



# Guida alla prevenzione della criminalità economica

*Tutelare il valore dell'azienda*  
*Aggiornamento*



Camera di Commercio  
Roma



*Questa pubblicazione costituisce un aggiornamento del volume “Guida alla prevenzione della criminalità economica - Tutelare il valore dell’azienda” pubblicato nel 2012 ed al quale si rimanda per l’approfondimento di tutti quei temi che non sono qui trattati e per i quali non sono intervenute modifiche normative.*

## **Guida alla prevenzione della criminalità economica**

Tutelare il valore dell’azienda - Aggiornamento

La ricerca è stata realizzata da **Maurizio Fiasco**

**Direzione:** Barbara Cavalli

**Coordinamento:** Silvana Forte

**Ha collaborato:** Luca Vallocchia

## **Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma**

Area VII – Studi e sistemi informativi

Ufficio Osservatori e Archivi

Tel: 06 5208 2793-2627-2972 – Fax: 06 5208 2222

e-mail: [osservatori.socioeconomici@rm.camcom.it](mailto:osservatori.socioeconomici@rm.camcom.it)

**Copyright** © 2015 Camera di Commercio di Roma

Via de’ Burrò, 147 – 00186 Roma

[www.rm.camcom.it](http://www.rm.camcom.it)

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati esclusivamente alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Roma.*

# Guida alla prevenzione della criminalità economica

*Tutelare il valore dell'azienda*

*Aggiornamento*

A cura di Maurizio Fiasco





# INDICE

Introduzione	7
<b>I Scenario</b>	9
Peso della criminalità economica nella crisi attuale.	
<b>II Breve profilo della crisi</b>	15
Disfunzioni più incidenti sul rischio	
<b>III Autotutela e difesa attiva delle imprese contro la criminalità economica</b>	19
Modello di difesa sociale per fronteggiare la “criminalità economica”	
La criminalità economica come fenomeno sommerso	
Necessità di una vigilanza giuridica per tutelare le imprese	
<b>IV Schede tematiche</b>	25
Perché la Guida alla prevenzione	
1. Corruzione e piano di prevenzione	
a) Responsabilità penale delle persone giuridiche	
b) Legge speciale Anti Corruzione e Autorità Nazionale	
2. Falsificazione di bilanci	
3. Riciclaggio e Autoriciclaggio	
4. Truffe e frodi finanziarie alle imprese e ai risparmiatori: nuovi fenomeni	
5. <i>Network</i> delle frodi nel gioco d’azzardo	
6. Usura, Estorsione e finanziamenti illegali	
<b>V Conclusioni</b>	61
Una rete di collaborazione tra imprese e cittadini	
<b>VI. Appendice - Dizionario dei concetti operativi</b>	71



## INTRODUZIONE

A soli tre anni di distanza dalla pubblicazione della *Guida alla prevenzione della criminalità economica per le imprese* è stata avvertita l'esigenza di predisporre una versione aggiornata. Tale esigenza nasce dalla prosecuzione delle attività di monitoraggio e studio condotte sugli effetti della crisi che ha colpito, negli ultimi anni, il tessuto economico e imprenditoriale del nostro Paese nonché sulle conseguenze che la stessa ha prodotto in termini di diffusione della criminalità economica e di nuove forme di reato.

Rispetto alla precedente edizione, sono state aggiornate alcune schede tematiche e sono stati considerati nuovi profili di aggressione della criminalità economica, ovvero nuovi reati.

Ampio spazio è stato dedicato anche all'esame delle novità normative intervenute nel corso di questa Legislatura in tema di anticorruzione e di contrasto ai reati contro la Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo al decreto istitutivo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), di cui viene esaltata la 'missione attiva' svolta anche nella prevenzione della corruzione.

Le schede illustrano alcune tipologie di reato, quali l'estorsione e l'usura, il riciclaggio e l'autoriciclaggio, le truffe ai danni di imprese e consumatori, il falso in bilancio, ecc., evidenziando l'esistenza di un'area 'sommersa' di tali fattispecie, spesso non denunciate per mancanza di un adeguato allarme sociale.

Di qui la necessità di ripensare ad un modello di difesa sociale efficace, basato sulla sempre maggiore comunicazione tra Istituzioni e soggetti danneggiati che, pur nella distinzione dei ruoli, sappiano collaborare per costruire un'adeguata offerta di servizi per le imprese vittime di tali fenomenologie delittuose.

La Guida vuole essere, quindi, un ulteriore contributo che la Camera di Commercio di Roma offre alla diffusione di quella 'cultura della legalità' che rappresenta il primo efficace strumento di contrasto alle varie forme di criminalità.

**Pietro Abate**





# I - Scenario

Peso della criminalità economica nella crisi attuale

# I - Scenario

L'esigenza di aggiornare metodi e concetti della prevenzione della criminalità economica nasce dagli sviluppi della crisi finanziaria e del suo paventato esito nella deflazione. Storicamente, infatti, nei periodi di distruzione di valore e capacità produttive, all'indebolimento dell'economia legale corrisponde una rinnovata aggressività di quella illegale.

I tratti del rischio emergono da un sintetico esame della più recente congiuntura. Dal primo trimestre dell'anno 2008 al 31 dicembre 2014, è proseguita in Italia la diminuzione del Prodotto Interno Lordo. Nell'arco di sei anni e nove mesi il dato di questo fondamentale indicatore economico è risultato più basso di 8,1 punti percentuali rispetto a quello registrato agli inizi della recessione. Si tratta della crisi più lunga dal Dopoguerra. Essa si compone di una serie di fenomeni che spontaneamente si organizzano in una sequenza: dall'innesco provocato da un *crack* finanziario privato ("Lehman Brothers", settembre 2008) alla disarticolazione del ciclo economico (su scala macro dei settori che s'incontrano sul mercato e su scala micro delle singole aziende); dalla riduzione della propensione a innovare, alla perdita di *chance* competitiva; dalla regolarità di rapporti nella comunità degli affari, alla sottrazione di fiducia dovuta a ritardi di pagamenti *business to business*; dalle insolvenze tra *partner* in affari e clienti alla perdita del "bene fiducia" nelle transazioni; dallo squilibrio della contabilità aziendale all'indebitamento patologico dell'impresa; dalla crisi multidimensionale del mercato all'esposizione accresciuta al rischio criminalità e, in particolare, a quella economica.

L'aggiornamento della "Guida alla prevenzione della criminalità economica" – che prende le mosse dall'osservazione dell'aumento crescente dei pericoli dovuti alla nuova Grande Crisi – è, per l'appunto, ispirato da una motivazione stringente: fornire alle imprese e alle loro Istituzioni di riferimento una "cassetta degli attrezzi" utile nel fronteggiare le minacce, nuove e vecchie, che le sofferenze arretrate dalla sconcertante crisi hanno moltiplicato sia all'interno del perimetro dell'unità produttiva, che sul mercato. Rispetto alla precedente edizione (2012) sono state, dunque, aggiornate alcune delle schede tematiche, in considerazione del profilo parzialmente mutato di alcune fenomenologie, e sono stati considerati nuovi profili dell'aggressione della criminalità economica.

Prima che nel dicembre 2014 l'opinione pubblica europea registrasse con sconcerto le notizie di un rischio insolvenza nel "debito sovrano" della Grecia, Paese che pure aveva conosciuto una modesta ripresa del PIL dopo il trauma dell'autunno 2011, l'attenzione preponderante sulle economie dell'area della moneta comune Euro si rivolgeva all'Italia, al permanere della stagnazione dell'economia del Paese che si colloca, per valore della produzione industriale, subito dopo la Germania, dunque al secondo posto dell'Unione. Ed è proprio la struttura della base produttiva della Penisola, contrassegnata da patrimonio, *know how*, correlazioni tra organizzazione del territorio e *performance* di reddito, a fare dell'Italia un obiettivo privilegiato di varie forme di criminalità, a cominciare da quella definita "criminalità economica".

Essa si esprime in condotte affaristiche e professionali eticamente scorrette o apertamente de-

littuose, che arrecano specifici danni alle legittime attività economiche del mercato (disciplinate dall'ordinamento, in sede civile, penale, amministrativa e regolamentare).

Proprio gli effetti depressivi della crisi sugli attori dell'economia legale ostacolano la cognizione di atti coordinati, che violano le basi stesse del libero e sicuro esercizio dell'attività economica d'impresa.

Si pongono, dunque, due fenomeni che tendono ad incrociarsi: il consolidarsi di una economia criminale nella struttura produttiva, commerciale e finanziaria del Paese; il diffondersi della criminalità economica, cioè di un complesso fenomeno "proteiforme", meno percettibile dall'opinione pubblica.

La crisi incoraggia i comportamenti propri di un complesso di attori – o *social insiders* – di elevato *status* sociale, perfettamente inseriti nel loro mondo di relazione, che, a danno altrui, realizzano un arricchimento personale con condotte affaristiche e professionali eticamente scorrette o apertamente delittuose. In caso di violazione di fattispecie penali, esiste una relazione stretta tra il reato e le attività professionali degli autori, poiché le leggi violate sono state a suo tempo emanate per disciplinare quel determinato settore di relazioni nella *business community*.

Il punto su economia criminale e criminalità economica è stato rappresentato dal Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nella relazione tenuta alla "Commissione parlamentare antimafia" nell'Audizione del 14 gennaio 2015, dedicata alla "quantificazione" del peso finanziario dei due fenomeni sopraindicati.

"Quanto "conta" l'economia criminale? Definizioni univoche di economia "illegale" ed economia "criminale" non sono agevoli.

Secondo l'Istat, sono illegali sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati<sup>1</sup>. È economia criminale quella che, in senso più stretto, offre beni e servizi illegali e dispone di un'organizzazione stabile con proprie risorse, opera solo con regole interne, spesso basate sulla violenza, ma con obiettivi legati al profitto, non dissimili dalle imprese lecite.

La natura dei fenomeni, sommersi per definizione, rende complessa qualunque misurazione oggettiva. Per questo si possono forse ritenere più significative le stime relative agli effetti sul sistema (in particolare sull'economia) rispetto a quelle sugli ammontari movimentati dall'economia criminale.

Le misure del fenomeno sono di varia natura; possono essere riferite alla sua diffusione, al valore delle attività, al rischio di infiltrazione nell'economia legale. Tutte soffrono di debolezze metodologiche e consentono confronti internazionali solo in misura contenuta. Sia pure con questi limiti, esse concordano nell'evidenziare la rilevanza della criminalità economica nel nostro Paese".

(Da Atti parlamentari, 14 gennaio 2015)

---

<sup>1</sup> Per "operatori non autorizzati" si possono intendere tutti quelli che svolgono attività che in sé sono riconosciute dal diritto positivo, ma che per l'esercizio legale richiedono speciali autorizzazioni o nella forma di "licenza" o nello status di "concessione". Tipico è il caso dell'erogazione di finanziamenti (quindi anche quelli che non configurassero esercizio di usura, art. 644 del codice penale) o delle interposizioni, nei contratti d'affari, di cosiddette società di comodo.

## PESO DELLA CRIMINALITÀ ECONOMICA NELLA CRISI ATTUALE

L'autorevole intervento del Governatore della Banca d'Italia segue di poche settimane le riflessioni, sempre davanti all'organismo parlamentare d'inchiesta sulla criminalità mafiosa, del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica<sup>2</sup>. Tale attenzione istituzionale deriva peraltro da una precisa richiesta dell'UE. Alla fine di maggio 2014, la Commissione Europea ha infatti deliberato di rendere esecutiva la decisione, già assunta nel lontano anno 2000 e poi non attuata, di contabilizzare nella stima ufficiale del Prodotto Interno Lordo anche la "produzione di ricchezza" che avviene per via illegale in ciascun paese appartenente all'Unione<sup>3</sup>.

L'UE non è mossa dal mero scrupolo di realizzare un'analisi economica "completa", ma di trarne delle conseguenze pratiche. L'orientamento comunitario servirà, tra l'altro, e in maniera stringente, a individuare i coefficienti per la ripartizione dei Fondi ("strutturali", "montanti compensativi", "contributi", finanziamenti di specifici programmi, eccetera).

Se si vogliono effettuare in modo oggettivo i "calcoli" sul rapporto tra "PIL legale" e "PIL criminale", occorre distinguere, e quindi pesare, due grandi aree, per poi articolare l'analisi per "sottoaree". In questa direzione al PIL criminale occorre attribuire, alternativamente:

1. un effetto di "moltiplicatore positivo", quando le attività illegali "aggiungono" reddito;
2. un effetto "redistributivo" e perciò invariante, quando l'agire della criminalità sui "terminali" della ricchezza equivale a spostarne la detenzione dai legittimi proprietari ad altri soggetti;
3. un effetto di "moltiplicatore negativo", quando l'agire della criminalità sulla società dell'economia ne riduce la capacità produttiva, ne altera la composizione secondo i settori, genera delle "esternalità negative" (costi e danni che ricadono all'esterno delle condotte delittuose in senso stretto, e che devono essere sostenuti dalla comunità e/o da una categoria economica).

Esiste, infatti, un'economia dei "beni e servizi" criminali (mercati degli stupefacenti, della prostituzione, traffico di forza lavoro immigrata, contrabbando di tabacchi, commercio di armi e armamenti, ecc.) e c'è poi un'economia di beni legali che però è infiltrata, occupata, controllata da soggetti criminali. In altri termini è utile distinguere un'economia criminale *tout court* da un'economia "legale-criminale". In quest'ultima, il processo produttivo è svolto in forma legale, mentre il capitale impiegato e parte dell'organizzazione aziendale (come degli organi statutari) deriva direttamente dal soggetto criminale.

<sup>2</sup> *L'economia illegale nei conti nazionali*, Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Alleva, in "Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere", Roma, 8 ottobre 2014

<sup>3</sup> L'informazione ufficiale su tale decisione è stata diffusa dall'ISTAT il 23 maggio 2014. Il 2014 segnerà dunque il passaggio "ad una nuova versione delle regole di contabilità", tanto in Italia come in gran parte dei paesi Ue. Tra le conseguenze del cambiamento, laddove interesserà il PIL, vi sarà anche che le spese per ricerca e sviluppo saranno considerate investimenti e non più costi, e dunque ciò "determina un impatto positivo". Erroneamente i commentatori hanno enfatizzato l'inclusione del "reddito criminale", mentre complessivamente si stima che l'aggiornamento dei metodi di misurazione potrebbe comportare per l'Italia una revisione al rialzo del livello del PIL tra l'1 e 2%.

