variazione nel medio periodo: dal 1991 al 1998, la criminalità infatti ha subito una flessione dell'8,4% e tutti i maggiori reati (omicidi, rapine e furti) hanno subito un calo. A dire il vero il dato sul totale dei furti denunciati e sugli street-crimes, i reati di strada, che indicano una riduzione piuttosto consistente (-13.2% per i furti nel loro complesso, -39,6% per i furti sulle auto in sosta, addirittura -52% per gli scippi) è da prendere con cautela a causa della possibile mancata rilevazione di questi reati, che molti cittadini tendono a non denunciare per gli scarsi risultati concreti che la denuncia produce.

Al contrario, nel breve periodo le singole tipologie di reato fanno registrare una preoccupante inversione di tendenza rispetto a quello che è l'andamento complessivo delle denunce: infatti la diminuzione della criminalità che si registra tra il 1997 e il 1998 è dovuta alla componente classificata sotto la voce "altro", mentre si registra un aumento di quei delitti che, per l'efferatezza della loro natura (omicidi, rapine), o per la riscossione del premio stabilito dalla copertura assicurativa (furti in appartamento e furti d'auto), vengono generalmente denunciati; risultano però in ascesa anche i cosiddetti street-crimes, tipici della microcriminalità propriamente detta. Tra questi reati, infatti, solamente gli scippi sono diminuiti (-4,3%), mentre si registra un incremento dei borseggi, pari al 20,7%, e un aumento sia dei furti di autoveicoli (2,6%) che dei furti sulle auto in sosta (3,2%). Inoltre, il numero complessivo dei furti è aumentato del 5,5% e quelli in appartamento sono cresciuti del 3,9%. Tornando ai reati più efferati, l'aumento che colpisce di più è quello relativo alle rapine che in un anno crescono del 14,9% (passando da 32.896 denunce nel '97 a 37.728 nel '98), assumendo valori complessivi simili a quelli di inizio decennio (nell'1991 erano 39.206). La crescita di questo indicatore segnala una recrudescenza della criminalità violenta e potrebbe giustificare, almeno in parte, l'aumento dell'allarme sociale tra la popolazione. Infatti, mentre il quadro delineato dalle statistiche relativamente al totale dei reati dovrebbe smentire l'allarmismo, l'aumento, nel corso dell'ultimo anno, di alcuni particolari reati, potrebbe costituirne il motivo scatenante.

2. Analisi empirico criminologiche sulla criminalità economica

Dall'analisi della criminalità in generale qui sopra riportata, si passa ora ad analizzare quelle che sono le eventuali coordinate empirico-criminologiche che definiscono la criminalità economica.

Secondo l'analisi fatta da G. Forti sul legame stretto che passa tra economia, politica e Amministrazione, questo porta a individualizzare l'accordo secondo cui la fattispecie della corruzione possa essere integrata anche dalla semplice condotta del privato cittadino che, per ottenere più rapidamente un certificato o un qualche altro atto della pubblica amministrazione, allunghi una somma di denaro all'impiegato statale.

Ma l'evoluzione della criminalità economica attraverso le differenti dinamiche diffuse della corruzione deve essere analizzata in radici ben più profonde in un pregresso e concomitante quadro collusivo (sottolineando anche l'aspetto della commensurabilità criminologica delle piccole e grandi corruzioni).

La fenomenologia sicuramente degna di attenzione per quanto concerne l'esperienza della tangentopoli milanese, è quella incentrata attorno a ben definiti soggetti, inquadrabili in una fascia alta o medio alta della vita economica e politico-amministrativa del paese.

A ragion veduta Forti parla di "interazione" di soggetti che in breve tempo cadono in una completa confusione di ruoli, favorito senza alcun dubbio dal vigoroso intervento dello stato nell'economia e in gran parte per la fusione delle due sfere amministrativa ed economica.

Basti pensare ai Paesi, come il nostro nei quali la società ha raggiunto uno stadio evolutivo tale, dove non si conoscono più regole scritte e non scritte e dove vi è una circolazione fittissima e a pieni giri di denaro.

Da qui è nata, senza alcun dubbio, un aspetto caratterizzante connesso alla durata, alla ripetitività e alla sistematicità dei rapporti corruttivi che è quello costituito dagli elevatissimi livelli di sofisticazione raggiunti nei pagamenti illeciti. Anche in questo aspetto la criminalità economica è evoluta.

Le varie transazioni illecite e le relative sofisticate coperture hanno avuto senza dubbio un effetto non secondario sull'enorme diffusione nel tempo e nello spazio di questi crimini.

La natura della criminalità economica e lo sviluppo del suo fenomeno a partire dal periodo di "mani pulite" si è collocato in un cruciale snodo di rapporti tra i piani alti dell'economia e della politica.

Questo aspetto ha finito per riflettersi su un'altra grandezza di rilievo estremo, ovvero la natura del danno prodotto da questi fatti, non più ristretto alle un po' logore categorie del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, ma esteso anche all'integrità dell'economia nazionale, alle regole della concorrenza e allo stesso funzionamento delle istituzioni democratiche.

Occorre fare solo un breve accenno alla letteratura sociologica ed economica americana, che è sempre stata particolarmente sensibile al problema del danno derivante alla società da tale fenomeno criminoso.

Si percepisce in questo modo all'interno della collettività un senso diffuso di perdita nel rispetto per l'autorità.

Se si considera il quadro di tutte le variabili che si possono prospettare, ci si rende conto di come a questa compete l'attitudine a determinare un deciso e forte spostamento dei fatti di corruzione quanto meno verso l'area definita in criminologia come la criminalità economica.

Nello studio dei fenomeni in questione la letteratura criminologica è giunta a isolare, e quindi a studiare autonomamente, un'area quanto mai definita di criminalità caratterizzata:

- 1) da elevatissimi livelli di pericolosità e dannosità incidenti sia sull'ordine economico in sé, sia sulla fiducia collettiva nella quale tale ordine trova il proprio fondamento a fronte del numero relativamente ristretto degli autori dei reati;
- 2) dal tipo di vantaggio, sicuramente economico, non solo in senso immediatamente patrimoniale, ma, non di rado, nella forma di una posizione preferenziale sul terreno competitivo, acquisito dai protagonisti degli illeciti;
- 3) dalla caratteristica diffusiva "a risucchio" o "a spirale" dei reati;
- 4) dalle enormi difficoltà, di rilevamento e pressione, sia per la complessità e sofisticazione delle pratiche illecite, sia per il carattere collettivo e superindividuale dei beni colpiti;
- 5) infine, e soprattutto, proprio dal radicarsi delle relative condotte nelle sfere alte del mondo economico.

Da ultimo occorre sottolineare come l'impostazione di qualsiasi strategia di lotta e prevenzione, pur nella consapevolezza dell'insufficienza degli strumenti giuridici in generale e di quelli penali in particolare, a sradicare il fenomeno, dovrebbe in primo luogo tener conto della necessità di sormontare almeno in parte quei fattori che determinano la ben nota e conclamata ineffettività dei mezzi di intervento nel settore della criminalità economica in generale e in quella della criminalità politico-amministrativa in particolare.

Quest'ultimo aspetto viene affermato anche da G. Ponti e G.V. Travaini in uno scritto in cui attraverso l'approccio economico-razionale si cerca di analizzare la sua applicazione ad alcune condotte delittuose.

Un settore, infatti, dove in modo brillante sono stati applicati i punti di studio è sicuramente quello delle attività corruttive e concussive dei "colletti bianchi".

Tra i molti che hanno studiato e che continuano a sviluppare questo fenomeno in tutte le sue sfaccettature, non bisogna dimenticare E.U. Savona, il quale lo definisce come un mercato della corruzione e lo descrive e interpreta con un approccio specificatamente economico.

3. Brevi considerazioni sulla crescita della criminalità economica a Milano dagli anni 90' alle soglie del 2000. La criminalità economica nel distretto della Corte d'Appello di Milano: analisi e statistiche dall'anno 1989 al 2000

3.1 Anno 1989

Aperto l'anno giudiziario, il Dr. Adolfo Beria D'Argentine segnalava che *“permanevano le condizioni più favorevoli, sotto il profilo geografico-economico, per fare di Milano un nodo ideale per il commercio di grosse partite di droga e, dall'altro, che Milano presenta nello stesso tempo tutte le caratteristiche più adatte per la penetrazione ben mimetizzata e silenziosa nel suo tessuto economico finanziario, del capitale di provenienza illecita.”*

Prendo lo spunto da queste brevi righe per cercare di analizzare come si sia sviluppata la criminalità economica – nei suoi mutevoli aspetti – nell'area milanese in questo decennio.

Con gli inizi degli anni 90 si è avuto sicuramente un grosso sviluppo di ingenti capitali provenienti dal crimine organizzato pronti ad insinuarsi nelle piazze finanziarie avvalendosi della dovizia e della perfezione dei mezzi (informativa e telematica) che oggi sono offerti dalle tecniche più sofisticate.

In questo ambito non è, nel modo più assoluto, da sottovalutare, fra gli altri, l'effetto destabilizzante che tale fenomeno rischia di produrre sul mercato finanziario.

Per quanto attiene alla tipologia dei reati societari, sempre elevato anche se non crescente è il volume dei procedimenti per questa fattispecie di reati e di bancarotta in relazione all'alto numero di fallimenti e di altre procedure concorsuali che annualmente vengono aperti presso il Tribunale di Milano.

Si è inoltre riscontrato un enorme incremento di procedimenti per quanto attiene la materia di reati ambientali e in particolar modo di inquinamento atmosferico.

Si è passati da un numero di 708 denunce alle 2.897 per l'anno 1989.

Solo un ultimo dato, in materia di rifiuti la sensibilizzazione degli organi di controllo ha portato ad un incremento costante delle denunce (passate da 77 a 91). Degni di nota sono alcuni procedimenti di particolare complessità, prevalentemente legati all'utilizzazione di discariche.

3.2 Anno 1990

In una realtà economica come quella lombarda sono peraltro più frequenti i reati connessi ai fallimenti propriamente detti e cioè a quelle situazioni in cui l'imprenditore, individuale o societario, che versa in situazione di dissesto, spesso approfitta dello stato di decozione ancora sconosciuto, per sottrarre alla procedura concorsuale le attività aziendali, tramite falsificazioni di bilancio,

ovvero alterazione od occultamento dei libri e delle scritture contabili al fine di impedire la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari.