Perché si completi un “ciclo” di legalizzazione di ciò che è stato ottenuto con il crimine – ciclo necessario per la definitiva separazione della proprietà o del controllo su un’attività economica legale dalla ricostruzione documentale dell’origine del reddito che ne ha reso possibile l’accaparramento – si richiedono alcune condizioni soggettive e oggettive:

- a) condizioni oggettive: difetti nel sistema di regolazione, ispezione e controllo pubblico sulle attività economiche e finanziarie; inefficienze gravi nei servizi di amministrazione diretta dei mercati e nell’amministrazione fiscale-tributaria; diseconomie e inefficienze nelle istituzioni bancarie; vuoto normativo; scarsa qualità complessiva dei servizi dello Stato preposti alla vigilanza;
- b) condizioni soggettive: lesione della *par condicio* nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici; propensione ai reati contro la Pubblica Amministrazione compiuti sia da privati, che da pubblici ufficiali; esistenza di aree di voto di scambio

A mo’ di esempio, si può osservare come il settore del gioco d’azzardo – con la sua duplice articolazione di “raccolta” in concessione statale e in “allibramento” illegale – si ponga come un’economia che compendia – con paradigmi chiari e completi – tutte le tipologie prima indicate.



## II - Breve profilo della crisi

Disfunzioni più incidenti sul rischio

## II - Breve profilo della crisi

La crisi dell'economia italiana si manifesta con una prolungata recessione della produttività<sup>4</sup>, mentre in tutti i principali Paesi europei essa è cresciuta anche dopo il 2008, nonostante una flessione marcata fra il 2007 e il 2009. Insieme al settore delle manifatture, si è accentuato il ridimensionamento dell'industria delle costruzioni, con la conseguente riduzione dell'occupazione anche nei servizi collegati.

I comparti industriali che hanno subito una maggiore contrazione del valore aggiunto sono quello delle raffinerie e la maggior parte dei settori del *Made in Italy* (tessile, abbigliamento, mobili, ecc.).

Quanto al terziario, il calo è più evidente nei servizi di informazione e comunicazione e in quelli tradizionali (commercio, trasporti, alberghi e ristoranti). Complessivamente, i livelli dell'attività produttiva sono rimasti inferiori a quelli del 2008: -28% di valore aggiunto nelle costruzioni, -17,5% nella manifattura, -6 % nell'agricoltura e -3,9% nei servizi. A questi andamenti negativi ha corrisposto anche una notevole caduta del numero di occupati.

### DISFUNZIONI PIÙ INCIDENTI SUL RISCHIO

Mentre le imprese registrano una netta riduzione dei loro flussi di reddito, si cumula a tale disagio anche una vistosa difficoltà di incasso dei pagamenti da parte dei clienti. Di lì il forte indebolimento delle condizioni finanziarie aziendali, con riflessi sul peggioramento qualitativo sia della domanda di finanziamenti esterni, sia delle condizioni di accesso al credito. Si tratta di un processo drammatico che si basa su forti tensioni di liquidità, che è costellato da un'accresciuta percentuale di imprese "razionate" (cioè che non ottengono i finanziamenti richiesti) ed è segnato, infine, dal moltiplicarsi dei casi di imprenditori che passano da uno stato di temporanea illiquidità alla definitiva chiusura delle proprie aziende.

Tra le ricadute di questa tendenza c'è, direttamente e in via mediata, l'aumento del potenziale mercato di compravendita di denaro sul mercato illegale (cioè dell'usura) e uno spazio operativo accresciuto per varie forme di criminalità economica, a cominciare da quelle che sfruttano lo stato di difficoltà finanziaria dell'azienda per muovere attacco al patrimonio e agli *asset* della società presa di mira.

---

<sup>4</sup> Convenzionalmente in economia per "recessione" si intende una fase del ciclo economico, caratterizzata dal rallentamento dell'attività produttiva e da un significativo incremento del tasso di disoccupazione. Per recessione economica si intende quella situazione in cui la variazione del PIL rispetto all'anno precedente è negativa, ma se tale variazione è inferiore all'1% si parla di "crisi economica". Si parla di "recessione tecnica", invece, quando il Prodotto Interno Lordo reale del Paese diminuisce per almeno due trimestri consecutivi.



È quindi utile osservare quali imprese abbiano sofferto maggiormente le difficoltà nell'accesso al credito, anche per i criteri adottati dal sistema creditizio nel selezionare la clientela mentre sono andati via via peggiorando sia i bilanci delle aziende, che quelli delle stesse banche. A proposito di queste ultime, proprio negli anni della recessione si verificano i casi della Cassa di Risparmio di Genova e del Monte dei Paschi di Siena, con perdite di capitale e patrimonio ingentissimi e per le quali sono in corso procedimenti giudiziari per varie fattispecie penali (compresa quella del riciclaggio).

In un panorama che mostra così forti turbolenze, assume rilievo la fragilità finanziaria di imprese per le quali la difficoltà di accedere al credito

“può minare l'equilibrio di bilancio fino a determinarne il fallimento; per quelle con elevate prospettive di crescita può pregiudicare la possibilità di fare investimenti o di intraprendere percorsi di sviluppo; su larga scala il razionamento di quest'ultimo tipo di imprese può nuocere gravemente alla crescita economica del Paese”<sup>5</sup>.

La condizione finanziaria delle imprese riassume, in questa precisa congiuntura del Paese, la questione centrale dell'esposizione al rischio insicurezza, poiché i rapporti con gli intermediari creditizi sono la “porta stretta” di ogni strategia, tanto di tenuta del conto economico, quanto di fuoriuscita dal mercato e, ancora, di esposizione alla criminalità economica.

E qui l'informazione sintetica più aggiornata è quella dell'edizione 2014 della *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*<sup>6</sup>, dove si indica come

“La domanda di prestiti bancari da parte delle imprese è sui livelli più bassi degli ultimi anni”.

I comparti più contrassegnati da ciò sono l'energetico-estrattivo, i servizi, il manifatturiero.

Osservando il “saldo” tra le unità che constatano un miglioramento e quelle che invece lamentano un peggioramento delle condizioni d'indebitamento, esso risulta negativo per 7,6 punti percentuali. Nel triennio si è verificata “la forte caduta dell'indicatore negli anni 2011 e 2012, caratterizzati dalle tensioni del debito sovrano che hanno peggiorato le condizioni d'intermediazione creditizia”. Qualche lieve “attenuazione” dello *stress* nella seconda metà del 2013 (il saldo è - 7,2) riguarda l'industria, ma per il comparto dei servizi e il terziario in generale, il valore negativo è senza dubbio allarmante: -14,5%.

Sempre il rapporto di Banca d'Italia appena citato espone un chiaro paradigma del circolo vizioso che ancora non s'interrompe (e che costituisce la principale fonte di esposizione al rischio insicurezza nella *business community*):

---

<sup>5</sup> Così scrivono Giorgio Albareto e Paolo Finaldi Russo in *Fragilità finanziaria e prospettive di crescita: il razionamento del credito alle imprese durante la crisi*, nella collana di Banca d'Italia “Questioni di Economia e Finanza” (*Occasional papers*), Numero 127 – Luglio 2012

<sup>6</sup> Banca d'Italia, supplemento al “Bollettino Statistico”, 24 luglio 2014

“Intorno alla metà del 2008, dopo diversi anni in cui avevano goduto di una relativa facilità di accesso al credito bancario, i bilanci aziendali risultavano appesantiti da un debito elevato sia nel confronto storico sia rispetto ad altri paesi; *gli oneri finanziari erodevano circa un quarto del margine operativo lordo* [corsivo nostro]; l’alta quota di finanziamenti a breve termine e nei confronti delle banche esponeva le aziende a rilevanti rischi di rifinanziamento”.

Su un altro piano, questo abbassamento delle “difese immunitarie” del sistema delle imprese si risolve in incentivazione alle varie fenomenologie di criminalità economica.

Il credito-finanziamento si conferma, dunque, quale “fronte principale” del problema.

# III - Autotutela e difesa attiva delle imprese contro la criminalità economica

Modello di difesa sociale per fronteggiare la “criminalità economica”

La criminalità economica come fenomeno sommerso

Necessità di una vigilanza giuridica per tutelare le imprese



## III - Autotutela e difesa attiva delle imprese contro la criminalità economica

La criminalità economica è una realtà che troppo spesso sfugge al controllo sociale, poiché è costituita da comportamenti non percepiti come devianti; infatti senso comune e opinione pubblica hanno difficoltà a riconoscere le manifestazioni sintomatiche di reati contro l'economia prima che si verifichi un impatto grave e devastante (bancarotta, fallimenti programmati, indebitamento a usura, violazione delle regole per la sicurezza nel lavoro, evasione fiscale e contributiva, sottrazione di patrimonio aziendale).

Anche il concetto "criminalità economica" è di non semplice comprensione, poiché implica due fattori:

1. il fenomeno, dato dalla condotta antiggiuridica nel campo degli affari posta in essere da parte di soggetti ed enti che arrecano danno grave agli attori del mercato e ai beni costitutivi, sia materiali, sia relazionali, dell'economia;
2. la natura dei soggetti – il loro appartenere al mondo delle imprese e in genere degli operatori economici – che si rendono responsabili di fattispecie di reato particolarmente dannose per l'ordinamento dell'economia, per i beni pubblici che la Costituzione individua nelle attività d'impresa e per i beni legittimi degli attori dell'economia stessa (beni materiali, relazionali, reputazionali).

Pertanto, ai fini della prevenzione della criminalità economica, occorre considerare:

- un fenomeno oggettivo (illegalità e danni che provengono dall'interno della comunità degli affari)
- un insieme di entità soggettive (imprenditori veri e falsi che agiscono illegalmente nel sistema di mercato)

La criminalità economica è, perciò, una realtà complessa e una criminalità specializzata che compromette rapporti tra gli operatori legali del mercato.

Le fattispecie di reato si connotano per il danno sociale arrecato alla struttura economico-sociale nazionale.

Questo aggiornamento alla "Guida alla prevenzione della criminalità economica" vuole essere uno strumento per un primo, essenziale orientamento delle imprese interessate, qualora si trovino a dover fronteggiare il rischio che incombe sul loro valore aziendale.

Infatti in essa

- si prosegue nell'osservazione dell'evolversi dei fenomeni che danneggiano il mercato eco-

nomico del territorio, avviata con il “Progetto Sicurezza”;

- vengono esposti concetti e metodologie per realizzare forme concrete di collaborazione tra le istituzioni e le parti sociali;
- sono presentate rilevanti innovazioni legislative approvate dal Parlamento (legge anticorruzione, reintroduzione del reato di falso in bilancio) che richiedono impegni gestionali alle imprese;
- si suggerisce, alle imprese potenzialmente interessate, di richiedere sostegno alle loro istituzioni di riferimento, utilizzando i servizi ad esse dedicati e ottenendo indicazioni su come tutelarsi.

Con i materiali e l'apparato di concetti qui presentati, ci si propone di favorire la costruzione di un ambiente dove competenza, professionalità, cultura d'uso e metodologie di intervento confluiscano nella difesa attiva dall'insinuarsi della criminalità nel tessuto economico.

## MODELLO DI DIFESA SOCIALE PER FRONTEGGIARE LA “CRIMINALITÀ ECONOMICA”

Le vittime delle condotte illegali della criminalità economica sono plurime:

- le imprese, quali organizzazioni sistemiche che comprendono i soggetti proprietari, gli eventuali soci o azionisti, le forze di lavoro dipendenti e il management;
- i consumatori nel loro insieme, sia quelli finali (laddove l'impresa offra direttamente beni e servizi), che quelli intermedi (le altre imprese che impiegano quanto fornito dalla precedente impresa per produrre beni e servizi) che subiscono danni correlati;
- i risparmiatori, che assai spesso sono minacciati dalla diffusione di frodi finanziarie, costituendo reato previsto dall'ordinamento giudiziario, e di comportamenti scorretti, collocati al confine tra illecito civile e illecito penale.

La difesa sociale si rivolge, dunque, tanto al patrimonio materiale (beni, riserve finanziarie, quote di mercato), quanto a quello immateriale dell'impresa (*know how* e proprietà intellettuale, reputazione).

La deterrenza contro l'illegalità va resa molto più efficace e concreta di quella affidata alla “funzione general-preventiva della pena” e a tale scopo occorre adottare un insieme di misure, formali e pragmatiche, con il concorso attivo delle parti sociali legittimate dall'ordinamento.

Trasferire questo concetto nel campo della criminalità economica è l'obiettivo di questa Guida, che propone un complesso di azioni:

- creare, implementare e monitorare un piano di azione per prevenire la criminalità economica, così come negli obiettivi sottoscritti da vari protocolli d'intesa, tra i quali il Terzo Patto per Roma sicura del 21/12/2011;
- incrementare e generalizzare i sistemi di rilevazione della criminalità economica attraverso

l'uso di banche dati di particolare rilevanza, in primo luogo il "Registro delle Imprese" gestito dalla società Infocamere;

- sostenere la ricerca sulle cause, le conseguenze e i costi della criminalità economica per prevenirne la ricorrente infiltrazione;
- rafforzare le misure di tutela del mercato e di risarcimento dei soggetti d'impresa che siano parti offese, cioè vittime, della criminalità economica;
- integrare la prevenzione dei reati contro l'ordinamento economico con politiche di sempre più efficace regolazione e trasparenza del mercato;
- assicurare l'effettiva concorrenza tra i soggetti d'impresa, ostacolando il formarsi di posizioni dominanti, di monopolio e di ingiusta supremazia sul mercato che sono tratti fondativi delle imprese legali-criminali;
- stimolare la partecipazione delle imprese alle azioni antiriciclaggio e di contrasto all'evasione fiscale e contributiva;
- predisporre forme efficaci di contrasto al mercato illegale del denaro e ai suoi correlati di prestito-finanziamento a usura.

## LA CRIMINALITÀ ECONOMICA COME FENOMENO SOMMERSO

La criminalità economica si origina, nella maggior parte dei casi, all'interno della *business community*.

Agevolati dall'esistenza di zone opache nei rapporti d'affari, gli autori di reati contro l'ordinamento economico si infiltrano nelle varie sequenze del ciclo microeconomico: sia con metodi non percepiti come illegali, sia occultando le operazioni illegali con una persistente intimidazione delle parti offese.

Il tratto comune alle condotte con l'uso esplicito di violenze e a quelle con modalità "meno traumatiche", è che entrambe sembrano non provocare un adeguato allarme sociale. In altri termini, l'opinione pubblica, e talvolta le istituzioni, non sono sensibilizzate su questo fronte quanto lo sono per altre condotte illegali che si verificano nello spazio pubblico (contro la proprietà e contro la persona).

Il problema principale è, dunque, rappresentato dall'esistenza di un'area sommersa di delitti non denunciati, come, ad esempio, l'estorsione, l'usura, la concorrenza sleale, la contraffazione dei marchi, la frode, la violazione della proprietà intellettuale e la costituzione di società fittizie.