Le peculiarità dell'area milanese, poi, si riverberano soprattutto sul terreno di una criminalità che – pur essendo sanzionata penalmente in modo meno rigoroso rispetto ad altre forme – presenta aspetti di grandissima e primaria rilevanza sociale.

Mi riferisco, in particolare, ai reati commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e ai reati ambientali.

Si registra infine un fiorire delle truffe più sofisticate, in genere legate a pseudo attività finanziarie.

3.3 Anno 1991

Si riscontra un aumento per quanto attiene ai reati di bancarotta fraudolenta, essendo passati da 1470 a 1535 con un incremento quindi di circa il 10%.

Va rilevato che oltre alle condotte delittuose tradizionali, quali la bancarotta fraudolenta per distrazione in Milano si sono verificati numerosi casi di speculazione finanziaria connessi con il mercato dei titoli c.d. atipici che ha bruciato più di 4.000 miliardi di lire coinvolgendo circa 150.000 risparmiatori.

Il sistema penale tradizionale è apparso poco adattabile alle nuove forme di criminalità economica con riferimento alla trasparenza e alla correttezza dell'informazione finanziaria, tanto che la ipotesi criminosa, prevalentemente riscontrata è quella di cui all'art.2621 c.c. che trova il suo corrispondente in quella di cui all'art.223, cpv 1 n.1 legge fallimentare.

Si è riscontrato un incremento notevole per quanto attiene ai reati tributari e il numero dei procedimenti pervenuti alla Procura della Repubblica di Milano è passato da 14.634 a 40.892.

Sicuramente in futuro la pendenza dei reati tributari dovrà decrescere, essendo cancellata l'ipotesi di reato conseguente alla mera omissione del versamento delle ritenute di acconto ed essendo mutata la fattispecie di frode fiscale.

REATI	ANNO	INDICE SVILUPPO	
		-	+
	1991		
TRUFFA BILANCIO, ECT)			
BANCAROTTA			
REATI SOCIETARI (FALSO IN BILANCIO ECC.)			

3.4 Anno 1992

Venendo ora ad analizzare i fatti a cavallo tra il 1992 e il 1993 si può focalizzare il discorso sui delitti contro la pubblica amministrazione ed all'inchiesta c.d. "Mani pulite" che tanto ha interessato l'opinione pubblica.

In questo periodo i procedimenti penali instaurati presso la Procura della Repubblica di Milano sono circa 50 e riguardano i reati di concussione, corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, turbata libertà degli incanti, ricettazione e finanziamento illecito dei partiti politici.

Le persone sottoposte ad indagini sono 380; le misure coercitive richieste sono 98; i consiglieri comunali, provinciali, regionali sottoposti a indagini sono 33; i parlamentari sono 15; la somma di denaro oggetto di concussione e corruzione complessivamente è stata stimata in lire 300 miliardi.

Questo sarà solo l'inizio di una vertiginosa ascesa nel periodo di "tangentopoli".

I fatti concreti attraverso i quali si articola il patto criminoso sono continuamente variabili e forse pongono un punto di riflessione sull'adeguatezza delle norme esistenti in merito alla loro applicazione in via definitiva.

3.5 Anno 1993

Continuiamo a incentrare lo sviluppo della nostra ricerca sull'inchiesta di "Mani Pulite" per la quale si profila la seguente situazione:

- al mese di novembre 1993 le persone indagate sono complessivamente 1.135;
- le persone sottoposte ad ordinanza di custodia cautelare in carcere sono 358, latitanti 4;
- le richieste di riesame al Tribunale della Libertà 87 di cui respinte 83;
- le richieste di definizione rivolte al G.I.P. sono state 220 di cui 120 definite dallo stesso G.I.P.;
- i provvedimenti conclusivi in primo grado 55 e in secondo grado 2;
- le richieste di autorizzazione a procedere 137 di cui accolte totalmente 20 e in parte 6;
- i deputati sottoposti ad indagine 61, i senatori 17 e un solo parlamentare europeo.

Siamo di fronte a un'indagine imponente con sviluppi imprevedibili.

PERSONE INDAGATE	1.135
ORDINANZE DI CUSTODIA CAUTELARE	358

3.6 Anno 1994

Si segnala ai fini statistici la prima sentenza definitiva, al termine dei rituali 3 gradi di giudizio, si tratta di Walter Armanini, sentenza divenuta irrevocabile il 17 ottobre 1994.

Vediamo come continua a svilupparsi in modo progressivo la vicenda di “Mani Pulite”.

Il numero degli indagati arriva a 2.497 con 593 ordinanze di custodia cautelare.

		RISPETTO AL 1993
PERSONE INDAGATE	2.947	+1.362
ORDINI DI CUSTODIA CAUTELARE	593	+235

Al novembre 1994 vi sono state 974 posizioni definite con richiesta di rinvio a giudizio, giudizio immediato e applicazione pena.

Di seguito riporto un elenco di vicende di particolare interesse che si sono sviluppate:

SOCIETÀ	QUANTITÀ INDAGATI
AEM	70
AMSA	16
ATM	39
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE	8
COMPUTER LEASING	11
CONFITARMA	13
DISCARICHE	16
ENIMONT	36
FERROVIE NORD	39
FONDO PENSIONI CARIPLO	30
METROPOLITANA MILANESE	102
SEA	44

Sono altresì state pronunciate sentenze di proscioglimento per 43 persone.

3.7 Anno 1995

Arriviamo forse al massimo dei vertici d'indagine, da un punto di vista dei numeri, per quanto attiene la vicenda di “Mani Pulite”.

La Procura di Milano ha richiesto il rinvio a giudizio di ben 1047 persone.

Si registra un aumento sensibile dei reati di bancarotta, truffa e societari.

REATI	ANNO	INDICE SVILUPPO	
		-	+
	1995		
TRUFFA			
BANCAROTTA			
REATI SOCIETARI (FALSO IN BILANCIO ECC.)			

Per quanto attiene alla repressione dei crimini dei così detti “colletti bianchi” questa trova un serio ostacolo nell’arretratezza del sistema normativo, che stenta ad adeguarsi alle nuove realtà economiche e finanziarie.

3.8 Anno 1996

È aumentato sensibilmente rispetto al periodo precedente il numero dei procedimenti scaturiti dall’inchiesta “Mani Pulite” che risultano definiti in primo grado ed è, oramai, significativo, quello dei procedimenti decisi in grado d’appello.

Per quanto concerne le indagini in corso relative agli stessi procedimenti, è rimasto pressoché invariato il numero degli indagati: 996 – rispetto ai 1.047 del periodo precedente – per i quali è stata avanzata richiesta di rinvio a giudizio.

I delitti di corruzione e concussione registrano una notevole flessione essendo passati da 3.676 a 1.846.

REATI	ANNO	INDICE SVILUPPO	
	1996	-	+
CORRUZIONE			
CONCUSSIONE			

3.9 Anno 1997

Il fenomeno di tangentopoli, pur senza le manifestazioni esterne degli anni precedenti, è lungi dall’essere stato debellato o riportato a limiti fisiologici di livello europeo.

Preme ora sottolineare come si è sicuramente diffuso, nell’area milanese, con il raggiungimento della punta di massima nell’ultimo anno, il reato di usura.

Questa ipotesi trova in parte conferma empirica, in un’analisi secondaria sulle vittime di usura relativamente agli anni 1995, 1996, 1997. Emerge infatti che su 242 vittime che hanno denunciato reati di usura il 30% (73) ha precedenti penali.

Il reato più diffuso è nel 36% dei casi la violazione delle norme per la repressione dell’evasione in materia di imposte sui redditi e di valore aggiunto (art.1-5), seguiti dai reati contro l’amministrazione della giustizia e la pubblica amministrazione (nel 29,5% dei casi), i delitti contro il patrimonio (nell’11,5%) e quelli fallimentari, in particolare la tipologia più grave e cioè il reato di bancarotta fraudolenta (11,5%).

Dal momento in cui il reo diventa vittima di usura passano circa da sei a dieci anni (46,3%), mentre solo per il 19,5% il reato commesso coincide con il fatto di usura.

L'età delle vittime con precedenti penali è compresa nella fascia tra i 40 e i 49 anni (nel 29% dei casi), sono maschi (nel 78%) e provengono nella maggior parte dei casi (51%) dal Nord Italia.

Per quanto riguarda gli usurai questi sono nell'82% dei casi maschi, provengono nel 48% circa dal Nord Italia (contro un 40% dal Sud) e hanno un'età compresa tra 40 e i 59 anni (rispettivamente nel 27% sono nella fascia tra i 40 e i 49 anni e nel 29% nella fascia di età successiva).

Essi, nel 16,3% dei casi, sono recidivi specifici.

Alla luce di quanto sopra esposto, diversi elementi inducono a ritenere che le condotte criminali nell'area della criminalità economica, si muovono frequentemente nel segno della interdipendenza tra reati diversi.

Come l'usura, le frodi, il riciclaggio, la corruzione e molti altri comportamenti caratteristici della criminalità economica, sono spesso in un rapporto funzionale dove l'uno è insieme presupposto e conseguenza di un altro, occupando posizioni diverse a seconda degli scopi dell'attività criminale. E il filo che lega queste posizioni è dato dalla continuità organizzativa criminale: maggiore è la sua complessità, maggiore è il fenomeno dell'interdipendenza tra reati diversi.

3.10 Anno 1998

Si è registrata in questo periodo una flessione delle iscrizioni per i delitti di concussione, passate da 60 a 21 e, dopo il notevole aumento delle iscrizioni per corruzione dovuto alle note inchieste sulla sanità, ad una verticale caduta delle iscrizioni per tale reato, passate da 2.186 a 487.

REATI	ANNO	INDICE DI SVILUPPO	
	1998	-	+
CONCUSSIONE			
CORRUZIONE			

3.11 Anno 1999

Le iscrizioni per i reati contro la pubblica amministrazione sono in flessione sul territorio distrettuale.

Per quanto attiene la Procura della Repubblica di Milano si è registrata, nel periodo, una se pur lieve flessione delle iscrizioni per il delitto di concussione, passate da 21 a 19, mentre le iscrizioni per corruzione, passate da 487 a 485, sono sostanzialmente stazionarie.

REATI	ANNO	INDICE DI SVILUPPO	
	1999	-	+
CONCUSSIONE			
CORRUZIONE			

Risulta lievemente calata la pendenza in fase d'indagini dei procedimenti per reati societari e fallimentari.

RICHIESTE DI RINVIO A GIUDIZIO	294
ARCHIVIAZIONI	125
DEFINIZIONI	152

3.12 Anno 2000

Il fenomeno dei reati contro la Pubblica Amministrazione ha ripreso piede in modo sensibile attraverso un filone d'indagini da parte della Procura Milanese.

Deve osservarsi che nonostante la ventata di autocoscienza, di clamore, di apparente indignazione contro il malcostume, prodotta dalla stagione cosiddetta di *mani pulite*, spentosi l'eco mediatico dei fuggevoli plausi all'azione tentata dalla magistratura, il fenomeno dei reati contro la pubblica amministrazione ha ripreso una virulenza che è attestata dalle numerose indagini proseguite o avviate nell'anno soprattutto nei circondari di Milano e di Varese.

Negli altri circondari i flussi di notizie sono stazionari o addirittura in diminuzione, sebbene sia tuttora notevole l'inclinazione dei cittadini scontenti alla presentazione di esposti contro funzionari e amministratori, che, per lo più iscritti con riferimento all'abuso di ufficio, finiscono in nulla anche a causa della nuova formulazione dell'art. 323 del codice penale. Questa formulazione ha praticamente impedito ogni controllo sulla discrezionalità dell'atto amministrativo e ha per così dire murato quello che era un varco iniziale per gettare lo sguardo su irregolarità, al fondo delle quali spesso vi era il mercimonio della cosa pubblica. Aggiungasi che la norma commina ora una pena così bassa, che il reato, quando c'è, si prescrive in cinque anni, e che le indagini non possono utilizzare lo strumento dell'intercettazione telefonica.

Da una serie di analisi fatte si pone in evidenza come le notizie di fatti di corruzione non provengano da denunce né da informative di polizia, ma emergano all'interno di procedimenti per altri reati, così da formare un certo pessimismo circa gli effetti, che paiono ormai dileguarsi, del clima di *mani pulite*.

REATI	ANNO	INDICE DI SVILUPPO	
	2000	-	+
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE			

4. Nuovi strumenti di contrasto alla criminalità economica e la crisi del modello punitivo classico

Nell'ordinamento positivo italiano non esiste una definizione della "criminalità economica". Tale definizione fa riferimento ad un termine di origine sociologica ma non ha riferimenti né giuridici né tecnico legislativi.

Alcuni paesi europei hanno tentato di dare una definizione della materia.

Ad esempio gli inglesi nel 1987 con la emanazione della *Criminal Justice Act* hanno creato un ufficio di investigazione: il *Serious fraud office*, cui, per la prima volta nell'ordinamento inglese, sono applicati dei *barrister* che dirigono le investigazioni e che seguono poi il processo rappresentando l'accusa nel pubblico dibattimento. Tale organismo ha competenza specifica in relazione alla *serious fraud*, che dalla legge vengono indicati come "*white collar crimes*" (cioè reati commessi dai colletti bianchi) ovvero dalle "*fraud excess \$ 5m or involve international money movements*" (frodi superiori a cinquemilioni di Sterline o che comunque comportano movimenti di danaro a livello internazionale).

I francesi hanno creato il *trafin*, emanazione del *Gafi* (*Groupe action finanziaria*) che controlla di propria iniziativa tutte le operazioni finanziarie di particolare rilievo e che segnala all'Autorità Giudiziaria le operazioni sospette.

I tedeschi hanno, invece, inserito nella legge dell'ordinamento giudiziario tedesco, al paragrafo 74 lettera c), la creazione di sezioni specializzate economiche presso alcuni tribunali tedeschi che hanno specifica competenza in reati di natura economica.

In Italia, allo stato, non esistono competenze specialistiche e neppure una definizione della criminalità economica, né per materia, né per tipo di autore, né per il bene giuridico tutelato.

Conseguentemente, nella prassi, con il termine criminalità economica si fa riferimento ai rapporti che esistono fra la criminalità, soprattutto quella organizzata, e la economia.

D'altra parte occorre considerare che nel nostro ordinamento l'approfondimento delle tematiche relative alla tutela penale del mercato finanziario è relativamente recente. La nostra tradizione giuridica attribuiva la tutela dei rapporti economici esclusivamente nell'ambito di una tutela di natura privatistica. La nostra tradizione giuridica era caratterizzata da principi quali *pecunia non olet* ovvero *societas delinquere non potest*. Tali principi hanno di fatto impedito qualsiasi intervento di natura penale nell'ambito delle transazioni finanziarie e nei confronti di quei soggetti – tipicamente societari – che operano sul mercato.

Carnelutti spiegava mirabilmente come il codice penale, improntato alla tutela dei beni giuridici, tutelava la ricchezza privata sia nella fase della formazione della ricchezza (libro II titolo VIII – reati contro la produzione) sia nella fase della circolazione della ricchezza (reati e tutela della moneta, tutela del credito, tutela del contratto) e soprattutto nella fase finale della conservazione della ricchezza (titolo XIII reati contro il patrimonio).

Da allora molte cose sono cambiate all'interno della nostra società. Uno dei fattori da prendere in considerazione è costituito dalla presenza in alcune regioni del territorio italiano di una fortissima criminalità organizzata che si manifesta con numerosi reati contro l'ordine pubblico, ma il cui aspetto più preoccupante è costituito dall'enorme flusso di danaro derivante dalle attività illecite (traffico di stupefacenti, estorsioni, rapine, usura, contrabbando, lotto clandestino, etc.).

Fra gli addetti ai lavori è diventato familiare il concetto di economia mafiosa come rete intricata di rapporti fra le attività criminali ed attività produttive formalmente lecite, ma finanziate in tutto o in parte con gli enormi profitti delle prime.

Alcuni fenomeni finanziari degli ultimi anni appaiono sintomatici rispetto a tali problematiche: l'esplosione degli investimenti in borsa, soprattutto in relazione agli investimenti anonimi; l'utilizzazione di titoli di stato negoziabili al portatore; la diffusione di società fiduciarie in aree geografiche tradizionalmente caratterizzate da una struttura economica arretrata, l'utilizzazione di strumenti finanziari con funzioni di schermo (*lease back, leasing addossé, transfer price*).

Parallelamente è stata progressivamente introdotta una normativa tesa a ottenere la trasparenza delle operazioni finanziarie che intervengono sul mercato, con un forte ricorso a sanzioni penali a carico degli operatori scorretti. Ciò è avvenuto con la L. 77 del 1983 in tema di fondi comuni di investimento, con la L. 287 del 1990 in tema di antitrust, con la legge n.1 del 1991 in tema di Insider Trading, con la L. 197 del 1990 concernenti le operazioni bancarie superiori a ventimilioni di lire, con il D.L. 84 del 25 gennaio 1992 in tema di Sicav (società di investimento a capitale variabili); con il D.L. 86 del 1992 in tema di OICVM (organismi di investimento collettivo in valori mobiliari); da ultimo con la L. 310 del 1993, c.d. legge Mancino in tema di S.r.l. e di trasferimenti di immobili e di esercizi commerciali con l'obbligo dei notai di segnalare le transazioni sospette. Tutta questa complessa normativa costituisce in parte il superamento del principio *societas delinquere non potest*.

5. Normativa penale e nuovi sviluppi della criminalità economica

La normativa penale odierna si pone un problema di adeguamento in merito ai nuovi sviluppi della criminalità in ambito economico.

La legislazione nazionale ed europea sta prendendo in forte considerazione tutta una serie di misure repressive che dovrebbero essere applicate secondo le seguenti linee guida.

- *Sviluppare le misure di sequestro e confisca*

Partendo dal dato di fatto che lo scopo principale dei criminali economici è quello di massimizzare le loro entrate illecite, riducendo in questo modo il rischio di law enforcement, risultano di grande utilità

e importanza le forme politiche che attaccano i patrimoni guadagnati illegalmente.

La potenzialità dei sistemi di sequestro e di confisca dovrebbe essere sfruttata in ogni paese in modo uniforme, non solo nei casi legati al crimine organizzato, ma anche per la criminalità economica;

- *Estendere il sequestro e la confisca previsti per i reati di criminalità organizzata ai crimini economici*

Ricollegandoci a quanto affermato più sopra, si è constatato che in molti paesi del mondo, misure molto efficaci di confisca sono state sviluppate e migliorate in relazione ai reati di criminalità organizzata con la conseguenza della possibilità di utilizzo di questi strumenti per altri tipi di reati.

In Italia, per esempio, il decreto legge n.306/1992 (articolo 12 sexies) con successivi emendamenti ha introdotto un tipo particolarmente efficiente e severo di confisca le cui principali caratteristiche sono:

- l'applicabilità in connessione a condanne per comportamenti criminali particolarmente pericolosi (es.: associazione di stampo mafioso, estorsione, sequestro a scopo di estorsione, impiego di denaro o beni o utilità di provenienza illecita, usura, riciclaggio, reati connessi al traffico di droga);
- la formale inversione dell'onere della prova.

Il decreto legge n.306/1992 è stato emanato per rendere più operativa la lotta alla criminalità organizzata.

Il fatto che l'ordine di confisca possa essere emesso anche nei confronti di alcuni tipi di reato economico come l'usura e il riciclaggio sembra essere una prova del valore delle misure di confisca anche nel campo della criminalità economica, chiunque siano gli autori di reato.

Infine un ulteriore passo dovrebbe essere quello di estendere le misure come quella in oggetto ad altri reati economici come la corruzione e la frode;

- *Introdurre la responsabilità penale delle imprese*

Le sanzioni penali contro le persone giuridiche possono essere molto efficaci ed efficienti nei confronti di imprese infiltrate da gruppi criminali o comunque coinvolte in pratiche illegali in genere.

La responsabilità penale personale è in grado di toccare solo i soggetti che non sono le menti delle operazioni illecite o che possono facilmente essere rimpiazzati da qualcuno che guida la società e ne decide la strategia.