Per contro, l'obiettivo essenziale di una difesa sociale da questo tipo di criminalità, è di predisporre un'adeguata offerta di servizi per le persone e le società "vittime" di tali fenomenologie delittuose.

Si pone, in sostanza, una questione di comunicazione efficace tra istituzioni e soggetti danneggiati, che si realizzi non solo nella quotidianità, ma anche nella "prossimità".

Di qui l'esigenza di svolgere un lavoro comune, pur nella distinzione dei ruoli, tra tutti gli enti e le istituzioni che operano a tutela del mercato.

## NECESSITÀ DI UNA VIGILANZA GIURIDICA PER TUTELARE LE IMPRESE

La criminalità economica è fortemente influenzata dall'andamento della congiuntura. Nei periodi di stagnazione e di recessione essa si rafforza e si espande, approfittando dei fattori aggiuntivi di vulnerabilità che la crisi finanziaria genera sulle imprese.

Tra le variabili che più pesantemente incidono hanno grande rilievo:

- il moltiplicarsi dei casi di sovraindebitamento aziendale, che si traduce in debito patologico e in molti casi espone al forte rischio di finanziamento illegale e a usura;
- le frequenti insolvenze dei clienti e dei partner nelle relazioni *"business to business"* che spesso inducono le imprese a cedere crediti a società o soggetti riconducibili alla criminalità, compresa quella organizzata;
- l'aumento dei casi di fallimenti, tra i quali quelli programmati per concludere lo stato d'insolvenza;
- ritardi abnormi dei pagamenti della P.A. – locale, regionale e nazionale – che comportano un insostenibile aumento dei costi per i servizi finanziari (*factoring*, sconto fatture, ecc.) e che incentivano il ricorso all'usura, oppure inducono alla cessione dei crediti anche con pericoli di inserimento della criminalità nell'economia locale.

Le condotte della criminalità economica, quindi, si risolvono in danni che riguardano tutta la gamma dei soggetti che si incontrano sul mercato.

Un dettaglio, all'apparenza piccolo, esemplifica l'urgenza di una difesa attiva delle imprese, alla quale intende contribuire anche questa "Guida": la crisi finanziaria e di bilancio riduce la propensione delle imprese ad adottare misure formali, ma necessarie, di tutela dei rapporti contrattuali<sup>(\*)</sup>.

La criminalità economica colpisce il *"bene fiducia"* e produce effetti ancor più perniciosi trovandosi la strada facilitata dal taglio delle spese che le imprese compiono in materia di consulenza giuridico legale.

Tutto ciò è aggravato anche dalle croniche, gravi inefficienze dell'amministrazione della giustizia civile che contribuiscono a ridurre la propensione a far valere le ragioni dell'impresa nei confronti del partner che abbia adottato comportamenti scorretti, spesso *border line* tra la violazione del diritto civile e l'illecito penale.

La conseguenza di questo circolo vizioso è che la criminalità economica trova la strada facilitata, laddove la giustizia non presidia adeguatamente la disponibilità del *"bene fiducia"*, che costituisce – grazie alle garanzie legali – il presupposto dell'incontro delle parti sul mercato.

Da un lato la comunità degli operatori legali è sempre più esposta agli attacchi della crimina-

lità economica, dall'altro le inefficienze della giustizia si combinano con la rinuncia delle imprese a dotarsi di supporti legali per autotutelarsi e autodifendersi dalle condotte manipolatorie, truffaldine e di approfittamento.

Il risultato è che si fa più aggressiva l'azione della criminalità economica sul corpo vivo dell'economia legale, poiché quest'ultima subisce un abbassamento delle proprie difese immunitarie e rinuncia (in parte o in tutto) a interventi "medici" di prevenzione e di trattamento "clinico".

(\*) Considerazioni tratte da una recente ricerca (novembre 2011) prodotta dalle associazioni degli avvocati romani e dall'"Accademia Forense" e dal "Centro Studi Diritto di Famiglia e dei Minori", su un *panel* di 150 avvocati romani.



## IV - Schede tematiche

Perché la Guida alla prevenzione

1. Corruzione e piano di prevenzione
  - a) Responsabilità penale delle persone giuridiche
  - b) Legge speciale Anticorruzione e Autorità Nazionale
2. Falsificazione di bilanci
3. Riciclaggio e Autoriciclaggio
4. Truffe e frodi finanziarie alle imprese e ai risparmiatori: nuovi fenomeni
5. *Network* delle frodi nel gioco d'azzardo
6. Usura, Estorsione e finanziamenti illegali

## IV - Schede tematiche

### PERCHÉ LA GUIDA ALLA PREVENZIONE

Per le motivazioni precedentemente espresse, partendo dalle definizioni e dalla strumentazione teorica, si propongono i processi tipo di collaborazione e di facilitazione operativa per le imprese.

Per il *management* delle aziende si tratta di adottare una metodologia di gestione programmata del rischio e la consultazione sistematica dei servizi istituzionali.

Ad ogni fenomenologia delineata, corrispondono delle prassi gestionali orientate alla difesa attiva dalla criminalità economica.

L'offerta di servizi di supporto e la consulenza istituzionale alle imprese da parte della Camera di Commercio (Servizio Protesti, Camera Arbitrale, Registro delle Imprese, Regolazione del mercato, Tutela dei Marchi e Brevetti, Affari legali), costituiscono un idoneo insieme di strumenti gestionali, sia per prevenire il rischio della criminalità economica, che per favorire la fiducia reciproca tra gli operatori economici.

Con una gestione programmata è possibile ridurre il tempo di risposta da parte delle istituzioni al verificarsi di nuovi, inediti pericoli nel territorio in cui operano le imprese. La segnalazione tempestiva dell'instaurarsi di una congiuntura favorevole al mercato illegale del denaro, consente di attivare prassi adeguate da parte dei soggetti istituzionali e delle imprese per scoraggiare domanda e offerta di servizi finanziari illegali.

È perciò opportuno arricchire la cultura manageriale delle imprese con l'acquisizione di specifiche competenze da impiegare per prevenire i danni causati dalla criminalità economica. Proprio nell'attuale, acuta crisi finanziaria del Paese, infatti, tende ad ampliarsi quella "zona grigia" tra legale e illegale che sfugge ai sistemi tradizionali di regolazione e controllo istituzionale. Non è da trascurare, peraltro, che spesso le stesse vittime delle condotte illecite subiscono passivamente i danni che invece si potrebbero razionalmente contrastare.

Senza la partecipazione attiva del tessuto delle imprese, quindi, appare meno agevole l'adozione di una diffusa e sistematica azione preventiva delle transazioni solo in apparenza legittime (non accompagnate dalla consapevolezza della loro natura delittuosa), ma che si risolvono in condotte effettive di truffa e di frode.

Tale approccio pragmatico genera un volano per stimolare il coordinamento tra le istituzioni preposte a tutelare lo svolgimento del libero e sicuro esercizio dell'attività d'impresa.

Contribuire a restituire unitarietà alla difesa sociale dalla criminalità economica può, inoltre, aiutare indirettamente a migliorare la coerenza funzionale dell'apparato normativo e procedurale disponibile.

# 1 Corruzione e piano di prevenzione

- a) La responsabilità penale delle persone giuridiche
- b) Legge speciale Anticorruzione e Autorità Nazionale

## IL RUOLO DIRETTO E INDIRETTO DELLE IMPRESE

Nella XVI e nella XVII Legislatura del Parlamento repubblicano sono state approvate delle importanti norme speciali per contrastare il fenomeno della corruzione e, in generale, per rendere più efficace il perseguimento dei reati contro la Pubblica Amministrazione, tra i quali quelli commessi da pubblici funzionari. Questo corso legislativo si collega anche all'inasprimento delle sanzioni per reati societari e contro l'ordinamento economico che spesso sono correlati ai delitti di corruzione o di concussione.

La novità più rilevante è che l'indirizzo della produzione normativa è volto a richiedere alle stesse imprese private l'adozione di norme di comportamento, di procedure e di speciali precauzioni nella conduzione dell'azienda, nello svolgimento della sua amministrazione, nel controllo interno e sui comportamenti di tutti i soggetti che hanno rapporti collaborativi o di dipendenza con l'unità. È evidente, peraltro, che prevenire la criminalità economica, e quindi anche le conseguenze per i soggetti privati d'impresa, richiede l'ampliamento del *know how* aziendale proprio sulle questioni riguardanti gli enti pubblici e le relative procedure.

La Pubblica Amministrazione, del resto, rappresenta per il sistema delle imprese private una fondamentale domanda di beni e di servizi che contribuisce in misura determinante al ciclo economico nazionale.

Per tali ragioni l'attività contrattuale pubblica - per appalti di lavori pubblici e di servizi e per le forniture - è un campo privilegiato di ripetuti condizionamenti da parte della "criminalità degli affari", intesa come sinonimo di criminalità economica.

La difesa dalle esternalità negative create e diffuse dalle pratiche corruttive appare, dunque, un'esigenza strategica per gli attori della produzione e dei servizi destinati alla vendita, cioè per tutta la comunità delle imprese. L'adozione di criteri e metodi per favorire la trasparenza, il rispetto della *par condicio*, per ostacolare la corruzione interessa tanto il complesso dei sistemi delle imprese, quanto la singola unità produttiva. In tale difesa esiste infatti un ruolo "promozionale" e di tutela svolto dalle rappresentanze associative dei vari comparti dell'economia. Contemporaneamente anche le singole unità produttive hanno l'esigenza di adottare efficaci metodologie, laddove l'azienda intenda concorrere ai diversi avvisi concorsuali a evidenza pubblica per appalti o forniture.

In generale, l'incidenza della criminalità degli affari sulla dinamica della domanda è sia

diretta, vale a dire che riguarda gli specifici campi delle attività produttive, sia sistemica, perché mina la fiducia dei mercati e delle imprese, oltre a scoraggiare investimenti dall'estero, con effetti perniciosi sulla competitività delle economie locali e nazionale.

Altro effetto indotto dalla corruzione, è l'inefficienza degli apparati regolativi che si traduce in costi aggiuntivi, penalizzazioni e - nel procedere della grave crisi finanziaria ed economica attuale - in ostacolo insormontabile alla fuoriuscita dalla recessione.

Inteso in questo senso, il "nodo" della trasparenza e della prevenzione della corruzione si è manifestato come condizione per affermare una politica economica di "nuovo corso". Per tali motivi, anche sull'anticorruzione le imprese sono chiamate a dotarsi di una competenza elevata e opportunamente strutturata.

Dagli inizi del passato decennio, il Parlamento ha legiferato con un complesso di provvedimenti che coinvolgono direttamente la gestione stessa delle unità produttive.

### A) RESPONSABILITÀ PENALE DELLE PERSONE GIURIDICHE (D. LGS. 231/2001)

Con una interpretazione estensiva dell'art. 27 della Costituzione ("la responsabilità penale è personale"), è stata introdotta nell'ordinamento anche la responsabilità amministrativa e penale delle persone giuridiche per i reati commessi dai soggetti che operano nel loro contesto organizzativo e operativo.

Da allora la contestazione di taluni reati può riguardare sia il soggetto che se ne sia reso materialmente responsabile, sia l'ente presso il quale il medesimo soggetto presta la propria attività lavorativa, nell'ipotesi che tali reati siano stati compiuti a vantaggio e comunque nell'interesse dell'ente stesso.

L'ente sarà ritenuto non imputabile del reato commesso dal proprio lavoratore solo nel caso in cui all'interno dell'organizzazione aziendale siano stati predisposti dei modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire i reati.

Le disposizioni di tale decreto si applicano agli enti aventi personalità giuridica, alle società ed associazioni, anche prive di personalità giuridica. Le pene comminate sono la sanzione pecuniaria, le sanzioni interdittive e la confisca. Le interdittive possono consistere anche nella sospensione temporanea dell'attività aziendale e, nei casi più gravi, nell'interdizione dall'esercizio dell'attività.

## LA PREVENZIONE

Di fronte al rischio di rispondere penalmente anche per iniziative di singoli o di settori dell'azienda, la soluzione consiste nell'adottare criteri e piani gestionali per prevenire condotte di singoli o di reparti, in particolare quando essi possano risultare condizionati da vari soggetti esterni riconducibili alla criminalità economica.

Secondo la norma, in caso di eventuali condotte illegali

“l'ente non risponde quando volontariamente impedisce il compimento dell'azione o la realizzazione dell'evento”.

## COME CAUTELARSI

- a) Con l'analisi dei rischi e degli aspetti sensibili connaturati alla tipologia d'impresa e alle sue condizioni operative
- b) con la redazione e con l'adozione di un accurato Documento di sostenibilità e di responsabilità sociale d'impresa
- c) adottando codici etici quale precauzione, ausiliari per tutte le professionalità e le forze di lavoro impiegate
- d) implementando efficaci e permanenti sistemi di controllo di gestione
- e) coinvolgendo gli *stakeholders* nella valutazione delle ricadute dell'attività d'impresa sul territorio operativo o nei settori di mercato di sua pertinenza.

## B) LEGGE SPECIALE ANTICORRUZIONE E AUTORITÀ NAZIONALE

### *Incompatibilità e decadenza da cariche pubbliche*

Con il decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235, in applicazione dell'art. 1, c. 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, è stato introdotto un apparato di norme di prevenzione e repressione della corruzione amministrativa.

Nello specifico, il decreto prevede criteri e condizioni per i rappresentanti elettivi (Incandidabilità alle elezioni politiche e incompatibilità con la funzione di rappresentante elettivo sopravvenuta dopo lo svolgimento delle elezioni, divieto di assunzione e svolgimento di incarichi di governo, sospensione e decadenza di diritto degli amministratori locali in condizione di incandidabilità e altri aspetti per i cittadini che esercitano o si candidano a funzioni elettive, amministrative e di governo; soppressione del reato di “corruzione induttiva” (art. 317 c.p.) e introduzione del nuovo reato di “Induzione indebita a dare o promettere utilità” ai sensi del nuovo art. 319 quater c.p.).

## AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Oltre a norme di diritto penale (sostanziale e di procedura) il D.lgs. 235 ha rafforzato l'Autorità Nazionale Anticorruzione, che ha anche incorporato, con sostanziali modificazioni, i poteri della disciolta "Autorità di Vigilanza sui Contratti pubblici".

La nuova Autorità è depositaria di una "missione attiva": la prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della Pubblica Amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione.

La chiave dell'attività della nuova "ANAC", nella visione attualmente espressa, è quella di vigilare per prevenire la corruzione creando una rete di collaborazione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e, al contempo, aumentare l'efficienza della PA nell'utilizzo delle risorse, riducendo i controlli formali, che comportano, tra l'altro, appesantimenti procedurali e di fatto aumentano i costi della Pubblica Amministrazione senza creare valore per i cittadini e per le imprese.