Tutti i tipi di misure penali nei confronti delle persone giuridiche possono essere descritti in termini di sanzioni economiche contro la società e le sanzioni economiche in genere si sono dimostrate molto

valide nel contrastare quei criminali il cui fine ultimo è costituito dal profitto.

Queste argomentazioni verranno sviluppate in un capitolo a parte sul nuovo decreto legislativo 8 giugno 2001 n.231, adottato in esecuzione della legge 29 settembre 2000 n.300.

Sulla base di quanto sopra affermato, viene formulata in alcuni studi del Prof. Ernesto U. Savona la possibilità di dare una risposta concreta per poter sanzionare in modo efficace il fenomeno delle interdipendenze tra reati economici.

La prima via da perseguire per Savona è quella di “introdurre nelle parti generali dei codici penali in relazione ai reati economici particolari circostanze aggravanti nel caso di reati commessi l’uno per nascondere i profitti dell’altro o in una catena al fine di raggiungere un guadagno illecito. Il fatto rilevante è che l’unicità del disegno criminoso dovrebbe essere considerata come una manifestazione della natura particolarmente pericolosa degli autori dei crimini in questione”.

Seconda via: consiste nell’ “aumentare le potenzialità dei reati associativi per meglio raggiungere il risultato di contrastare i reati economici perpetrati su un’ampia base organizzativa. Oggi i reati economici, come dovrebbe essere chiaro, sono solitamente commessi in associazione tra persone. E’ quindi abbastanza ovvio che la questione dovrebbe essere approntata attraverso reati che sanzionano l’associazione criminali.

6. Dove la criminalità economica incontra la criminalità organizzata. Il ruolo dei professionisti

La discussione circa la definizione di crimine organizzato e crimine del colletto bianco o crimine economico rischia di rimanere un mero esercizio accademico e burocratico se non è accompagnata dall’analisi dei cambiamenti intervenuti in queste due realtà criminali.

L’ambiguità di questi due concetti persiste e aumenta anche a causa del loro reciproco sovrapporsi.

In materia esiste un’ampia letteratura che sottolinea il continuum tra criminalità organizzata e criminalità economica, spiegando perché, dove e come il crimine organizzato tradizionale ed i criminali del colletto bianco si muovano nella medesima direzione, caratterizzata da una sempre maggiore razionalizzazione e organizzazione.

Solo per brevi cenni si analizza questo legame, guardando a quella zona grigia in cui il crimine organizzato e il crimine economico si sovrappongono. Si tratta di un’area in cui le attività criminali e i criminali stessi si confondono con attività legali e illegali, imprese e professionisti che operano nell’ambito della legalità.

L'ampliarsi di tale area aumenta i livelli di corruzione ed inquina i sistemi economici nazionali.

Tutto questo ha implicazioni relative alle politiche da usare come l'obsolescenza degli strumenti che quotidianamente usiamo per combattere la criminalità.

Successivamente bisognerà porsi delle domande sulle strategie che dovrebbero essere poste in essere per affrontare il problema nella maniera migliore.

Prendiamo in considerazione per esempio la tipologia del reato di riciclaggio.

Il riciclaggio, quello su larga scala, ha bisogno di una rete organizzativa predisposta in modo da generare la falsa apparenza che il denaro sporco abbia origini lecite.

Questa rete organizzativa si può sviluppare in diversi contesti: all'interno di un gruppo criminale organizzato di tipo tradizionale, che apre un settore di attività dedicato al riciclaggio di proventi illeciti; tra professionisti che offrono servizi derivanti dai loro reati economici commessi su larga scala.

La tendenza più rilevante a cui rivolgere l'attenzione, esaminando il fenomeno del riciclaggio nella prospettive delle interdipendenze tra crimini economici, è il suo sviluppo nelle professioni legali.

Ciò potrebbe anche essere una conseguenza del rafforzamento della regolamentazione nel settore finanziario. Più le normative contro il riciclaggio sono severe, più i criminali hanno bisogno della consulenza di professionisti per mascherare le origini del denaro sporco attraverso investimenti in attività legali.

I criminali dal colletto bianco possono svolgere un ruolo importante in questo processo, come consiglieri di individui o gruppi criminali.

Il tipico riciclatore è un consulente professionista che offre i suoi servizi sul mercato a chiunque sia disposto a pagarli.

Esperti contabili agiscono come consulenti per il riciclaggio specialmente in Belgio, Paesi Bassi e Portogallo. Nel Regno Unito, essi spiccano soprattutto tra gli avvocati.

Il Rapporto GAFI, per esempio, riferisce di casi in cui i conti degli avvocati venivano utilizzati per riciclare denaro. In uno stato membro un illustre procuratore vantava un'intera clientela di riciclatori. Egli trasferiva denaro derivato da una frode assicurativa, perpetrata da uno dei suoi clienti, in istituzioni finanziarie di paesi con deboli regolamentazioni antiriciclaggio.

I contabili possono rivelarsi utili non solo per le loro abilità tecniche, ma anche per la loro conoscenza delle regolamentazioni del settore finanziario.

Diventano poi indispensabili nel momento in cui il denaro deve venire reinvestito nel mercato legale.

Questi professionisti sono particolarmente abili nello spostare denaro attraverso i confini nazionali. Essi sono in grado di sfruttare le opportunità offerte

dai centri finanziari offshore. I servizi bancari offshore e l'impiego di centri finanziari offshore negli ultimi anni hanno registrato una crescita esponenziale.

Molti servizi offshore hanno come unico scopo quello di evitare le imposte sul reddito e sulla proprietà immobiliare nazionali, che altrimenti dovrebbero essere versate nel paese del proprietario del denaro. Spesso gli intenti di evasione fiscale sono però solo di facciata e i professionisti, che affermano che quello che stanno facendo è aiutare qualcuno a evitare di pagare le tasse, in realtà, stanno facilitando i criminali a riciclare i loro soldi sporchi.

L'individuazione di questi operatori finanziari professionisti è resa particolarmente difficile dalla mancanza di regole precise per smascherare queste attività illecite. La corruzione tra i politici e gli agenti di law enforcement è inoltre notevolmente diffusa. Ciò si verifica specialmente se i riciclatori, che provengono da stati in cui vigono regolamentazioni severe, scelgono di agire nel loro paese di origine o in settori in cui la legislazione antiriciclaggio è stata attuata.

La tendenza alla corruzione potrebbe quindi, in questi casi, verosimilmente aumentare. Inoltre risulta difficile distinguere le attività legali da quelle illegali compiute dai criminali dal colletto bianco. Esiste un'area economica "grigia" particolarmente difficile da individuare e regolamentare, che costituisce una seria minaccia per l'economia legale, poiché può offrire ai criminali ulteriori opportunità di influenzare il sistema finanziario.

Concludendo questa analisi delle tendenze del riciclaggio, risulta essenziale sottolineare ulteriormente che questa attività illecita implica la commissione di diversi reati. Molti sono i casi in cui i criminali, al fine di riciclare i proventi illeciti, corrompono e commettono differenti tipi di frode.

Molte società, ad esempio, sono solite giustificare i movimenti di capitali, sia sul versante delle entrate che delle uscite, attraverso transazioni compiute con l'ausilio di documenti fiscali falsi.

Sovra-fatturazione e sotto-fatturazione sono tra le più comuni frodi commesse a scopo di riciclaggio. Un altro modo per "pulire" il denaro servendosi delle frodi è quello di emettere false garanzie di credito. Simulando il bisogno di contante e presentando queste garanzie alle banche, i riciclatori ottengono così denaro pulito attraverso i prestiti, che restituiscono in valuta riciclata.

La corruzione, per esempio, è un mercato, per quanto illegale, che necessita di un sistema finanziario. Gli strumenti finanziari usati per le transazioni corrotte corrispondono in gran parte a quelli presenti nei mercati legali, anche se la corruzione spesso deve servirsi di operazioni segrete.

È necessario per le aziende ricorrere a strumenti quali la creazione di fondi neri, attività questa che sostanzia anche un reato di frode. Quando la corruzione diventa sistema si individuano spesso meccanismi *ad hoc* per supportare le transazioni che si fanno sempre più regolari e organizzate.

Questi possono essere la costituzione di aziende o società apparentemente legali, il cui scopo concreto è solo quello di giustificare la provenienza dei fondi per gli scambi corrotti. Siamo spesso in presenza anche di diversi tipi di frode.

Esistono vari strumenti, intesi come mezzi di pagamento per realizzare gli scambi corrotti. In termini di quantità il mezzo più utilizzato è il denaro contante, in quanto può passare di mano in mano senza lasciare tracce. Ma, al giorno d'oggi, l'utilizzo di denaro liquido è un segnale di arretratezza del mercato della corruzione: nel caso di transazioni di grande portata il denaro contante non è un sistema efficiente di pagamento. Con la maggiore organizzazione degli scambi corrotti e lo sviluppo di interdipendenze sistematiche tra reati, infatti, si assiste allo sviluppo di strumenti più articolati. Si creano, ad esempio, conti bancari all'estero spesso in banche svizzere o lussemburghesi. Essi possono essere di tipi diversi: conti numerati o coperti, dunque non intestati a una persona fisica o giuridica; oppure conti intestati a persone di fiducia dell'ente che ne è il vero titolare (nei casi dei partiti politici è spesso il tesoriere di un partito o il contabile); si possono infine creare conti esteri intestati a una società di comodo.

La presenza di questo tipo di conti è forte indice di corruzione sistematica sia perché essi comportano costi di gestione che non sarebbero giustificati per una singola operazione corrotta, sia perché l'expertise finanziaria necessaria all'utilizzo di questi sistemi è molto elevata.

Si possono creare così passaggi molto complessi di denaro tra diversi conti correnti, spesso gestiti da società fiduciarie in modo da rendere ancora più difficile l'individuazione dei veri responsabili delle operazioni.

Le operazioni in tutto o in parte inesistenti danno luogo a falsa fatturazione o sovrappatturazione (o anche a creazione di costi falsi o gonfiati). Da studi fatti si è riscontrato l'utilizzo di questi metodi in molti dei casi analizzati e sempre in contesti dove la corruzione era sistematica e connessa alla frode.

Per esempio le società che compiono la frode in complicità con l'azienda sono spesso coinvolte anche nello scambio corrotto, creando così quel sistema di interdipendenza tra reati di cui si è parlato. Un altro metodo sofisticato per creare disponibilità extrabilancio sono i cosiddetti prestiti *back to back*.

Questi avvengono in un'area particolarmente complessa, quella delle operazioni finanziarie sul mercato internazionale. Si tratta di operazioni borderline sia dal punto di vista fiscale che normativo perché la loro regolamentazione dovrebbe avvenire di concerto tra diversi paesi e le legislazioni non sempre sono coordinate. Il prestito *back to back* consente a due società di stati diversi di scambiarsi le rispettive valute a un tasso di cambio stabile tramite la concessione di mutui. In molti paesi è poi possibile non far comparire queste somme in bilancio sottraendole così ai controlli fiscali.

Questo metodo è stato utilizzato in alcuni dei più famosi casi italiani di corruzione: lo scambio di denaro avveniva tra società fittizie italiane e straniere (soprattutto svizzere), in realtà controllate dalle stesse compagnie italiane tramite uomini di fiducia.

L'utilizzo di questo tipo di metodo è certamente facilitato dalla sua incerta definizione normativa che già di per sé consente forme di elusione fiscale; inoltre, la sua presenza negli schemi della corruzione è indice di sistematicità dell'azione criminale.

PARTE 3

I crimini dei “colletti bianchi”: nuove prospettive delle misure alternative alla detenzione dopo Tangentopoli, profili di responsabilità

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Iter storico e la recente esperienza italiana di “mani pulite” – 3. Analisi di alcuni casi campione del periodo di “Tangentopoli” – 4. Intervento della Suprema Corte di Cassazione in merito ai criteri di ammissione dell’affidamento in prova nei casi di reati del “colletto bianco” – 5. Elemento di novità: nuovi presupposti sul giudizio prognostico nella valutazione di estinzione della pena (caso Forlani)

1. Premessa

Con l’entrata in vigore della Legge 27 maggio 1998, n.165 - c.d. Legge Simeone - si è inteso ancora una volta riaffermare il principio costituzionale dell’umanizzazione della pena e del costante adattamento della stessa a modalità finalizzate alla rieducazione del condannato favorendo, in questo modo, l’applicazione di misure alternative alla detenzione per i condannati a pene di breve durata.

A tre anni di distanza dall’entrata in vigore della legge, tuttavia, si avverte la necessità di una sua modifica, proprio nel rapporto tra tipologia del reato e misure alternative alla detenzione. Forse, è tutta la materia del trattamento penitenziario che dovrebbe essere rivisitata, non solo da un punto di vista settoriale, limitato a determinati istituti, ma anche attraverso una revisione completa di tutte le misure alternative.

La legge Simeone ha inciso sostanzialmente nel campo dell’applicazione delle misure alternative alla detenzione e, in particolare nell’affidamento in prova ai servizi sociali.

Questo istituto ha progressivamente smarrito quella che era la sua originaria fisionomia, quale *misura di controllo e di sostegno indirizzata verso la criminalità medio piccola dell'emarginato sociale*.

L'inadeguatezza della misura è risultata evidente con riguardo ai reati oggetto d'indagine nell'ambito dello scenario di "Tangentopoli", sia, più in generale, a quei reati contro la pubblica amministrazione, inquadrabili nella nota tipologia dei crimini dei "colletti bianchi".

In questa ipotesi infatti, l'autore del reato è un soggetto che è inserito positivamente nel contesto della vita sociale, pure da un punto di vista lavorativo svolge una professione di una certa importanza (libero professionista, dirigente d'azienda, politico ecc.), riuscendo ad utilizzare strumentalmente questa posizione per la messa in atto anche di condotte antinormative.

L'adattabilità dell'affidamento in prova al servizio sociale, nei confronti di questi soggetti consente, infatti, di verificare se l'opera di adeguamento della pena in sede esecutiva alla personalità del condannato e dei suoi progressi nel corso del trattamento, sia riuscita o meno a realizzare il recupero sociale ed umano del condannato stesso.

È nota l'insufficienza applicativa nella prassi dei contenuti di sostegno della misura, in riferimento tanto all'inadeguatezza strutturale del servizio sociale, quanto all'uso oramai assiduo dell'applicazione dell'affidamento a quei soggetti che, come i "*white collars*", sono perfettamente amalgamati nella società e che non avrebbero bisogno di nessun aiuto da un punto di vista risocializzativo.

La misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale viene chiesta da soggetti condannati per reati diversissimi, con caratteristiche ampiamente differenti sotto il profilo sociale, economico, criminale e personologico.

Mentre in origine si faceva riferimento solo a quegli autori – emarginati sociali – coinvolti in fatti di microcriminalità, spesso con "Tangentopoli" si è fatto riferimento ad autori di reati di gravissima entità, perfettamente integrati, sia da un punto di vista economico che nei rapporti sociali da cui provengono.

Le cronache e le statistiche parlano di corruttori, corrotti, concussori, autori e correi di falsi in bilancio, bancarottieri, ecc.

È qui che s'incentra il problema, sottolineato più volte dai giudici milanesi, allorchè si sono trovati a prendere delle decisioni in riferimento a soggetti ben inseriti nel contesto sociale, non inquadrabili quindi "*nelle ordinarie categorie criminologiche*" che sono destinatarie abituali delle misure penitenziarie di tipo prettamente rieducativo.

2. Iter storico e la recente esperienza italiana di "mani pulite"

I fenomeni criminosi legati a "mani pulite" oltre ad essere estremamente diffusi, sono risultati anche saldamente radicati nel mal costume societario.

Gli illeciti in questione assumono carattere sistematico, in quanto interagiscono stabilmente con le regole di funzionamento degli apparati burocratici e delle strutture sociali, divenendone parte integrante.

Qui sta il problema avvertito dal Tribunale di sorveglianza, ovvero di trovarsi a decidere con riguardo a persone ben inserite nell'ambito sociale, non assimilabili quindi alle ordinarie tipologie criminali, destinatarie abituali delle misure penitenziarie di tipo specificamente rieducativo. In tali casi il concetto di reinserimento sociale non può essere inteso in modo convenzionale.

I precedenti specifici in materia, rispetto a soggetti che appaiono ben integrati nell'ambiente sociale, risultano essere pochissimi. Bisogna ritornare indietro nel lontano 1979, al famoso "caso Lockheed" e alla relativa sentenza di condanna nei confronti dell'ex ministro della difesa Tanassi e dei finanziari Ovidio e Antonio Lefebvre.

In questa occasione fu esaminato il problema della risocializzazione e della rieducazione di persone che, commettendo nel caso di specie il delitto di corruzione e quindi un crimine da "colletto bianco", avevano dimostrato di essere "disadattate" e contestualmente appartenevano ad un elevato grado di inserimento nella vita sociale.

La misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, non è uno strumento di tipo clemenziale, ma una alternativa allo stato di detenzione.

Pur discutendosi se essa configuri una misura di prevenzione *sui generis*, sottoposta alla condizione della revoca, per cui riviverebbe il momento della detenzione in caso di esito negativo dell'esperimento, è certo che, eliminando la condizione affittiva della carcerazione e consentendo lo stato di libertà personale, sia pure con l'osservanza di alcune prescrizioni limitative della libertà d'azione e di locomozione, la misura dell'affidamento in prova offre al condannato una situazione di "privilegio".

Veniamo ora ad analizzare le tre diverse ordinanze – due concessive e una negatoria del beneficio – che sono state pronunciate dal Tribunale di Roma quale sezione di sorveglianza, nei confronti di Tanassi e dei fratelli Lefebvre, in data 23 agosto 1979.

Queste hanno statuito l'inammissibilità di ogni discriminazione in ragione dell'elevata condizione socio-culturale e dell'evoluta maturità dei condannati, *"dovendosi consentire con l'affermazione della più autorevole scienza criminologica, secondo cui il reo è nella stragrande maggioranza dei casi un disadattato che può essere recuperato e risocializzato"*.

Per Tanassi e Antonio Lefebvre il Tribunale ha ritenuto che l'avviato processo di rieducazione avrebbe potuto positivamente trarre ulteriori stimoli dal controllo e dall'aiuto del servizio sociale, mentre per Ovidio Lefebvre, che non aveva manifestato nessuna riflessione critica sul proprio operato e quindi nessun segno di resipiscenza, il Tribunale ha negato in un primo tempo la misura per poi concederla solo successivamente.

3. Analisi di alcuni casi campione del periodo di “Tangentopoli”

Esaminiamo ora alcune delle più significative pronunce emesse dal Tribunale di Sorveglianza per i reati commessi dai “colletti bianchi”.

I provvedimenti analizzati, per la maggior parte dal Tribunale di Sorveglianza di Milano, siano essi di rigetto che di concessione della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale, possono essere accomunati dai seguenti parametri.

Anzitutto si tratta di reati appartenenti alla categoria dei “colletti bianchi”, che non può essere ostativa alla concessione dei benefici penitenziari.

In secondo luogo, il concetto di “**Reinserimento sociale**” è sempre valutato con riguardo alla tipologia degli autori di questi specifici reati, che non provengono da un contesto di emarginazione socio-economica, ma si sono ben inseriti con notevoli opportunità sia da un punto di vista personale che ambientale.

Risulta quindi di rilevante importanza l'autentica e profonda **revisione critica del comportamento delittuoso** da parte del reo, fondata sul completo distacco delle passate scelte devianti di vita, sia sulla totale consapevolezza del disvalore sociale del fatto compiuto, che sulla completa coscienza del danno sociale arrecato.

Secondo il campione analizzato, inoltre, il Tribunale deve essere in grado di fare una **valutazione prognostica** di quelle che sono le prescrizioni impartite con la misura alternativa in esame, per contribuire in modo concreto alla rieducazione del reo, e quindi evitare, se possibile, la reiterazione delittuosa.