## DI SPECIFICO INTERESSE PER LE AZIENDE

### *Orientamento n. 29 del 28 maggio 2014*

Le amministrazioni pubblicano, ai sensi dell'art. 25 del D.lgs. n. 33/2013, i dati relativi alle tipologie di controlli che decidono di svolgere sulle imprese nonché gli obblighi e gli adempimenti che le imprese stesse sono tenute a rispettare per ottemperare alle specifiche disposizioni normative.

### *Orientamento n. 30 del 28 maggio 2014*

Tra gli accordi stipulati dall'amministrazione, da pubblicare ai sensi dell'art. 23 del D.lgs. n. 33/2013 rientrano anche i protocolli d'intesa e le convenzioni tra pubbliche amministrazioni, oltre agli accordi sostitutivi e integrativi dei provvedimenti, a prescindere che contengano o meno la previsione dell'eventuale corresponsione di una somma di denaro.

Diversamente, non vi rientrano i contratti stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre pubbliche amministrazioni, in quanto soggetti agli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 1, cc. 16 e 32, della legge n. 190/2012, e all'art. 37 del D.lgs. n. 33/2013.

## 2 Falsificazione di bilanci

Il bilancio è una rappresentazione, vale a dire una fotografia chiara, non artefatta e non deformata, della situazione economica e patrimoniale dell'azienda in un dato momento. Il Codice Civile prescrive che

“il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio”.

Il falso in bilancio è invece una esposizione non veritiera dei valori e delle valutazioni circa la condizione e la conduzione di un'impresa.

“Il falso è quello che si discosta irragionevolmente dal risultato emergente da una valutazione veritiera, corretta e conforme alle norme regolamentari e tecniche. Non è possibile dire quanto grande debba essere lo scostamento per poter considerare un dato falso o inattendibile. Anche questa è una valutazione da compiere con ragionevolezza” (S. D'Amora, 1994, Quaderni del CSM).

Per falso in bilancio s'intende, dunque, una frode nella redazione della contabilità di un'azienda al momento della compilazione delle comunicazioni sociali. I documenti vengono consegnati dopo aver subito tanto artificio, quanto deformazione. La rendicontazione dei dati economico-gestionali fondamentali, che per legge devono essere esposti nel bilancio di una impresa, è obbligatoria e di evidenza pubblica per rendere disponibili informazioni su una azienda che opera sul mercato.

Dalla documentazione depositata deriva, peraltro, la possibilità di influenzare le decisioni di concessione di crediti o finanziamenti, con alterazione dei parametri per le garanzie assicurative da richiedersi; sono alterate le decisioni che, quindi, penalizzano soci o azionisti nel caso di distribuzione di dividendi. Con il falso in bilancio, inoltre, si creano delle provviste di liquidità illecita e parallela (i cosiddetti fondi neri di una azienda).

“La crisi ha messo in difficoltà molte piccole imprese e questa situazione non può non aver influito sulla maggiore incidenza del numero dei reati fallimentari e tributari e, in particolare, dei delitti di bancarotta fraudolenta e falso in bilancio”<sup>7</sup>.

In sostanza, con la crisi si moltiplicano le deviazioni nell'esercizio della funzione ammi-

---

<sup>7</sup> Come riferito dal Presidente della Corte di Cassazione, Giorgio Santacroce, nella Relazione d'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2015, Roma 23 gennaio 2015.

nistrativa dell'impresa. Il danno derivante dalle alterazioni dei dati contabili è, quindi, subito sia da parte dei soci di una compagine societaria, dalla fiscalità generale pubblica e, in generale, dal complesso delle relazioni che si instaurano nella *business community*. Con il falso in bilancio, in generale, si provoca danno all'ordinamento economico, con effetti negativi tanto sulla legalità-regolarità delle transazioni tra privati, quanto su un bene pubblico indisponibile, quale la "fiducia" tra gli attori del mercato.

L'esigenza di perseguire il falso in bilancio è sottolineata da una delle prime iniziative legislative intraprese dalle Camere nella XVII Legislatura. La base di partenza - per le modifiche agli articoli 2621 e 2622 del codice civile - è data dall'Atto Senato n. 19 recante "Disposizioni in tema di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio".

## L'IMPIANTO DELLA NUOVA NORMATIVA

Dai lavori preparatori di una nuova inclusione del falso in bilancio tra i reati puniti con pena detentiva, emergono alcuni aspetti essenziali:

- in termini di diritto sostanziale, le false comunicazioni sociali, attualmente sanzionate dall'articolo 2621 c.c. come contravvenzione, tornerebbero ad essere un delitto (punito con la pena della reclusione da 1 a 5 anni);
- nel Codice di procedura penale vi è l'applicazione di misure cautelari detentive e le intercettazioni telefoniche;
- la procedibilità d'ufficio, poiché il falso in bilancio si qualificherebbe come "reato di pericolo", perseguibile d'ufficio;
- la rilevazione di danno patrimoniale alla società, ai soci o ai creditori sociali configura una circostanza aggravante;
- il perseguimento di condotte delittuose coordinate nel campo societario, poiché sarebbe perseguita l'esposizione fraudolenta, oltre che di fatti materiali, anche di informazioni mendaci sulla situazione economico-patrimoniale della società o del gruppo;
- la responsabilità della società per il delitto di falsità della revisione (punito dall'art. 27 D.Lgs. 39/2010);
- l'applicazione delle sanzioni interdittive per i delitti di false comunicazioni sociali e di ostacolo all'esercizio delle funzioni di vigilanza.

## GLI ASPETTI ESSENZIALI

Il reato di falso in bilancio – come reintrodotta dal Senato nella seduta del 3 aprile 2015 – costituisce una risposta istituzionale coordinata "anticorruzione", mediante un quadro com-



piessivo di norme per reati tra loro spesso collegati, come quelli contro la Pubblica Amministrazione e contro l'ordinamento economico. Oltre alla previsione nel Codice Civile (articoli 2621 e 2622), anche in sede penale sarà dunque sanzionato il danno effettivo causato alla società, ai soci e ai creditori, e indipendentemente dal fatto che la società sia o no quotata in borsa e che il danno sia stato particolarmente grave.

Nel quadro della modifica della normativa sulla corruzione, la legge approvata al Senato prevede la pena detentiva. Il provvedimento compone, così, un quadro organico di misure che perseguono talune condotte spesso tra loro correlate: dai delitti dei pubblici ufficiali (corruzione/concussione) alle associazioni per delinquere di tipo mafioso, inserendo in una visione integrata anche il comportamento più tipico della criminalità economica, qual è per l'appunto, il falso in bilancio, quale reato "strumentale" per una gestione illegale.

Da notare che l'approccio legislativo globale contiene sia misure repressive, che misure rivolte a incentivare comportamenti attivi di difesa sociale: per la rescissione del legame tra corrotto e corruttore e per favorire la riconsegna dei ricavi illecitamente ottenuti. Sul piano operativo sono attribuiti poteri più diretti all'Autorità anticorruzione nella fase di raccolta di informazioni e di trasmissione all'autorità giudiziaria.

L'impianto adottato per il reato di falso in bilancio – non previsto a suo tempo dalla c.d. "legge Severino" (il Ministro Guardasigilli che promosse la legge 6 novembre 2012, n. 190) – può essere "visualizzato" con il seguente prospetto, dove sono esposte anche le regole differenziate, di rilevanza penale, a seconda della dimensione dell'impresa e dell'esistenza o meno di una sua quotazione sul mercato finanziario.

<b>Soggetti attivi</b>	- Il Reato proprio è contestabile ad amministratori, direttori generali, preposti ai documenti contabili, sindaci e liquidatori
<b>Tipo di reato</b>	- Reato di danno (cioè offende il bene giuridico protetto) - Reato di pericolo (si limita a mettere in pericolo lo stesso bene giuridico) - Reato con Dolo generico (vi è la volontà di realizzare l'azione) - Reato con Dolo specifico (vi deve essere l'azione finalizzata a un obiettivo specifico)
<b>Sanzioni previste</b>	- Per le società non quotate in Borsa: arresto fino a 2 anni oppure reclusione da 6 mesi a 3 anni - Per le società quotate in Borsa: reclusione da 1 a 4 anni oppure, nei casi più gravi, da 2 a 8 anni
<b>Procedibilità</b>	- Società non quotate in Borsa: querela della parte offesa - Società quotate: si persegue d'ufficio da parte dell'Autorità giudiziaria

La nuova legge, dunque, escluderà categoricamente la concessione di un'area di totale irrilevanza penale (come, p. es., nel caso l'ammontare delle somme non regolari sia basso): la soluzione normativa adottata punisce sempre, sia pure con pene differenziate, le falsificazioni di bilancio. Negli aspetti essenziali, tuttavia, la soluzione approvata al Senato prevede che la falsificazione di un bilancio abbia una diversa rilevanza penale a seconda delle dimensioni della società (fatturato, capitalizzazione, patrimonio) e se la società stessa sia o

meno quotata in Borsa. Nella disciplina riformata, infatti, le violazioni al di sotto di soglie prefissate, o di limitata rilevanza penale, erano sanzionate come contravvenzione. Con la revisione della legge, invece, sempre, ma con pene diverse, si tratta comunque di un reato. La sanzione più elevata può raggiungere la detenzione fino a 8 anni (in questo l'Italia prevede il massimo di quanto vigente tra i paesi dell'UE) nel caso di società quotata in Borsa. Per quelle non quotate le sanzioni sono più graduate.

La pena edittale va da un minimo di un anno a un massimo di 5, salvo che nel caso di fatti di lieve entità (e tenendosi conto di dimensioni e tipo di conduzione della società), allorché le sanzioni si riducono in un *range* da 6 mesi a 3 anni. Comunque tutte le società, comprese le piccolissime, anche quando si tratti di "soggetti non fallibili" (cioè che hanno dimensioni tali da non poter accedere alle procedure della legge fallimentare) sono passibili di reato. Cambia la procedibilità che sarà: d'ufficio per quelle quotate; a querela per le altre. In caso di società "non quotate", tuttavia, il giudice potrà decidere per la causa di non punibilità se l'entità del danno provocato a soci, creditori e destinatari della comunicazione sociale sia effettivamente di minimo rilievo.

Per quanto riguarda la condotta dell'autore del falso in bilancio, nel caso delle società non quotate, il reato è considerato secondo il rilievo della falsa esposizione o dell'omissione di fatti materiali. Nel caso, invece, delle società quotate in Borsa, si formalizza la distinzione tra esposizione di "fatti materiali" non rispondenti al vero e l'omissione di "fatti materiali rilevanti", con trattamento penale più severo poiché le società presenti nel mercato azionario sono tenute a una disciplina più rigorosa nel bilancio avendo una dimensione pubblica che si traduce in un danno generale al mercato e ai suoi attori.

Chi può commettere il reato? Potenzialmente tutte le figure aventi responsabilità effettiva nella società (amministratori, direttori, *manager* che redigono documenti contabili, sindaci e liquidatori). La falsificazione può essere contestata in ogni documento dell'attività gestionale e amministrativa.

Fattispecie di reato	Cambiamenti
<b>Falso in bilancio</b>	È un reato commesso sia in società quotate in Borsa e sia in quelle non collocate sul mercato finanziario. Si procede d'ufficio da parte dell'Autorità giudiziaria. Per le piccole imprese, con ricavi lordi inferiori a una soglia prestabilita, sarà necessaria la querela.
<b>Autoriciclaggio</b>	La fattispecie penale di riciclaggio è contestabile tanto all'autore del reato iniziale, e che lo abbia reimpiegato per occultarne l'origine, quanto a chi abbia compiuto operazioni successive, avendo l'obbligo di segnalazione alle autorità.
<b>Corruzione</b>	Ogni procedimento penale per reati di corruzione va comunicato al Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

## 3 Riciclaggio e Autoriciclaggio

### IL PROBLEMA

Per riciclaggio di proventi da attività delittuosa (cioè da ogni fattispecie penale, dal “semplice” reato contro la proprietà al commercio di beni illegali, come gli stupefacenti, dalle estorsioni all’usura, dalla frode commerciale all’evasione fiscale, dalla corruzione alla turbativa d’asta, ecc.), si intende un insieme coordinato di operazioni, materiali e formali, con le quali si altera l’identità di ricchezza reale, o di liquidità, oscurandone la conoscenza dell’origine illecita. In tal modo i proventi del reato possono essere nella libera disponibilità dei possessori e divenire idonei al reimpiego.

La correlazione tra riciclaggio dei proventi del delitto e alimento della cosiddetta economia sommersa, l’esistenza di una fornitura di servizi ad alto contenuto professionale di riciclaggio - che si rivolge tanto alla domanda della criminalità organizzata, quanto al campo dell’illegalità in commercio e della corruzione politico-amministrativa - fanno emergere una specifica caratteristica della criminalità economica.

Il riciclaggio di ricchezza reale o in forma di liquidità è, dunque, un’attività che permette, incentivandola, la collusione tra criminalità organizzata, criminalità economica e corruzione della Pubblica Amministrazione. Nel complesso ciclo di operazioni, necessarie per rendere impiegabile un bene di provenienza delittuosa separandone la conoscenza della relativa origine, sono spesso coinvolti o utilizzati professionisti, aziende, attività che non hanno una spiccata identità delinquenziale. Nell’ordinamento italiano il riciclaggio è un reato previsto dall’articolo 648 bis del Codice Penale; compie tale reato sia “chi sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo”, sia chi ostacola l’identificazione della loro provenienza delittuosa.

Il riciclaggio è dunque la fenomenologia delittuosa che costituisce il principale punto di contatto tra il concetto di criminalità economica e quello di criminalità organizzata: con esso si individua un’area d’intersezione per sovrapposizione tra i due fenomeni. Inoltre rappresenta “il moltiplicatore del peso economico - quindi sociale e politico - di ogni organizzazione o soggetto criminale”, dal momento che esso svolge la funzione di “trasformare, data una certa liquidità di origine illecita, potere d’acquisto potenziale in potere d’acquisto effettivo, a tutto vantaggio dei soggetti criminali”. Di conseguenza il riciclaggio “aumenta il tasso di inquinamento economico, giacché aumentano i patrimoni afferenti a soggetti (...) criminali”; infine, “aumenta il tasso di inquinamento sociale”, per la semplice ragione che il maggior potere economico delle organizzazioni mafiose “tende a tradursi in più forte capacità di influenzare la vita sociale e politica” [Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008].