Ad esempio, nell'ordinanza del 29 maggio 1997, nei confronti di **Bruno Tassan Din** (implicato nella vicenda dello stato d'insolvenza del Banco Ambrosiano), il Tribunale di sorveglianza, pur riconoscendo che la cerchia dei destinatari dell'affidamento è ristretta a quei soggetti che hanno commesso il reato trovandosi in una situazione di emarginazione sociale (ricollegabile al prevalere di fattori ambientali sfavorevoli che hanno giovato un ruolo negativo nel processo di adattamento), ha applicato ugualmente la misura richiesta.

La motivazione si è fondata sulla base del notevole lasso di tempo trascorso dalla commissione del reato, sulla non commissione di ulteriori fatti illeciti, sulla respicenza in relazione al disvalore dei fatti compiuti, nonché sull'integrale risarcimento dei danni.

Tutti i casi in esame esprimono comunque la perplessità in merito alla concessione dell'affidamento nei confronti di questi soggetti in cui risulta difficile inquadrare le ipotesi da un punto di vista rieducativo e risocializzativo della misura.

La giurisprudenza della magistratura di sorveglianza ha tuttavia stabilito che l'appartenenza alla categoria dei “colletti bianchi” non può essere ritenuta preclusiva dell'ammissione ai benefici penitenziari, a condizione che vi sia da parte di questi soggetti, apparentemente non abbinabili di rieducazione, il

riconoscimento dei propri errori, e il proponimento di non dedicarsi più a quell'attività lesiva dei valori sociali precedentemente posta in essere.

4. Intervento della Suprema Corte di Cassazione in merito ai criteri di ammissione dell'affidamento in prova nei casi di reati del “colletto bianco”

Sul provvedimento di rigetto nei confronti della richiesta di affidamento in prova formulata da Cusani (sempre nell'ambito di un filone dei processi di “Tangentopoli”), la Cassazione è intervenuta censurando l'impostazione del Tribunale di sorveglianza di Milano che si era espresso pur non precludendo l'ammissione alla misura a cagione del tipo di reato, nel senso di una totale mancanza da parte del Cusani di una *“autentica e profonda revisione critica del comportamento, fondata sul distacco delle precedenti scelte devianti e sulla coscienza del danno sociale causato”*.

La Cassazione è stata di diverso avviso affermando che la rieducazione deve essere invece concepita in modo conforme per tutti gli imputati. Diversamente si violerebbe l'art.3 della Costituzione e l'art.1 comma 6° della Legge 354/75, secondo il quale il trattamento rieducativo è attuato mediante un criterio individualizzato in rapporto alle specifiche esigenze del soggetto.

Non possono infatti precludere l'affidamento in prova al servizio sociale le omesse dichiarazioni di autocritica o ripudio del proprio passato, le quali attonano alla sfera morale piuttosto che a quella giuridica.

Secondo il Tribunale di Sorveglianza, il concetto di rieducazione nella tipologia dei reati in esame, deve essere inteso come *“recupero dei valori perseguiti dall'ordinamento”*, e deve ravvisare quelle *“caratteristiche altruistiche che concorrono a soddisfare, in un caso come questo, la funzione compensatoria della pena”*.

Secondo la Cassazione invece, il Tribunale non avrebbe dovuto verificare se Cusani si fosse effettivamente distaccato dal proprio passato, ma se per effetto del trattamento in corso, avesse avuto inizio *“il processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale”*.

Una volta riscontrate le cause di disadattamento sociale del condannato, si deve operare un trattamento rieducativo che deve essere inteso in maniera uguale a tutte le categorie di beneficiari dell'affidamento.

È proprio sull'endiadi costruita dal Tribunale di sorveglianza, *“mancanza di pericolosità sociale-rieducazione”*, che inizialmente si era creata una forte spaccatura di pensiero con la Cassazione.

Ci si trova quindi di fronte a quel limite di confine in cui *“la funzione rieducativa della pena, proprio per la laicità che orienta il nostro ordinamento, consiste nella necessità di rispettare le leggi penali, che assicurano la soglia minima dei comportamenti leciti dovuti e di riconfermare in genere il proprio agire ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, sanciti dall'ordinamento”*.

Per dare maggiore concretezza all'analisi dei dati forniti, in merito ai reati commessi dai soggetti da noi analizzati, risulta interessante esaminare anche i dati forniti dall'Ufficio della Procura della Repubblica di Milano che si riferiscono a tutte le persone che sono state coinvolte nelle indagini di "Tangentopoli", dalla fase delle indagini alla definizione del processo.

Analizzando i vari riquadri, si giunge ad un dato significativo riguardante le persone "condannate" in primo grado o nei gradi successivi.

Solo per 577 imputati, si è giunti alla fase esecutiva).

Dopo il "pugno di ferro" iniziale dei giudici milanesi nei primi mesi dell'anno 1997, a seguito delle pronunce di annullamento della Suprema Corte, intervenute a metà del 1998, l'orientamento è mutato, come è emerso emblematicamente nell'ordinanza emessa alla fine dell'anno 1999 nei confronti del ricorrente Forlani.

5. Elemento di novità: nuovi presupposti sul giudizio prognostico nella valutazione di estinzione della pena (caso Forlani)

L'ordinanza Forlani, infatti, non solo sintetizza efficacemente le alterne vicende dell'applicazione dell'affidamento ai colletti bianchi (affermando con forza l'idoneità della misura dell'affidamento nell'attuare la rieducazione, indipendentemente dal tipo di reato), ma per la prima volta ha altresì esteso le diverse tipologie di prescrizione che il Tribunale può imporre.

Queste ultime sono elemento caratterizzante del trattamento personale, che consente di esprimere il giudizio prognostico richiesto dall'articolo 47 o.p.

Dopo che le prime decisioni di merito avevano espresso un giudizio prognostico positivo sulla base del riscontro dei seguenti elementi:

- *il notevole lasso di tempo trascorso dalla commissione dei reati,*
- *la non commissione di ulteriori fatti illeciti;*
- *la respiscenza rispetto al disvalore dei fatti compiuti e l'integrale risarcimento dei danni.*

le recenti pronunzie della Corte di Cassazione avevano ulteriormente precisato gli argomenti richiesti dalla disciplina in esame.

L'ordinanza Forlani ha quindi precisato che:

- 1) tutti possono giovare della rieducazione che "*va considerata come cessazione della pericolosità*" per la raggiunta maturazione personale del soggetto;
- 2) il compimento della revisione critica, o almeno il suo avvio, appare determinante nelle devianze che siano frutto non di emarginazione o disadattamento ma al contrario di situazioni di privilegio;

- 3) il disconoscimento di responsabilità, espresso in termini di civile correttezza, non si presta ad essere interpretato come sintomo di indisponibilità al trattamento;
- 4) non si può negare l'affidamento per l'assenza del risarcimento dei danni, non essendo questo elemento previsto dalla normativa di cui all'art.47 o.p.;
- 5) l'affidamento ha natura di vera e propria sanzione penale e conseguentemente il condannato che può usufruire della misura deve presentare una residua pericolosità, altrimenti sarebbe illecita l'esecuzione di una pena nei confronti di un soggetto totalmente rieducato;
- 6) muta pertanto la determinazione del concetto di esito positivo della prova, che non sarà soltanto il mero decorso del tempo senza la revoca della misura, ma anche un giudizio più pregnante sull'avvenuta e inequivocabile rieducazione del reo.

Al momento della concessione della misura pertanto il Tribunale di sorveglianza deve valutare positivamente **il progetto formulato dal condannato che costituisce una prima dichiarata serietà d'intenti** e che verrà valutato concretamente in occasione della declaratoria di estinzione della pena, all'esito dell'affidamento.

PARTE 4

Conclusioni

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n.231 riguardante la disciplina della “Responsabilità Amministrativa delle persone giuri-diche della società e delle associazioni anche priva di responsabilità giuridica”, a norma dell’art.11 della legge 29 settembre 2000, n.300

1 Premessa

Come si è potuto osservare nei capitoli precedenti la questione della concedibilità dell’affidamento in prova ai “colletti bianchi” è stata più volte affrontata dalla Magistratura di Sorveglianza (in particolare quella milanese), che ha modulato nel tempo i suoi interventi in materia nel tentativo di adattare l’istituto ad una categoria di condannati (economicamente privilegiati e pienamente inseriti nel tessuto sociale) opposta a quella a cui era originariamente destinato.

Dopo la riforma del ‘92 e da ultimo la legge Simeone, la misura alternativa divenuta concedibile in astratto a qualunque condannato, ha creato quella profonda spaccatura di giudizio sotto il profilo personale di devianza che male si amalgama a quelle presunte situazioni di marginalità, come quelle dei colletti bianchi.

Prendendo così spunto dalla analisi di alcune decisioni in precedenza analizzate, la magistratura milanese, nel tentativo di conciliare le indicazioni della Corte con l’indirizzo assunto con le decisioni annullate, ha plasmato un nuovo concetto di “esito positivo della prova”, facendo coincidere il giudizio sull’avvenuta rieducazione del condannato con la verifica che i suoi comportamenti e la sua personalità siano orientati sia verso “modelli di vita leciti e socialmente accettabili” sia “verso il compimento di attività che assumono valore compensativo dei danni provocati”.

Forse, proprio individuare in cosa si concretino tali attività genericamente compensative e risarcitorie e su come si possa operare il controllo in ordine all’orientamento della personalità dell’affidato sono ancora le tematiche e le perplessità su cui si deve progredire anche da un punto di vista legislativo.

Il Tribunale di sorveglianza milanese, dato atto dell’impossibilità – stante l’indicazione della Corte di Cassazione – di dare eccessivo risalto alla condotta processuale del condannato per ricavare segnali rivelatori della mancata revisione critica, ribadisce tuttavia che la verifica dell’avviso di tale revisione deve passare attraverso l’esame del “*percorso interiore di rivisitazione*” del suo passato,

volto alla “rielaborazione di quell’atteggiamento mentale che fu causa della condotta illecita”.

Il fulcro del problema sta proprio nella considerazione secondo cui tale percorso sembra essere assente a causa della mancata confessione del fatto per cui vi è stata condanna, rendendo secondo il punto di vista del Tribunale di Sorveglianza misura inidonea a favorire la rieducazione del condannato, pur attraverso l'imposizione di specifiche prescrizioni.

I termini del problema vengono dunque spostati nuovamente dal momento della verifica a quello dei presupposti di concedibilità.