Il riciclaggio rappresenta il punto più alto dell'attacco mafioso all'ordine economico nazionale. Ed è a questo livello che si collocano le delicate problematiche attinenti alle possibili "contiguità" tra ambienti mafiosi, da un lato, e ambienti imprenditoriali e finanziari, dall'altro.

## EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI ISTITUZIONALI. ANTIRICICLAGGIO E RESPONSABILITÀ D'IMPRESA

La normativa introdotta a partire dall'anno 2007, con il decreto legislativo n. 231, ha previsto la responsabilizzazione diretta anche delle imprese. Esse sono obbligate a un complesso di adempimenti, tesi a ostacolare i presupposti del compimento del reato di riciclaggio.

Nell'ordinamento italiano, infatti, all'articolo 648 bis del Codice Penale si prevede che compie tale reato sia "chi sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo" sia chi ostacola l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

Ne derivano dei doveri – ben descritti dalle norme di procedura – per la collaborazione, da parte delle imprese, a prevenire e contrastare attivamente il riciclaggio.

Essi si possono così riassumere:

- collaborazione "passiva", finalizzata a garantire la conoscenza approfondita della clientela; a questo fine, tra l'altro, la legge prescrive la conservazione dei documenti relativi alle transazioni effettuate;
- collaborazione "attiva", che perciò non si limita al mero "adempimento", ma si spinge ad approfondire lo scenario delle transazioni al fine dell'individuazione e della segnalazione delle operazioni che suscitano "sospetto" di riciclaggio.

Con l'ampliamento delle tipologie di reato, dopo l'introduzione della fattispecie penale dell'autoriciclaggio, art. 648 *ter* c.p. (Legge 15 dicembre 2014, n. 186), il ruolo delle imprese nella difesa sociale dalla criminalità economica è divenuto più importante.

Essenzialmente l'attività delle aziende si incentra sulla scrupolosa e adeguata verifica della clientela.

### Quale differenza tra "riciclaggio" e "autoriciclaggio"?

Compie **riciclaggio** chi materialmente ha cambiato l'identità di una ricchezza frutto di un reato per farla risultare di origine lecita.

È responsabile di **autoriciclaggio** tanto chi ha compiuto un reato e ha adottato delle tecniche di occultamento della provenienza, quanto chi ha ricevuto la medesima ricchezza "già riciclata" e l'ha poi utilizzata in ulteriori attività apparentemente lecite.

Se dunque il riciclaggio è il "reato presupposto" – cioè l'attività propedeutica a occultare l'origine delittuosa di una somma di denaro o di un bene di valore venale – allora l'autoriciclaggio è la messa a profitto, qual reimpiego, della ricchezza già "rivestita" di una parvenza di legalità.

## RICICLAGGIO – ART. 648 BIS

“**Fuori dei casi di concorso nel reato**, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l’identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell’esercizio di un’attività professionale.

La pena è diminuita se il denaro, i beni o le altre utilità provengono da delitto per il quale è stabilita le pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni”

Alla lettera ciò vuol dire che viola l’articolo 648 *bis* del Codice Penale anche la persona che seppure non ha partecipato al reato, ha compiuto operazioni che hanno ostacolato l’accertamento della provenienza di denaro o altra ricchezza ottenuti con il crimine.

### LE SEGUENTI AZIONI, SE COMMESSE INTENZIONALMENTE, COSTITUISCONO RICICLAGGIO:

- a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l’origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;
- b) l’occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- c) l’acquisto, la detenzione o l’utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un’attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;
- d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere precedenti, l’associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolarne l’esecuzione.

## AUTORICICLAGGIO. IMPIEGO DI DENARO, BENI O UTILITÀ DI PROVENIENZA ILLECITA – ART. 648 TER

Così recita la norma di “autoriciclaggio”:

“Chiunque, **fuori dei casi di concorso nel reato** e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a 15.493.

La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell'esercizio di un'attività professionale. La pena è diminuita nell'ipotesi di cui al secondo comma dell'articolo 648".

La nuova norma persegue, attribuendo una responsabilità penale specifica per "autoriciclaggio", chiunque impieghi a fini di lucro i proventi del crimine anche se non ha preso parte – direttamente – al riciclaggio.

Con l'introduzione, nel Codice Penale, dell'autoriciclaggio si completa dunque la repressione di un reato fondamentale per la criminalità economica e per la criminalità organizzata. Esso nei fatti è commesso sia da chi ricicla, per conto di un terzo, denaro o ricchezza di provenienza illecita e sia da chi compie la medesima condotta "in prima persona", con operazioni finalizzate a ostacolare la ricostruzione giudiziaria dell'origine delittuosa.

L'aspetto da ricordare comunque, è che può incorrere nelle varie declinazioni del reato anche una persona che pure non abbia partecipato – direttamente o indirettamente – al reato "presupposto", *cioè al riciclaggio*. Vi è dunque una sequenza temporanea delle responsabilità penali: a) quella per gli antecedenti necessari (il riciclaggio); b) quella per l'autoriciclaggio. Per tale ragione chi ha impiegato, pur in un contesto formalmente legale, il denaro o la ricchezza provenienti da un reato di "riciclaggio", commette reato di autoriciclaggio. Tutto ciò anche quando non abbia svolto alcun ruolo nel verificarsi del reato antecedente (cioè del "reato presupposto" di riciclaggio).

Prima che nel codice penale fosse aggiunto l'art. 648 *ter*, dunque, non era perseguibile chi non avesse partecipato al reato, ma si fosse "limitato" al solo impiego in modo legale della ricchezza ottenuta, da altri, con il crimine.

Quanto all'autore del "reato presupposto" (e di quanti vi abbiano concorso), una "clausola di salvaguardia" lo pone come non imputato di autoriciclaggio se non quando abbia partecipato attivamente anche alla fase del reimpiego della ricchezza ottenuta con il crimine.

Il riciclaggio e l'impiego sono reati a soggettività ristretta: possono essere commessi da chiunque pur non abbia partecipato al "reato presupposto", poiché anche il fatto di non impedire che tale evento delittuoso si verifichi equivale a essere responsabili di cagionarlo: la legge ha introdotto per talune categorie di soggetti un vero e proprio obbligo giuridico di adottare condotte, procedure e metodi idonei a impedire la consumazione del riciclaggio.

## COSA FARE

- Fissare nell'azienda le procedure interne che attribuiscano la responsabilità per i vari adempimenti, definendo esplicite deleghe chiare, e procedendo alla formazione profes-

sionale dei collaboratori.

- Catalogare, in base alla normativa antiriciclaggio, le prestazioni di servizio, la compravendita di determinati beni, le transazioni commerciali o tecnico-professionali con i clienti o da questi richiesti, individuando le attività soggette al monitoraggio.
- Procedere all'adeguata verifica dell'identità e dei profili della clientela. Il "fascicolo del cliente" (soprattutto di quelli dei professionisti) va compilato e tenuto con la completezza che si richiede.
- Quanto ai movimenti, occorre registrare i dati rilevanti e le operazioni nell'archivio unico<sup>8</sup>, vale a dire in un registro obbligatorio per determinati esercenti attività economiche e per i professionisti del settore. In esso è obbligatorio annotare tutti i passaggi, i valori, le date dell'attività, le transazioni, le identità di chi ha rivendicato la titolarità del bene.

### **La parola chiave: "Soggettività ristretta"**

Si può essere imputati o comunque responsabili di un reato anche in assenza di tutti i tipici requisiti soggettivi (di qui soggettività ristretta) di causalità. Detto con parole "naturali": Tizio ha ricevuto un vantaggio dal riciclaggio di provento illecito fornendo una prestazione, ma non ha avuto ruolo nel reato "presupposto" di riciclaggio. Egli ha commesso dunque reato.

Si può essere chiamati a rispondere di un reato anche se non si è soggettivamente autori della condotta primaria dalla quale è scaturita l'azione delittuosa secondaria. Per l'autoriciclaggio è quel che accade a chiunque, potendolo, abbia indirettamente collaborato a un dato reato che configura riciclaggio (tra quelli specificati dalla norma).

<sup>8</sup> Come indicato nel D.M. n. 141/2006 e riportato anche nel provvedimento 24 febbraio 2006 dell'UIC, è obbligatoria la conservazione in archivio dei dati identificativi del cliente, del soggetto per conto del quale questi opera, nonché della descrizione della prestazione professionale fornita



## 4 Truffe e frodi finanziarie alle imprese e ai risparmiatori: nuovi fenomeni

### IL PROBLEMA

Dalla seconda metà dell'anno 2011, la tempesta finanziaria che si è riversata sull'Italia ha messo in evidenza una temporanea, ma grave crisi di disponibilità del credito, sia alle imprese che alle famiglie (che peraltro costituiscono la domanda di beni e di servizi per le imprese stesse). L'impatto più violento si è avuto sul mercato italiano dei titoli di Stato, provocando un differenziale con quelli tedeschi anomalo e patologico. Ancora una volta, a distanza di venti anni circa dalle turbolenze dell'estate del 1992 (quando il fenomeno colpì la divisa nazionale dell'epoca, la lira) si è verificato un repentino, traumatico contraccolpo sul mercato del credito alle imprese e sul mercato immobiliare.

I maggiori costi sostenuti dalle banche per finanziarsi si sono riflessi direttamente sul livello dei costi dei prestiti e sulla condizione delle imprese: 1) con richiesta sia di garanzie più elevate e sia di tassi d'interesse maggiori (anche di due o tre punti) per il nuovo credito di esercizio e per i mutui per investimento; 2) con istanze di rientro dai fidi o di rinegoziazione onerosa dei prestiti presentate alle aziende (e in alcuni casi anche alle famiglie); 3) con un iniziale, ma complessivo innalzamento dei tassi su molti tipi di contratti creditizi.

L'aumento dello "spread" ha equivalso ad un aumento notevole del debito pubblico e, come riflesso, all'attuazione di una stretta del credito (il cosiddetto "credit crunch"), con criteri più restrittivi per la concessione di finanziamenti.

È in tale contesto, per quanto dal 2013 via via in fase di attenuazione, che nell'incedere della crisi e in correlazione con le restrizioni dell'accesso al credito, per le imprese con difficoltà di capitale circolante o con necessità di investire in innovazione si vanno moltiplicando i casi di truffe particolarmente strutturate ai danni delle aziende. Simmetricamente a tale tendenza si verificano truffe di particolare complessità ai danni di risparmiatori.

Si tratta, nel primo caso, di unità di piccola e media dimensione – potrebbero definirsi "meritevoli, ma razionate"<sup>9</sup> – che sono oggetto di una ricerca "di mercato" da parte di gruppi specializzati nella manipolazione e che si dotano di un vero e proprio *network*.

---

<sup>9</sup> L'espressione "meritevoli, ma razionate" indica le imprese e le famiglie che sono escluse dal credito-finanziamento istituzionale pur disponendo di un conto economico in equilibrio (per chance di mercato) oppure, come nel caso di famiglie, di un flusso di reddito corrente regolare. Il "razionamento" è motivato dall'insufficienza di garanzie reali da offrire a copertura del rischio d'insolvenza.



Nel secondo caso – quello delle truffe ai danni dei risparmiatori consumate nelle fasi più acute della crisi finanziaria – si tratta di un metodo manipolatorio, strutturato in una narrazione che riesce a far presa in assenza di una adeguata cultura finanziaria dei risparmiatori e grazie all’ignoranza degli strumenti accessibili facilmente per la verifica e la trasparenza, in primo luogo il Registro delle Imprese e l’Autorità Antitrust.



*Un esempio di annuncio pubblicitario pubblicato nel 2014 sui quotidiani*

<sup>10</sup> Dal 1930, si riunisce a Basilea. Si tratta di una sorta di banca centrale delle banche centrali a cui vanno ricondotte dal 1988 le regole di Basilea, il più importante sistema di norme per il mondo bancario. Nel 2010 è stata emanata la terza formulazione (Basilea 3 appunto). Il valore complessivo delle *common equity* (la somma delle azioni ordinarie e delle riserve della banca) dovrà essere pari almeno al 4,5% (in precedenza era di 2 punti) degli attivi ponderati, cioè dei prestiti di una banca moltiplicati per un coefficiente che cambia a seconda del livello di rischio connesso ai vari tipi di impiego. In una fase di recessione economica, ovviamente, il settore “più rischioso” per le banche è proprio quello dell’economia reale (manifattura, servizi, agricoltura ecc.).

## A. LA SEQUENZA DELLA TRUFFA AI DANNI DELL'IMPRESA

**Fase 1.** Il contatto con l'impresa che ha bisogno di credito avviene per il tramite di un "terzo segnalatore", vale a dire di pseudoprofessionisti commerciali locali. Essi raccolgono le prime informazioni sul target da includere nel campo dell'operazione.

**Fase 2.** Si attiva un simulacro di "istruttoria" per attribuire un *rating* all'azienda. Si ripete la finzione di ripercorrere tutti i gradini della procedura di valutazione del merito dell'impresa a ottenere finanziamenti o credito, attraverso l'analisi dei dati contabili-gestionali, come se si intendesse compiere una valutazione della capacità produttiva che è posta alla base del "progetto" da finanziare. Si segue, insomma, una sceneggiatura drammaturgica, che è finalizzata solo a trarre in inganno l'imprenditore.

Quel che dunque va rimarcato è che in questa fase la banda di truffatori colloca, oltretutto, i suoi sguardi negli *interna corporis* dell'azienda, e così acquisisce le informazioni circa i punti di debolezza, gli *asset*, il margine ricavabile da una truffa che, per essere tale, deve risultare credibile.

### LE PROCEDURE DI MANIPOLAZIONE E TRUFFA. UN CASO TIPO.

Una società che opera nella provincia di Milano nel settore della produzione di bevande alimentari è contattata da una sedicente "società di consulenza finanziaria" che propone di valutare se l'investimento di quella industria possa risultare interessante per un "Fondo d'investimento statunitense".

Dopo un iniziale contatto, si procede alla valutazione dei documenti del progetto imprenditoriale. Nell'arco di pochi mesi i "consulenti" esprimono un primo parere positivo in base alla semplice analisi documentale e quindi richiedono un *business plan* conseguente.

La simulazione prosegue con sopralluoghi agli stabilimenti dell'azienda, *meeting* con le varie figure dell'organizzazione aziendale, per quindi pervenire alla firma di un "atto di finanziamento" tra il sedicente "trust" federale di investimenti e la proprietà dell'azienda.

La formalizzazione del presunto contratto di finanziamento avviene davanti a un notaio che, a fronte della consegna di un "atto fidejussorio", trasferisce al "trust" un assegno dell'azienda per alcune decine di migliaia di euro. In cambio l'azienda riceve un falso "documento di quietanza" che si rivelerà tale al momento della verifica dell'incasso dell'assegno<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> È proprio su tale somma "d'istruttoria" contrattuale, a garanzia del presunto ente creditizio-finanziario, per le procedure di erogazione e di assistenza tecnica, che si gioca il lucro dei truffatori.

La promessa del finanziamento prevede l'erogazione entro 60 giorni dal ricevimento nella sede statunitense della documentazione "firmata".

Prosegue, poi, con una sorta di tattica dilatoria, supplementi d'istruttoria e controlli, verifica delle formalità, ecc.!

Ovviamente segue un ulteriore "slittamento", ma a fronte di nuova richiesta di documentazione si ripromette "l'erogazione del finanziamento", vincolato da "ipoteche". Il rito della truffa si conclude qualche mese dopo con la scomparsa dei rappresentanti del cosiddetto "trust".

## PREVENZIONE

- Rivolgere anche per Posta Elettronica Certificata una richiesta di informazioni agli Ordini professionali e agli Albi (Notariato, Mediatori finanziari), alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.
- Interrogare il Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, alle quali può essere richiesto anche un approfondimento verso Camere di Commercio di altri paesi.

## DIFESA

- Non derogare mai al criterio di registrare ogni passaggio dei rapporti che si verificano: a) annotare l'identità degli interlocutori, le date degli incontri, le referenze che vengono esposte, i documenti che sono proposti quando si riceve l'offerta; b) osservare le caratteristiche dei dati e delle attestazioni che il "procacciatore" richiede all'azienda (prestando molta attenzione a non consegnare informazioni riservate che si prestino a essere sfruttate ai danni dell'impresa); c) consultare il Registro delle Imprese delle Camere di Commercio (facilmente accessibile e contenente il profilo di chi si presenta, tanto come società quanto come professionista).
- Non lasciare intercorrere del tempo, qualora si siano constatate delle anomalie o patiti dei danni, ma rivolgersi senza indugio ai servizi della Guardia di Finanza o dei settori specializzati delle altre Forze di polizia (in ogni Squadra mobile delle Questure e in ogni Reparto operativo dei Carabinieri esiste una sezione dedicata a contrastare le truffe). Proprio gli specialisti delle varie polizie italiane, se necessario attiveranno le istituzioni di vigilanza (UIF della Banca d'Italia, ad esempio) e della cooperazione internazionale, quale l'Interpol.

## B. PSEUDO INVESTIMENTI PROPOSTI AI RISPARMIATORI

### IL FENOMENO

Con un marketing “operativo”, finalizzato a individuare i risparmiatori privati alla ricerca di maggiore remunerazione alla loro liquidità finanziaria, i procacciatori di pseudo società di *trading* contattano i possibili clienti ai quali promettono guadagni “privi di rischio”.

Con una coordinata operazione di immagine, tali false società di trading dichiarano ai clienti di provvedere con copertura a proprio carico delle eventuali perdite registrate. In sostanza, gli investitori avrebbero comunque operato in “regime di capitale garantito”, cioè senza mai rischiare quanto investito. Tale concetto è ripetuto, sia nei contatti diretti tra procacciatore, “professionisti” e altre figure della drammaturgia della truffa e l'imprenditore “target” dell'offerta, sia nel sito internet (per esempio nelle FAQ, *Frequent Asked Questions*).

La progettazione e lo svolgimento della truffa prevede di solito la creazione di Società fantasma (e conseguentemente di un management fittizio) e l'indicazione di sedi amministrative e operative fittizie.

### UN CASO PARADIGMATICO

La strumentazione di una di queste *connection* è risultata disporre di *call center* a Hong Kong, nel Regno Unito, in Australia, Canada e Stati Uniti.

A chi avesse affidato l'investimento del risparmio, queste società fittizie prospettano rendimenti clamorosamente fuori mercato, invitandoli a operazioni di *trading intraday* su valute (cioè un insieme di operazioni realizzate in sequenza più o meno ravvicinata, nell'arco di una giornata, di acquisto e vendita di moneta).

Da notare che il progetto comporta anche la conquista di una reputazione sulla stampa di settore, attraverso una politica commerciale aggressiva ma, soprattutto, attraverso il ricorso a false referenze di investitori soddisfatti (in realtà attori pagati per recitare la parte dei clienti soddisfatti) e false dichiarazioni sui rendimenti e risultati.

Nel sito internet veniva dichiarato:

“A Stronger 2014 for Forex Trading with Secure Investment.com 2013 proved to be a great year for both Secure Investment and its client investors. The company experienced a growth of 281.34% for its annual profits in 2013”.

Una di queste società, perseguita dalla magistratura nel 2014, la sedicente “Secure Investment”, ha mosso cifre pari a un miliardo di dollari, su 4,8 di scambi giornalieri, colpendo così investitori in ben 140 paesi, tra i quali l'Italia.

Quanto per “Forex Trading with Secure Investment.com” e per i “suoi clienti investitori” la

gestione 2013 sia stata quella di “un grande anno”, lo rivelano i fantastici profitti: “l’azienda ha registrato una crescita del 281,34% per i suoi profitti annuali”. Come le scienze cognitive hanno spiegato, l’incorniciamento (*framing*) di informazioni false - vale a dire la “drammaturgia della truffa” - riesce spesso a rendere credibili informazioni, dichiarazioni palesemente false.

Il meccanismo descritto ai “clienti” si basa su continui spostamenti dei depositi tra conti di banche australiane, polacche, cipriote e lettoni, dichiarando

“From time to time, Secure Investment may change bank account information, because it chooses the financial partner that currently offers more profitable cooperation conditions”.

La società, quindi, si sarebbe riservata di cambiare la banca destinataria a seconda delle “più profittevoli condizioni di collaborazione” che di volta in volta i diversi *partners* le avessero offerto. In realtà lo scopo era quello di rendere non più rintracciabili le somme ricevute dagli aspiranti investitori.

## PREVENZIONE

- Richiedere il parere di un professionista regolarmente iscritto a un Ordine professionale;
- Interrogare il Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, alle quali può essere richiesto anche un approfondimento verso Camere di Commercio di altri paesi.

## DIFESA

- Interloquire sempre alla presenza di uno o più testimoni e annotare con cura quel che viene dichiarato a supporto della proposta e la data nella quale è avvenuto; all’ingresso nella sede della società, se possibile, registrare i documenti al momento del rilascio del “passi”, motivando con ragioni generali di sicurezza aziendale.
- Richiedere e custodire materiali che, seppure successivamente si rivelassero artefatti, comunque possano servire come prova del dolo. Per esempio, biglietti da visita, carta intestata.
- Molto utile l’impiego della consulenza di un esperto informatico che aiuti a tracciare gli indirizzi IP del sito della società che offre finanziamenti e delle email ricevute. Spesso da simili verifiche si comprende il giro di rimandi, “triangolazioni”, le località ricorrenti: tutti fattori che valgono rapidamente a individuare la struttura dell’operazione di truffa.

Si tratterebbe di elementi preziosi per aiutare gli specialisti della Polizia delle Comunicazioni a ricostruire l’eventuale *network*, per far pervenire all’autorità giudiziaria gli elementi utili a procedere, anche avvalendosi di accordi di cooperazione giudiziaria sottoscritti tra Italia e altri paesi.

## 5 Network delle frodi nel gioco d'azzardo

### IL PROBLEMA

Tra le attività economiche diffuse più capillarmente, rientra attualmente quella relativa alla fornitura dei servizi di “gioco pubblico con puntata in denaro”, com'è ufficialmente denominato tutto il comparto di raccolta e pagamento di scommesse e puntate su risultati determinati dal caso, di vendita di tagliandi di “lotterie istantanee” (estrazioni che consistono nel rimuovere la patina di vernice che cela i numeri delle combinazioni stampate su cartoncino), di messa in funzione di apparecchi automatici che, a seguito dell'introduzione di denaro erogano o meno premi, sempre di valore venale. Rientrano, inoltre, nel comparto la gestione di strutture dedicate, sale da giuoco in denaro attraverso videotermini, o dove si estraggono numeri per il cosiddetto “Bingo”.

Nel corso degli ultimi dieci anni tutta l'offerta di giochi con puntata di denaro ha fatto registrare un grande incremento dei volumi della spesa e delle transazioni, per la parte che risulta monitorata dall'ente strumentale (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) che per l'amministrazione dello Stato è competente della *governance*, del controllo e della gestione dei flussi finanziari.

Gli ultimi dati ufficiali diffusi sono quelli relativi all'anno 2013 e si riassumono nei seguenti valori monetari:

#### I dati generali. Il conto economico ufficiale (valori in milioni di €)

Consumo lordo:	Movimento in uscita (pay out):	Quota trattenuta in complesso	Quota di pertinenza dei concessionari-	Quota per la fiscalità pubblica
84.728	67.637	17.091	8.912	8.179

Alla movimentazione del denaro corrisponde, oltre a una rete di distribuzione fisica, cioè nel territorio urbano e peri-urbano, anche un sistema “virtuale”, vale a dire implementato sull'infrastruttura Internet e quindi non subordinato a nessun luogo fisico, ma a uno spazio, per l'appunto, virtuale.

Come si nota dai numeri delle quantità monetarie “trattate”, il comparto dei giochi d'azzardo in denaro sta assumendo proporzioni relevantissime, mai prima conosciute nella società italiana. Di riflesso, da ciò derivano alcuni problemi molto complessi. Essi riguardano sia la gestione operativa delle attività per le imprese che vi operano e sia il rispetto – non semplicemente “passivo”, ma anche “attivo” – delle procedure alle quali esse sono obbligate. Tutto ciò con-

cerne, da un lato, la prevenzione di varie forme di illegalità presenti nel comparto dei giochi in denaro (si pensi alle manomissioni degli apparecchi automatici); dall'altro la necessità per le aziende di adoperarsi per limitare i danneggiamenti provocati dalla criminalità specializzata nel settore del gioco d'azzardo. Insomma, la legge prescrive che le operazioni di input, output, movimentazione, registrazione dell'ingente flusso di denaro siano gestite in modo assolutamente conforme. Al tempo stesso le aziende devono premunirsi contro l'uso strumentale del consumo di gioco per il mercato dell'usura, per la manomissione dei dati, per il propagarsi di vari reati nel territorio circostante, per le frodi e le truffe incentivate dai "numeri" del comparto. I dati generali mostrano l'ampiezza del rischio potenziale.

### I dati generali - Rete di distribuzione nelle regioni (anno 2013)

Regioni e aggregazioni	Tutta l'offerta di gioco d'azzardo		Punti di accesso (1) per 10.000 abitanti	Strutture dedicate (2) per 10.000 abitanti
	Totale punti di accesso	Totale strutture dedicate		
Piemonte e Valle D'Aosta	10.688	403	23,74	0,90
Liguria	4.150	173	26,52	1,11
Lombardia	23.656	1.011	24,15	1,03
Veneto e Trentino A.A.	13.959	554	23,57	0,94
Friuli e Venezia Giulia	3.199	131	26,18	1,07
Emilia Romagna	11.326	404	25,87	0,92
Toscana e Umbria	13.177	477	28,78	1,04
<b>Abruzzo, Marche e Molise</b>	10.255	391	<b>32,34</b>	1,23
Lazio	16.680	769	30,01	1,38
<b>Campania</b>	16.989	1.140	29,44	<b>1,98</b>
Basilicata e Calabria	7.869	398	31,05	1,57
Puglia	11.539	636	28,49	1,57
Sicilia	13.391	672	26,78	1,34
Sardegna	4.374	187	26,66	1,14
<b>Totale</b>	<b>161.252</b>	<b>7.346</b>	<b>27,39</b>	<b>1,23</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

- 1) Esercizi pubblici o altri locali autorizzati con annessa una o più installazione di gioco
- 2) Locali predisposti per le piattaforme o gli altri strumenti di gioco e che offrono prevalentemente gioco d'azzardo.



## IL PROBLEMA SPECIFICO DELLA CRIMINALITÀ ECONOMICA NEL SETTORE DEI GIOCHI IN DENARO

Considerata la rilevanza eccezionale dei numeri, il settore ha registrato più volte le minacce e gli interventi di varie forme di criminalità, compresa quella riconducibile al complesso fenomeno della criminalità economica.

Come risulta sia da inchieste giudiziarie che dalle autorità o amministrazioni di controllo, si è constatato che all'espansione, alla diversificazione e alla distribuzione capillare dei luoghi di vendita di "gioco pubblico con alea con puntata in denaro" (comunemente detto "gioco d'azzardo"), ha fatto da contraltare un complesso sistema di manipolazione degli strumenti di svolgimento, di alterazione delle procedure e degli strumenti tecnici di registrazione dei flussi di denaro in entrata (detti *pay in*) e in uscita (*pay out*).

Dai vari accertamenti ufficiali (inchieste giudiziarie e controlli amministrativi effettuati), sono emerse alcune tipologie ricorrenti di illegalità, parte riconducibili a strutture specializzate nell'alterazione dei meccanismi di gestione del gioco e parte considerate tipiche della criminalità "comune" e organizzata.

Il riferimento istituzionale più autorevole per la tematica "gioco pubblico con alea" e rischio criminalità, in particolare per quello rappresentato dalla criminalità economica interessata al riciclaggio, è costituito dalla *Relazione della Commissione parlamentare antimafia*, discussa e approvata quasi all'unanimità dal Senato nella seduta del 5 ottobre 2011.

Tale documento è il testo che inquadra la questione e riassume i comportamenti pubblici e degli operatori privati rivolti a contrastare la presenza anche della stessa criminalità economica.

Si legge che:

"la Relazione ha chiaramente evidenziato come il settore del 'gioco' costituisca il punto di incontro di plurime, gravi distorsioni dell'assetto socioeconomico quali, in particolare, l'esposizione dei redditi degli italiani a rischio di erosione; l'interesse del crimine organizzato; la vocazione allo spasmodico arricchimento di taluni concessionari che operano, sovente, in regime di quasi monopolio; il germe di altri fenomeni criminali come usura, estorsione, riciclaggio; infine, la sottrazione di ingenti risorse destinate all'erario".

Al termine della seduta è stato recepito dal Governo un ordine del giorno che impegna l'esecutivo, tra l'altro, ad adottare forme più efficaci di prevenzione e contrasto al gioco illegale, alle violazioni amministrative, al riciclaggio di proventi di origine criminale, alla corruzione e, in generale, a ogni forma di danno all'economia legale. La partecipazione degli operatori del settore (a ogni livello: dal concessionario all'esercente che installa la strumentazione di raccolta del consumo di gioco), è ritenuta di particolare importanza. In tema, dunque, di prevenzione della specifica criminalità che condiziona il comparto dei giochi in concessione, le imprese interessate sono chiamate ad adottare criteri e misure gestionali molto stringenti.