Ritorna così al riguardo l'equazione tra la mancata presa di distanza dal proprio passato criminoso e il giudizio di pericolosità sociale. Presa di distanza che non pare attuabile, secondo il Tribunale, se non con la confessione, ovvero con il ripudio manifesto e con la rielaborazione delle proprie responsabilità morali e sociali oltre che penali.

Tutto ciò è la conferma di quanto sia oggi incerta la questione dei contenuti e degli scopi del trattamento individualizzato e, prima ancora, della natura stessa dell'affidamento in prova.

Da ultimo occorre segnalare una recentissima sentenza della Suprema Corte (Cass. Pen. Sez.I, n. 5972 Reg. Sent. del 20 ottobre 2000, depositata in data 28/2/2001, Curtò) con la quale veniva rigettato il ricorso avverso l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Milano in tema di affidamento in prova al servizio sociale nei confronti di un “colletto bianco”.

L'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza nei confronti di Vincenzo Curtò si era basata sull'assenza di revisione critica da parte del condannato rispetto al proprio operato *contra legem*.

La Corte di Cassazione motivando la propria decisione ha focalizzato il proprio rigetto sui seguenti punti:

- il processo di rieducazione costituzionalmente garantito, per raggiungere il suo scopo deve necessariamente essere adeguato alla personalità del soggetto e posto in relazione alla specifica capacità criminale espressa con il reato commesso, che ne costituisce perciò il legittimo necessario punto di partenza;
- si è ritenuto che il processo di ravvedimento non sia ancora in concreto avviato, neppure allo stadio iniziale;
- persistono gli impulsi devianti su cui si è innestata l'attività criminosa;
- il mancato avvio di un processo di revisione atto a superare il contesto psicologico in cui sono maturati i reati;
- il ravvedimento deve possibilmente essere apprezzato in rapporto a comportamenti concreti idonei a rivelare l'evoluzione positiva della personalità, e segnatamente all'impiego in attività di volontariato e di utilità sociale, va detto che non vengono offerti in proposito elementi

di particolare significato, non potendo considerarsi decisiva la mera disponibilità a svolgere un'attività impiegatizia, sia pure gratuita e a favore di un'istituzione religiosa.

2. Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n.231 riguardante la disciplina della “Responsabilità Amministrativa delle persone giuridiche delle società e delle associazioni anche priva di responsabilità giuridica”, a norma dell’art.11 della legge 29 settembre 2000, n.300

Con la legge n.300 del 2000, il Parlamento ha ratificato alcuni importanti strumenti internazionali, quali la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e la Convenzione OCSE in tema di lotta alla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali.

Il provvedimento è stato predisposto in applicazione della delega al Governo prevista dall’art.11 della legge 29 settembre 2000, n.300 e comporta l’introduzione di una particolare forma di responsabilità amministrativa di determinati enti, conseguente all’accertamento di reati commessi nel loro interesse.

Tale responsabilità è prevista da alcune importanti convenzioni internazionali alle quali l’Italia ha da tempo aderito:

- la Convenzione di Bruxelles del 26/7/1995 sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e dei relativi protocolli;
- la Convenzione del 26/5/1997 sulla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle comunità europee o degli Stati membri;
- la Convenzione di Parigi del 17/12/1997, sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche e internazionali (Convenzione OCSE).

L’obbligo fondamentale posto da tali strumenti sta nell’esigenza di criminalizzare le condotte di corruzione che coinvolgono funzionari comunitari o degli Stati membri. Tuttavia, al fine di rafforzare e di omogeneizzare la tutela, la legge prevede l’estensione applicativa nei confronti dei funzionari e dei membri delle Comunità europee e di Stati esteri non soltanto delle fattispecie penali di corruzione, ma anche della concussione e del peculato.

Ma l’aspetto più significativo ed innovativo della legge di ratifica è costituito dalla norma dell’art. 11 che, in attuazione degli strumenti internazionali, delega il Governo ad apprestare un sistema di responsabilità sanzionatoria amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica (fatta eccezione per lo Stato, gli altri enti pubblici che esercitano pubblici poteri, gli enti o associazioni che svolgono funzioni di rilievo costituzionale) per i reati di corruzione, concussione, peculato, truffa, nelle ipotesi previste dagli art. 640-*bis* e 640-*ter*, secondo comma c.p., omicidio o lesioni colpose derivanti dalla vio-

lazione della legislazione antinfortunistica, nonché per i reati relativi alla tutela della pubblica incolumità e, infine, per i reati previsti da alcune leggi speciali in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, commessi dai soggetti che rivestono una collocazione apicale o dai dipendenti dell'ente collettivo.

Su questo versante, occorre premettere che un esame comparato delle legislazioni europee e di quella nord-americana rendeva ormai ineludibile una riflessione sull'asserita intangibilità, all'interno del nostro ordinamento, del principio di irresponsabilità delle persone giuridiche (*societas delinquere o puniri non potest*).

Quanto al contenuto della delega, esso è in gran parte frutto di un emendamento governativo approvato dal Senato in seconda lettura, sul quale si sono innestate ulteriori modifiche, dirette ad allargare il novero dei reati che fungono da presupposto della responsabilità degli enti (i reati in materia antinfortunistica e di tutela dell'ambiente e del territorio derivano dall'approvazione di un emendamento del relatore), ovvero a disciplinare le conseguenze dell'applicazione delle sanzioni sul terreno del diritto societario, specie con riguardo alla posizione dei soci estranei all'illecito.

Quanto all'ossatura della delega, è possibile suddividerla in quattro settori di disciplina.

In primo luogo, si indicano i criteri di imputazione della responsabilità all'ente collettivo, che lasciano intravedere come questi debbano essere costruiti in modo tale da lasciar trasparire la "colpevolezza" dell'ente, nel senso che l'illecito consumato dalla persona fisica deve essere riconducibile alla politica dell'impresa o ad un difetto di organizzazione della stessa (sub specie di mancata predisposizione di misure idonee a prevenire l'illecito commesso). L'esigenza di valorizzare il principio di colpevolezza, pur nell'ambito di un sistema di responsabilità amministrativa in cui, come è noto, tale esigenza è meno rigida e non avrebbe una "copertura costituzionale", deriva pur sempre dal carattere affittivo delle sanzioni, in massima parte mutuato dall'arsenale penalistico, che rende impercorribile un'attribuzione della responsabilità a titolo meramente oggettivo.

Quanto all'arsenale sanzionatorio, trova di regola applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria; nei casi più gravi si prevede l'applicazione di una o più sanzioni interdittive (chiusura temporanea dello stabilimento, sospensione delle autorizzazioni o delle licenze, interdizione temporanea dall'esercizio dell'attività, divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, ecc.).

Sul versante procedimentale, si prevede che la competenza all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni spetti sempre al giudice penale, anche nelle ipotesi in cui il processo nei confronti della persona fisica si arresti anticipatamente o si concluda con una sentenza di proscioglimento. In questo contesto, la delega prescrive di assicurare all'ente collettivo forme di adeguata partecipazione e difesa nel processo, alla stregua delle disposizioni del codice di rito.

Si prevedono, infine, alcuni criteri di delega in ordine alla tutela dei soci estranei all'illecito.

In estrema sintesi, queste sono le novità contenute nel provvedimento:

- a) la responsabilità amministrativa riguarda le persone giuridiche, le società ed associazioni anche prive di personalità giuridica, e gli enti pubblici economici, con esclusione dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli altri enti pubblici non economici;
- b) la responsabilità riguarda alcuni reati contro la pubblica amministrazione, in particolare corruzione e concussione, e contro il patrimonio, in particolare truffa in danno dello Stato, commessi dai responsabili degli enti o da persone sottoposte alla loro direzione o vigilanza, purché i reati stessi siano stati commessi a vantaggio dell'ente stesso;
- c) al fine di evitare o di attenuare la responsabilità, gli enti possono preventivamente dotarsi di modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire la commissione dei reati per i quali è prevista la loro responsabilità amministrativa;
- d) la responsabilità amministrativa comporta l'applicazione all'ente di sanzioni pecuniarie, sanzioni interdittive (tra cui la sospensione o revoca di autorizzazioni, l'interdizione dall'esercizio di attività, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione), la confisca del profitto del reato, e la pubblicazione della sentenza;
- e) l'entità della sanzione pecuniaria è commisurata principalmente alla gravità del fatto e alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente, che ne risponde esclusivamente con il suo patrimonio o con il fondo comune, e le sanzioni interdittive sono individuate in base alla specifica attività svolta dall'ente responsabile;
- f) la sanzione pecuniaria è ridotta, principalmente quando il vantaggio per l'ente sia stato minimo, il danno cagionato a terzi sia stato di particolare tenuità, l'ente abbia risarcito il danno o eliminato le conseguenze dannose del reato, ovvero abbia adottato e reso operativo un modello organizzativo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi;
- g) le sanzioni interdittive possono essere evitate risarcendo integralmente il danno o eliminando le conseguenze dannose del reato prima dell'apertura del dibattimento, ovvero adottando moduli organizzativi idonei ad impedire il ripetersi di reati della stessa specie di quello verificatosi, o ancora mettendo a disposizione, ai fini della confisca, il profitto conseguito;
- h) la responsabilità per fatti antecedenti permane anche in caso di successiva trasformazione, fusione o scissione dell'ente;
- i) la competenza a conoscere gli illeciti amministrativi dell'ente è dello stesso giudice penale competente per i reati dai quali essi dipendono.

Riferimenti bibliografici

ALIBRANDI A., “Osservazioni sull’affidamento in prova al servizio sociale”, Riv.Pen.1995, 83.

BARBAGALLO I, “Criminalità Economica e Criminalità Tecnologica”, in Rassegna Italiana di Criminologia 1999, p.383-421.

BERNARDI I, “L’affidamento in prova al servizio sociale: tra utenza ‘difficile’ e utenza ‘impropria’, in Tra Carcere e territorio. Il lavoro dell’assistente sociale nella giustizia”, a cura di O.Cellentani – S.Pironalli, Milano, Angeli, 1996, 85.

BREDA R., “Il controllo nell’affidamento in Prova”, Dir.pen. proc.1995, 651.