## DA SAPERE PER PREVENIRE

### A) REATO DI RICICLAGGIO E LA NORMATIVA ITALIANA SUL GIOCO

Secondo il decreto legislativo 231/2007, sono fissate norme applicative degli obblighi antiriciclaggio specifiche per l'offerta di giochi:

- l'attività di gestione di case da gioco, in presenza delle autorizzazioni concesse dalle leggi in vigore, nonché dal requisito di cui all'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30 (art. 14, comma 1, lett. d);
- l'attività di offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, in presenza delle autorizzazioni concesse dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 14, comma 1, lett. e);
- l'attività di offerta di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, anche in assenza delle autorizzazioni rilasciate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, ai sensi dell'articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (art. 14, comma 1, lett. e-bis).

In sostanza la legge sottopone agli adempimenti antiriciclaggio, sia l'attività di gestione di case da gioco autorizzate, sia tutta l'offerta di giochi attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, sia, infine, tutti gli altri sistemi.

### B) ANALOGIA TRA GIOCHI DIFFUSI NELLE CITTÀ E SALE DA GIUOCO CASINÒ

Per i quattro casinò "storici" (Sanremo, Saint Vincent, Campione d'Italia, Venezia) vige l'obbligo di identificare ogni cliente che compia operazioni di acquisto e di cambio di "fiches" o di altri mezzi di gioco per importo pari o superiore a 2.000 euro. Gli obblighi si considerano comunque assolti se le case da gioco pubbliche registrano, identificano e verificano "fin dal momento dell'ingresso o prima di esso, indipendentemente dall'importo dei gettoni," l'identità del cliente.

Anche il complesso delle modalità di gioco di alea con denaro soggiacciono a un regime di controllo antiriciclaggio.

Tutti i gestori delle varie modalità di raccolta di denaro per gioco devono procedere nei modi seguenti:

- identificazione e verifica delle identità di ogni cliente in caso di giocate superiori a 1.000 eur, attraverso i medesimi strumenti previsti per i gestori di case da gioco (acquisizione dei dati identificativi, registrazione della data dell'operazione e del corrispondente va-

lore oltre che dei mezzi di pagamento utilizzati; la norma si estende fino a richiedere comunque agli operatori di identificare tutti i clienti che impieghino oltre 1.000 euro nell'arco di sette giorni).

- identificazione e verifica, nell'attività di offerta, attraverso le reti virtuali o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, in presenza dell'autorizzazione del MEF, di ogni cliente per giocate di importo superiore a 1.000 euro. Le operazioni di "ricarica" dei "conti di gioco, di acquisto e di cambio dei mezzi di gioco" possono avvenire "esclusivamente attraverso mezzi di pagamento, ivi compresa la moneta elettronica, per i quali è possibile assolvere agli obblighi di identificazione". Ne consegue che gli operatori devono registrare e acquisire le informazioni relative:
- al cliente all'atto dell'apertura dei "conti di gioco" o della richiesta delle credenziali di accesso ai giochi *on line*;
- alla data delle operazioni di apertura e ricarica dei conti di gioco e di riscossione sui medesimi conti;
- al valore delle operazioni sopra indicate e ai mezzi di pagamento utilizzati;
- all'indirizzo IP, alla data, all'ora e alla durata delle connessioni telematiche nel corso delle quali il cliente, accedendo ai sistemi del gestore della casa da gioco *on line*, pone in essere le suddette operazioni.

La registrazione è possibile, sempre secondo il D.lgs. 231/2007, con modalità "semplificate", con sistemi informatici, con Archivio Unico Informatico<sup>12</sup> o un registro della clientela (in formato elettronico o cartaceo). In ogni caso sono obbligatori **a)** la numerazione progressiva di ogni pagina che, inoltre, è siglata dal responsabile del registro; **b)** l'indicazione, alla fine dell'ultimo foglio, del numero delle pagine di cui è composto il registro; **c)** l'apposizione, sull'ultimo foglio, della firma del responsabile del registro. Il registro deve essere tenuto in maniera ordinata, senza spazi bianchi e abrasioni. Dati e informazioni registrate devono essere resi disponibili entro 3 giorni dalla relativa richiesta da parte delle Autorità competenti.

Gli operatori del gioco *on line* con denaro devono seguire le stesse procedure previste per gli intermediari (art. 37, D.lgs. 231/07), quindi Archivio Unico Informatico. Tutti i soggetti menzionati negli articoli da 10 a 14 del decreto 231 inviano all'Unità di Informazione Finanziaria una segnalazione di operazione sospetta "quando fanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio".

<sup>12</sup> Cfr. Provvedimento della Banca d'Italia del 23 dicembre 2009 recante "Disposizioni attuative per la tenuta dell'archivio unico informatico e per le modalità semplificate di registrazione di cui all'articolo 37, commi 7 e 8, del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231".

## INDICATORI DI ANOMALIA

Da quali elementi si possa sospettare un rischio di riciclaggio lo indica il Decreto del Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011, che espone un catalogo vero e proprio degli "indicatori di anomalia":

- a) generici (cioè validi per "operatori non finanziari"), quali identità, atteggiamento del cliente, modalità di esecuzione delle operazioni, mezzi di pagamento utilizzati;
- a) specifici per la gestione di case da gioco e per l'offerta, attraverso la rete internet e altre reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro.

Gli indicatori specifici sono i seguenti:

- modalità di gioco tali da suscitare il dubbio che il cliente possa operare per conto di soggetti terzi;
- acquisto di un rilevante numero di gettoni, specie se ripetuto, a fronte della mancata partecipazione al gioco;
- acquisto di gettoni e partecipazione al gioco in maniera ridotta da parte di più soggetti, seguito dalla richiesta di convertire i gettoni in un assegno intestato a favore di una terza persona;
- alimentazione del conto gioco *on line* da parte di soggetti terzi; improvviso e vorticoso aumento di giocate a valere su un conto gioco per lungo tempo inattivo;
- partecipazione al gioco effettuata di concerto con altri clienti, al fine di contenere e compensare le rispettive perdite;
- richiesta di emissione di un certificato o un assegno di vincita a nome di terzi soggetti, non legati da rapporti personali;
- ingresso al casinò da parte di soggetti già in possesso di gettoni di gioco; ripetuto acquisto per contanti di gettoni da gioco senza poi partecipare al gioco, ovvero partecipando in maniera occasionale e comunque molto ridotta rispetto al volume di gettoni di gioco complessivamente acquisiti e successiva richiesta di conversione dei gettoni in assegno;
- cambio di gettoni da gioco in assegni o altri mezzi di pagamento di importo frazionato, per fini che non appaiono riconducibili al gioco;
- acquisto cospicuo di gettoni di gioco utilizzando contante di piccolo taglio; conto gioco con giacenze rilevanti e non movimentato, richiesta di cambiare in un unico assegno le somme risultanti dalle vincite, alle quali il cliente aggiunge ulteriori somme proprie in contanti;
- tentato acquisto di gettoni di gioco da altri giocatori, soprattutto se in contanti.

## TIPOLOGIE DI ILLEGALITÀ

A seconda dei “supporti” – installazioni di apparecchi automatici, rivendita di titoli di gioco, piattaforme informatiche – le forme di inserimento della criminalità economica che richiedono, per essere contrastate, anche un ruolo attivo delle aziende operanti, con vari ruoli, nel settore si possono così riassumere:

- Alterazione degli apparecchi automatici e dei videoterminali per il gioco in denaro
- Inserimento di dati falsificati per la documentazione delle partite in entrata e in uscita dei tagliandi delle lotterie istantanee
- Conversione di denaro derivato da attività delittuose
- Utilizzazione dei punti scommessa come schermo
- Messa in funzione e gestione di siti internet per casinò on line non autorizzati dall’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Immissione ed estrazione di denaro di provenienza illecita (riciclaggio al quale può conseguire anche il reimpiego).

Alcune delle sopraelencate modalità danno luogo a un fenomeno che si può definire di gioco “grigio”: il cliente (e talvolta anche l’esercente) ritiene di esercitare l’attività nel rispetto delle procedure legali, ma in realtà esse sono state violate alterando in vario modo il sistema di registrazione.

## CONTRAFFAZIONE DEI TAGLIANDI DELLE LOTTERIE. UN “VADEMECUM” REDATTO DAI MONOPOLI DI STATO

All’idealtipo di consumatore di “lotterie istantanee”, cioè dei “Gratta e Vinci”, è rivolto un decalogo dell’ADM (Amministrazione delle Dogane e dei Monopoli), ente strumentale dello Stato che ha la funzione di regolare il comparto dei giochi in denaro. Chi acquista un tagliando deve, secondo le indicazioni dell’ADM, seguire con scrupolo i seguenti passaggi, per esser certo di acquistare un effettivo titolo di lotteria.

Il concessionario, mentre si rivolge al consumatore per soddisfarne le “esigenze di divertimento, immediatezza e sicurezza”, propone di combinare l’aspetto “ludico” con lo scrupolo di seguire una procedura in sei passaggi:

1. Controllare il “logo ufficiale del gioco”
2. Verificare il marchio dell’AAMS
3. Osservare (sul retro) il “simbolo distintivo di gioco legale e protetto”
4. Riconoscere (sempre sul retro) un altro marchio (“Lotterie Nazionali”)
5. *Idem* per il “simbolo del Gioco Responsabile”
6. *Idem* per “Gioco Vietato ai Minori”

In ogni caso c'è sempre il codice a barre a garantire la regolarità.

In sostanza, la metodologia proposta ai clienti è di “razionalizzare” le “esigenze di divertimento, immediatezza e sicurezza” attraversando preliminarmente il campo della “originalità” per ciascuno dei “20 tipi di biglietti”.

A queste “preziose” indicazioni, occorre aggiungere una considerazione fattuale: la vulnerabilità principale al rischio di acquistare tagliandi contraffatti è creata dal gran numero di “pezzature”, di motivi grafici e nell'uso di *claim* pubblicitari sempre rinnovati, con la conseguenza che per il “consumatore” è difficile distinguere gli “originali” dai “contraffatti”.

Non va dimenticato che un motivo, fondativo, del rischio è costituito proprio dal corredo emozionale del comportamento di acquisto di “gioco pubblico con alea con puntata di denaro”. Il giocatore infatti spesso acquista una “mazzetta” di tagliandi e reimpiega velocemente (anche nel caso di una spesa per pochi esemplari) il *pay out* ottenuto ricomprando immediatamente, dallo stesso punto di distribuzione, ulteriori tagliandi.



Lotterie ad estrazione istantanea è il marchio che contraddistingue quelle autorizzate dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e gestite in concessione da Lotterie Nazionali s.r.l. Sono le uniche autorizzate a pagare premi in denaro.

Attualmente sono presenti sul mercato lotterie Gratta e Vinci tagliandi al costo di 1 Euro, 2 Euro, 3 Euro, 5 Euro, 10 Euro o 20 Euro. In particolare, esistono in vendita circa 20 tipi di biglietti, con grafiche, meccaniche di gioco e montepremi diversi.

## 6 Usura, Estorsione e finanziamenti illegali

### LO SFONDO DELLA CRISI E DELL'USURA

Con la crisi finanziaria-economica (dapprima “finanziaria” e in seguito del conto economico) nel triennio 2012-2015 si è dilatato lo spazio di mercato per il denaro a usura. Nell'ultimo rapporto dell'Unità d'Informazione Finanziaria (maggio 2014, riferito all'anno 2013), si rende noto che:

“Sono quasi raddoppiate, rispetto al 2012, le segnalazioni riconducibili al fenomeno dell'usura (oltre 2.000), in connessione anche alla grave crisi economica e finanziaria di questi anni, che ha reso più permeabile il tessuto sociale ad infiltrazioni di tipo criminale” (pag.38).

Le ragioni si possono ricavare indirettamente osservando alcuni fenomeni

#### 1. DAL LATO DELLE COMPONENTI DELLA DOMANDA DI CREDITO-FINANZIAMENTO LEGALE

Tanto le famiglie non produttrici, quanto tutto l'insieme dei soggetti esercitanti attività economica, hanno conosciuto una o più delle seguenti congiunture<sup>13</sup>:

- a) saldo negativo tra entrate correnti e spesa corrente, per diminuzione di redditualità, per aumento dei costi, per riduzione di domanda o di opportunità;
- b) mancanza di liquidità per effettuare regolari pagamenti alla scadenza di debiti contratti a medio-lungo periodo;
- c) imprevisti mancati incassi di retribuzioni, onorari, fatture per prestazione di attività, fornitura di lavori e di beni e erogazioni di servizi sia a privati, che a pubbliche amministrazioni;
- d) difficoltà di pagamento di imposte, tributi e oneri contributivi alla scadenza;
- e) incapacità di corrispondere, per le garanzie reali da presentare e per l'ammontare delle richieste, alle condizioni proposte dagli intermediari finanziari e creditizi per ottenere credito;
- f) vistosa caduta della domanda di beni e servizi e della domanda d'impiego per effetto delle misure congiunturali decise dalle autorità.

---

<sup>13</sup> Dati di riferimento: famiglie tecnicamente sovraindebitate (*panel* di Banca d'Italia, al 31 dicembre 2012); massa dei crediti in sofferenza o incagliati (variazione nel triennio); procedure fallimentari e protesti levati

## 2. DAL LATO DEL SISTEMA DELL'OFFERTA DI DENARO DI OPERATORI ABILITATI

Sebbene dilazionata nel tempo, per almeno venti mesi dal fallimento della “Lehman Brothers”<sup>14</sup>, la crisi si è abbattuta anche sul sistema del credito italiano. Nella crisi finanziaria del nostro Paese si sono succedute quattro fasi

- a) 2008-2010: combinazione di enormi perdite sia da acquisizioni di istituti, in seguito drammaticamente svalutati (ad esempio la Banca Antonveneta da parte del Monte dei Paschi di Siena), sia da impieghi finanziari speculativi (derivati); svalutazione delle consistenze patrimoniali e dei capitali sociali di molti istituti;
- b) 2011-2012: caduta drastica di depositi e di riserve; scarsità del credito diretto alle imprese, causato dalle molte sofferenze bancarie (*credit crunch*); aumento delle insolvenze;
- c) 2012-2013: ricostituzione delle scorte grazie all'intervento della BCE, a sua volta reso possibile dalla drastica, indiscriminata manovra di prelievo fiscale aggiuntivo su imprese e famiglie;
- d) 2013-2015: aumento della disponibilità di impieghi, a fronte di una domanda per investimenti, per esercizio e per consumi in recessione.