CALO’ M., “Considerazioni sul rigetto dell’istanza di affidamento in prova al servizio sociale”, Riv.Pen.1996, 997.

CERETTI A./MERZAGORA I., “Criminalità dei colletti bianchi e Medicina”, in Rassegna Italiana di criminologia 1993, p.19.

CESARIS L., “L’affidamento in prova al servizio sociale tra Casazione rigorista e legislatore lassista”, Cass.pen.1993, 26.

D’ANCONA L., “Il sistema penale e penitenziario italiano e la Convenzione dei diritti dell’uomo” n.4, p.629.

DELLA CASA F., “I nuovi equilibri dell’art.47 comma 1° ord. pen. tra un revirement giurisprudenziale ed una legge d’interpretazione autentica ... di non facile interpretazione”, Riv.it.dir.proc. pen.1993, 807.

FIANDACA G., “La contiguità mafiosa degli imprenditori tra rilevanza penale e stereotipo criminale”, in Forto It.1991, II, p.472 ss. e spec. p.477.

FORTI G., “L’insostenibile pesantezza della ‘Tangente ambientale?: inattualità di disciplina e disagi applicativi nel rapporto corruzione-concussione”, in Rivista It.Diritto e Procedura Penale 1996, pag.477.

GREVI/GIOSTRA/DELLA CASA, “Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo”, Cedam 2000, p.404.

LAUDATI A., “Dalle pene tradizionali alle misure di prevenzione e di sicurezza”, in Riv.Pen. dell’Economica 1995, pagg.325 e ss.

MACCORA v. “Dialettica e Contraddittorio nel Processo Penale – Esecuzione e Sorveglianza” – presentato al Convegno Nazionale Associazione Nazionale Magistrati, ottobre 1999.

MARGARA A., “Il ‘carcere utile’. Il senso di un impegno”, n.3, p.403

MARINUCCI G., “Politica Criminale e riforma del Diritto Penale”, in Marinucci G., Dolcini E., Studi di Diritto Penale, Milano, 1991, Giuffrè.

MONTEVERDE L., “Dal tribunale di sorveglianza al tribunale della pena”, n.1, p.7.

MORELLI G., “L’affidamento in prova al servizio sociale tra certezza della pena e finalità rieducativa”, Giur.merito 1995, 103.

NELKEN D., “White Collar Crime”, in M.Maguire-R. Morgan-R.Reiner, The Oxford Handbook of Criminology, Oxford, 1994, p.335 e spec. p.377 ss.

NOSENZO A., “Corruzione e sistemi istituzionali: una ricerca comparata”, in Rassegna Italiana di criminologia 1999, p.83-130.

PIRONTI F., “”Misure alternative e ‘colletti bianchi’. Il Tribunale di sorveglianza di Milano insiste”, n.4, p.794 (allegato: Tribunale sorveglianza Milano – ordinanza 10 febbraio 2000 – pres.Maccora – est.Corbo . cond.Curtò).

PONTI G. e TRAVAINI G.B., “L’approccio economico-razionale di Becker. Una possibile via per comprendere la criminalità”, in Studio in ricordo di Giandomenico Pisapia, Ed.Giuffrè, pagg.295 e ss.

PRESUTTI A., “Affidamento in prova al servizio sociale e affidamento con finalità terapeutiche in l’ORDINAMENTO penitenziario tra riforme ed emergenza” a cura di V.Grevi, Padova, Cedam 1994, 273.

RINGELMANN C., “European Trends in Environmental Criminal Legislation”, in European Journal of Crime, Criminal law e Criminal justice, vol.5, n.4, 1997, pp.400-401.

RUGGIEROV., “Economie sporche. L’impresa Criminale in Europa”, Bottati Boringhieri, Torino, 1996.

SABATTINI A., “Aspetti operativi del servizio sociale nel sistema penitenziario degli adulti”, Riv.polizia 1994, 329.

SANTACROCE G., “Ancora sui presupposti per l’applicazione del probation: la natura provvisoria dell’affermazione

di responsabilità contenuta nell'ordinanza di sospensione del processo e messa alla prova e i suoi effetti", *Giur.merito* 1995, 767.

SAVONA E.U./DE MEO M., "International Money Laundering Trends and Prevention/Control Policies", in E.U. Savona, *Responding to Money Laundering. International Perspectives*. Harwood, Academic Press, Amsterdam, 1997.

SHAPIRO S.P., "Collaring the Crime, Not the Criminal: Reconsidering the Concept", in *American Sociological Review*, n.55, pp.346-365.

SMITH D.C. Jr., "White-Collar Crime. Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological theory", in P.M.Wichman e T.Dailey (a cura di), *White-collar and Economic Crime*. D.C.Health and Company, 1982.

SOTTANI S., "Affidamento in prova per il 'colletti bianchi'", *Giur.it.*, 1993, II, 727.

TIRELLI M., "Colletti bianchi' e affidamento in prova: verso una nuova concezione?", n.1, p.187 (allegato:Tribunale sorveglianza Milano, ordinanza 6 ottobre 1999 – est.Maccora – pres.Minale – ric. Forlani).

VELLUTINI P., "Una svolta finale nell'interpretazione dei presupposti applicativi dell'affidamento in prova al servizio sociale", *Cass.Pen.* 1995, 2738.

ASLA, Associazione Studi Legali Associati (www.aslaitalia.it), editrice di questo Quaderno comprende circa cento fra i principali Studi legali nazionali e di affiliazione estera operanti in Italia (fra cui quello a cui appartiene l'autore del presente Quaderno), ove è stata costituita nel 2003 come organizzazione apolitica senza scopo di lucro, operando in particolare nel settore del diritto d'impresa e con il fine di promuovere e diffondere la cultura e le modalità più attuali dell'esercizio della professione legale in forma associata, organizzata e certificabile.



L'Avv. Antonio Bana, autore di questo Quaderno, è Senior Partner dello Studio Legale Bana (www.studiobana.it) e si occupa di diritto penale dei colletti bianchi, con particolare riferimento ai reati economici, marchi, brevetti, know-how, ambientale e sicurezza sul lavoro, alimentare, fiscale tributario in ambito penale, L. 231/2011 e corporate compliance.

Membro della Commissione “Business Crimes” e “Intellectual Property (IP)” dell’IBA (International Bar Association), associato AmCham (American Chamber of Commerce in Italy), componente effettivo del Comitato Esecutivo AIPPI (Associazione Internazionale per la Protezione della Proprietà Intellettuale), componente Consiglio Direttivo di Indicam (Associazione per la tutela della proprietà intellettuale), membro dell’Unione Avvocati Europei UAE (Union des Avocats Européens) – Commissione di Diritto Penale Europeo, membro ASLA (Associazione Studi Legali Associati) e Presidente e componente effettivo della Commissione Corporate Compliance. Presidente di Assoarmieri e Presidente del CESDEA (Centro Studi di Diritto Europeo su Armi e Munizioni).

Partecipa come relatore a numerosi convegni e seminari (Indicam, Aippi, Paradigma, Optime, Accuracy, AmCham, Il Sole 24Ore Business School fra gli altri), coordinatore dal 2016 degli eventi Asla Round Tables su Corporate Compliance e autore di numerose pubblicazioni.

Nel 2001 ha conseguito la Specializzazione in Criminologia Clinica presso l’Università degli Studi di Milano, Dipartimento C. Beccaria, dove collabora come Cultore della materia nella cattedra di Criminologia Clinica.

Pubblicazione giuridica n° 22 di ASLA (Associazione Studi Legali Associati)
(30 settembre 2022)

A cura di: Antonio Bana

Editor: Ezio Rotamartir

I materiali raccolti nella presente pubblicazione hanno valore soltanto esemplificativo e non vanno intesi come specifiche raccomandazioni di ASLA.

©2022 ASLA - Associazione Studi Legali Associati

Impaginazione ed elaborazioni grafiche: Ezio Rotamartir

Progetto grafico originale: Edoardo Steiner

Immagine di copertina: “I bari” (1594) di Michelangelo Merisi detto il Caravaggio

www.aslaitalia.it

Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione con qualsiasi mezzo, salvo autorizzazione scritta di ASLA - Associazione Studi Legali Associati.

ASLA, Associazione Studi Legali Associati (www.aslaItalia.it), editrice di questo Quaderno, comprende circa cento fra i principali Studi nazionali e di affiliazione estera operanti in Italia, ove è stata costituita nel 2003 come organizzazione apolitica senza scopo di lucro, operando in particolare nel settore del diritto d’impresa e col fine di promuovere e diffondere la cultura e le modalità più attuali dell’esercizio della professione legale in forma associata, organizzata e certificabile.

L'Autore di questo Quaderno:

L'Avv. **Antonio Bana**, Senior Partner dello Studio Legale Bana (www.studiobana.it), si occupa di diritto penale dei colletti bianchi, con particolare riferimento ai reati economici, marchi, brevetti, know-how, ambientale e sicurezza sul lavoro, alimentare, fiscale tributario in ambito penale, L. 231/2011 e corporate compliance.

Membro della Commissione "Business Crimes" e "Intellectual Property (IP)" dell'IBA (International Bar Association), associato AmCham (American Chamber of Commerce in Italy), componente effettivo del Comitato Esecutivo AIPPI (Associazione Internazionale per la Protezione della Proprietà Intellettuale), componente Consiglio Direttivo di Indicam (Associazione per la tutela della proprietà intellettuale), membro dell'Unione Avvocati Europei UAE (Union des Avocats Européens) - Commissione di Diritto Penale Europeo, membro ASLA (Associazione Studi Legali Associati) e Presidente e componente effettivo della Commissione Corporate Compliance. Presidente di Assoarmieri e Presidente del CESDEA (Centro Studi di Diritto Europeo su Armi e Munizioni).

www.aslaitalia.it

Partecipa come relatore a numerosi convegni e seminari (Indicam, Aippi, Paradigma, Optime, Accuracy, AmCham, Il Sole 24Ore Business School fra gli altri), coordinatore dal 2016 degli eventi Asla Round Tables su Corporate Compliance e autore di numerose pubblicazioni.

Nel 2001 ha conseguito la Specializzazione in Criminologia Clinica presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento C. Beccaria, dove collabora come Cultore della materia nella cattedra di Criminologia Clinica.