Nel 2015 la Banca Centrale Europea decide di adottare il c.d. *Quantitative Easing* per contrastare la deflazione, dopo che il progressivo abbassamento del tasso d'interesse di riferimento non è riuscito a stimolare adeguatamente la ripresa dell'economia reale, vale a dire l'aumento della produzione e dei consumi. Dal 9 marzo si è iniziato l'acquisto, da parte della BCE, di titoli preesistenti del debito pubblico, nell'attesa di effetti positivi sull'accesso al credito da parte delle imprese. In simmetria con la riduzione del rendimento dei titoli di stato, l'operazione si propone di aumentare la propensione a finanziarie le imprese e i relativi investimenti.

Nell'anno 2012 il Parlamento ha aggiornato la normativa antiusura e antiestorsione. Le modifiche si riferiscono alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, come modificata dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>14</sup> Nel settembre del 2008 la crisi finanziaria fu innescata dalla statunitense “Lehman Brothers”, una colossale *holding* finanziaria e bancaria. Dopo che il giorno 15 di quel mese venne costretta ad accedere alla procedura fallimentare (secondo il diritto statunitense del *Bankruptcy Code*), ne scaturì un effetto domino planetario, poiché la L.B. era sia il più grande operatore dei titoli di Stato USA, sia una banca d'investimenti, sia, ancora, il massimo gestore attivo nel collocamento e nella tenuta di una gamma amplissima di contratti finanziari. Gli storici delle crisi finanziarie mondiali attestano che il disastro della “Lehman” sia il più vasto mai verificatosi, con impatto globale, dato che i debiti bancari (solo quelli dichiarati), erano pari a 613 miliardi di dollari, da cumulare con quelli obbligazionari (per 155 miliardi) e con quelli di altre attività (tra le quali i mutui immobiliari concessi a clienti rischiosi, i cosiddetti “subprime”) per un valore di 639 miliardi, sempre di dollari. Formalmente la “Lehman” esiste fino a conclusione della procedura giudiziale. Per la concatenazione “globale” dei mercati finanziari, la pur imponente somma contabilizzata (1.407 miliardi di dollari) andrebbe moltiplicata per un numero ancora non precisato di volte. Da lì, dunque, gli effetti mondiali di Grande Depressione innescati dal fallimento di fine estate 2008. “Alla fine del 2007 - si legge nel documentato volume di Antonella Crescenzi - il valore complessivo (*stock*) delle attività finanziarie tradizionali (azioni, obbligazioni, attività delle banche) e dei derivati finanziari era pari a 16 volte il PIL mondiale, un livello pari al doppio di quello registrato solo dieci anni prima” (*La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili*, Luiss University Press, 2010).



## LE OPPORTUNITÀ OFFERTE ALLE PARTI OFFESE DA USURA E/O ESTORSIONE DAL NUOVO QUADRO NORMATIVO

Con la predetta legge “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”, sono divenute più celeri le procedure per accedere ai benefici sia della legge n. 108 del 1996 (Nuove norme sull’usura), sia della legge n. 44 del 1999 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura).

### 1. UN FONDO DI SOLIDARIETÀ PER TUTTE LE PARTI OFFESE DA REATI RICONDUCIBILI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E AD USURA.

Il Fondo unificato è denominato “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura”. Con tale configurazione si è risolto con un automatismo il problema del rifinanziamento annuale dei vari “fondi”. Fin da 1996 (con la legge 108 “antiusura”) è in vigore un prelievo dell’1% sulle polizze RCA finalizzato a alimentare solo le dotazioni dell’art. 14. Con le nuove norme, esso vale per tutte le provvidenze similari.

### 2. USURA

**2.1** Estensione della gamma di soggetti che possono presentare l’istanza per accedere ai benefici di legge.

In materia di usura, i mutui senza interesse sono previsti anche per “microimprese” (come imprenditori in proprio) che abbiano subito la dichiarazione di fallimento. La condizione per l’accesso è che vi sia un parere favorevole rilasciato dal giudice delegato alla procedura. Il soggetto imprenditoriale deve comunque rientrare tra quelli previsti dalla legge fallimentare per le procedure concorsuali.

Poiché la realtà ha documentato casi di vittime dell’usura chiamate in correità o a loro volta indagate per reati commessi nell’attività economica, la legge esclude l’imprenditore indagato, imputato o condannato per bancarotta semplice e fraudolenta, per delitti contro il patrimonio, l’economia pubblica, l’industria e il commercio (a meno di riabilitazione); se il mutuo è già concesso a favore dell’imprenditore indagato o imputato per i citati reati, ne è comunque sospesa l’erogazione fino al termine del relativo procedimento penale.

**2.2** Nel caso di impresa in procedura fallimentare, che abbia ricevuto il mutuo del “Fondo unificato di solidarietà”, le somme ottenute non possono essere imputate nella “massa fallimentare”. Resta comunque vincolante la destinazione di quanto ottenuto dal Fondo: il reinserimento della vittima dell’usura nell’economia legale.



**2.3** La parte offesa del reato di usura può ottenere il mutuo anche nella fase delle indagini preliminari a carico di denunciati per usura, previo parere favorevole del Pubblico Ministero, sulla base di elementi concreti acquisiti durante le stesse indagini.

### 3. COMPOSIZIONE DELLA COMMISSIONE PER IL “FONDO PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO DELL’USURA”

Per una visione più completa dei profili dei soggetti abilitati a gestire le attività di prevenzione dell’usura (art. 15 della legge 108 del 1996) la Commissione interministeriale comprende ora rappresentanti dei Ministeri dell’Economia (MEF), dello Sviluppo Economico (MISE), dell’Interno (di cui uno è il “Commissario straordinario antiracket”) e del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali.

### 4. RUOLO ATTIVO DEI CONSORZI COLLETTIVI DI GARANZIA DEI FIDI (CONFIDI)

**4.1** I Confidi che hanno costituito Fondi rischi o riserve patrimoniali derivanti da contributi dello Stato, degli Enti Locali o territoriali o di altri enti pubblici - tutti accomunati da finalità solidaristiche con le vittime dei reati o con finalità promozionali di legalità - imputano tutte le somme a patrimonio a fini di vigilanza.

**4.2** I vincoli di destinazione permangono per le procedure relative ai beneficiari del Fondo di prevenzione del fenomeno dell’usura (costituti dai Confidi in base all’art. 15 della legge 108 del 1996).

### 5. RIABILITAZIONE DEI PROTESTATI

Le procedure di riabilitazione di soggetto debitore “protestato” sono semplificate, in modo che si possa presentare un’unica domanda di riabilitazione anche per più protesti iscritti nell’arco temporale di tre anni. Resta la condizione che il protestato abbia adempiuto alla relativa obbligazione e non abbia subito ulteriore protesto trascorso un anno dal precedente.

### 6. ESTORSIONE

A differenza dei casi di usura, dove la provvidenza è in forma di mutuo privo d’interessi, nei casi di estorsione il beneficio si configura come un risarcimento a fondo perduto da parte dello Stato per i danni subiti dalla vittima.

L'evento lesivo può aver riguardato beni mobili o immobili, arrecato lesioni personali o provocato mancato guadagno, impedendo l'esercizio d'impresa.

**6.1** L'accesso al Fondo per le vittime dell'estorsione è possibile anche per l'imprenditore dichiarato fallito, conseguentemente l'elargizione ottenuta non è imputabile alla massa fallimentare.

**6.2** Quale misura ausiliaria di solidarietà alla parte offesa di estorsione, gli Enti Locali esonerano dal pagamento di tributi o canoni locali gli imprenditori che subiscono estorsione e danni conseguenti denunciati all'autorità giudiziaria.

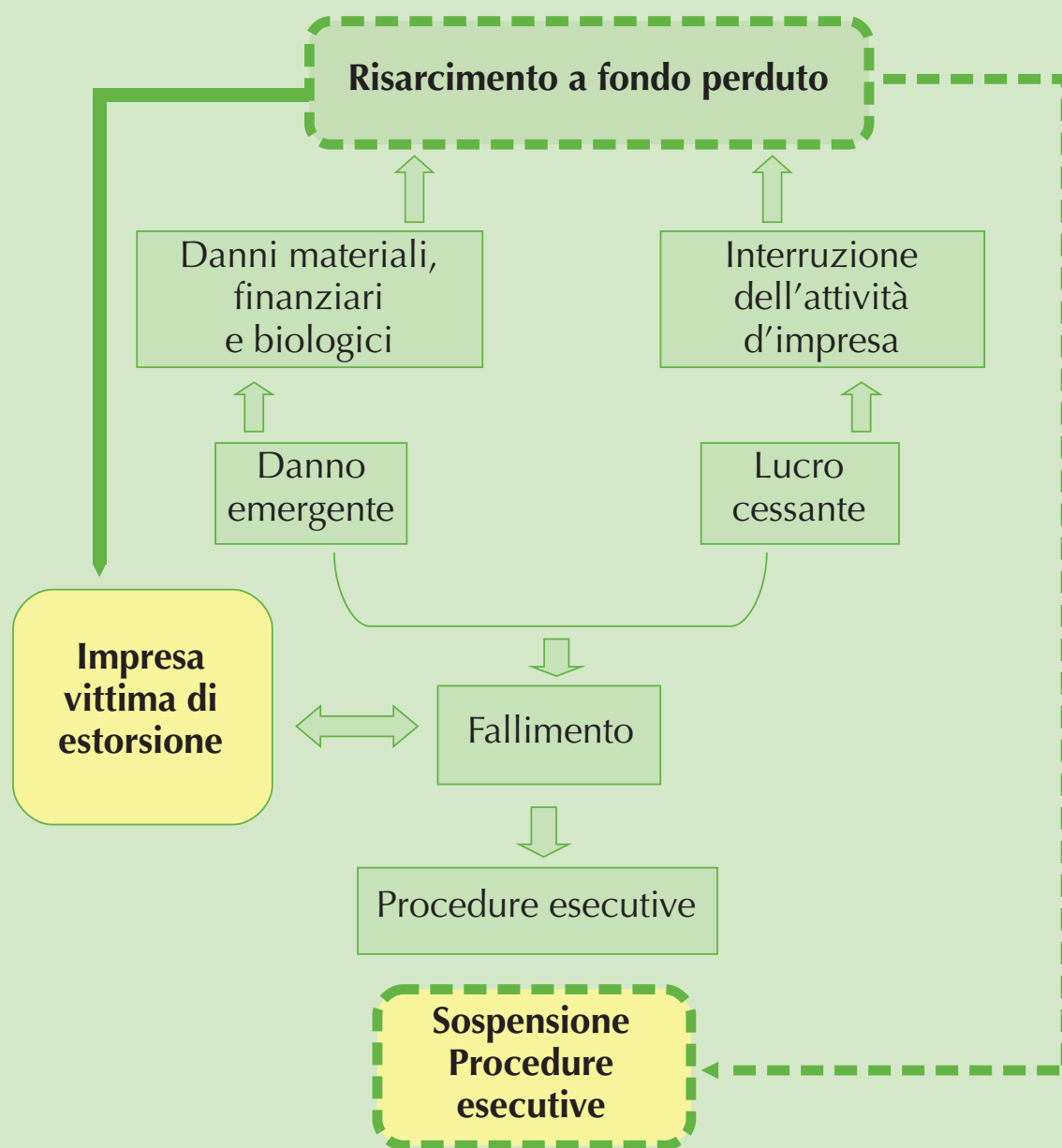
**6.3** A formulare il parere che avvia la procedura per ottenere l'elargizione a favore della vittima di estorsione è il Pubblico Ministero competente per le indagini (e non più il Prefetto competente per territorio).

Il rappresentante del governo, a sua volta, quando ha ricevuto la domanda, compie una ricognizione sull'elenco delle procedure esecutive (fallimento) in corso a carico del richiedente e informa il Procuratore della Repubblica. Quest'ultimo, a sua volta, trasmette entro sette giorni il proprio parere al giudice dell'esecuzione.

**6.4** Nelle procedure esecutive che riguardino debiti nei confronti di pubbliche amministrazioni non si applicano interessi e sanzioni nei confronti del soggetto, a partire dal giorno d'inizio dell'evento lesivo fino al termine del periodo di sospensione o di proroga dei termini.

## 7. INASPRIMENTO DELLE PENE

Chi esercita un'attività bancaria, o di intermediazione finanziaria o di mediazione creditizia e indirizza una persona, per operazioni bancarie o finanziarie, a un soggetto non abilitato, non è più passibile di reato contravvenzionale, ma di delitto. La pena prevista in precedenza (arresto fino a due anni o ammenda da 2.065 a 10.329 euro) è sostituita dalla reclusione da due a quattro anni.

**Fondo unificato di solidarietà vittime di estorsione**



# V - Conclusioni

Una rete di collaborazione tra imprese e cittadini

## V - Conclusioni

Giunta al suo ottavo anno, la grave crisi finanziaria (prima) ed economica (poi), ripropone, in forma aggiornata e con peso ben diverso, le vulnerabilità delle imprese all'azione della criminalità economica. Le modalità con cui si cerca di approfittarsi della crisi di liquidità delle aziende, nel drammatizzarsi del calo, pur congiunturale, della domanda e degli ordinativi, possono infatti presentarsi in una forma inedita, camuffando l'offerta di denaro a usura o le frodi ai danni delle imprese con contratti di finanziamento *border line* e, a prima vista, non illegali. Alle forme di mascheramento del credito illegale possono essere sottese – come la realtà messa in evidenza anche da recenti cronache giudiziarie – operazioni di rilevamento di unità produttive, da parte di associazioni delinquenziali, ricorrendo (o più spesso senza bisogno di utilizzarla) all'intimidazione e alla violenza estorsiva.

Su un altro piano, i danni arrecati dall'economia della corruzione sia allo svolgimento della funzione pubblica, che al libero svolgersi delle forze di mercato, hanno spinto il legislatore ad adottare misure organizzative, ordinamentali e di procedura rivolte a contrastare la corruzione.

E proprio per la crisi che stiamo attraversando, il tema della corruzione non riguarda solo la valutazione dei danni arrecati alle amministrazioni statali o locali, ma anche alle imprese, proprio nel momento in cui esse si sforzano di fronteggiare la crisi, elaborando nuove strategie di mercato, innalzando il livello di efficienza, tentando una gestione finanziaria e amministrativa più raffinata ed efficace.

Vi è quindi da proporre al mondo delle imprese un cambiamento concettuale per quanto riguarda la difesa attiva dalla criminalità economica.

Il profilo elementare di una risposta competente e "in positivo", si compone di alcune semplici (ma ardue) direttrici di lavoro:

- occorre la predisposizione di un sistema di gestione aziendale più evoluto;
- vale la pena di concepire l'utilizzazione (non subita, ma attiva, quindi un'opportunità) delle procedure di prevenzione anticorruzione imposte di recente dalla legge, come una difesa dai danni arrecati al mercato dalla concorrenza sleale e deviante;
- con la sensibilizzazione e con la preparazione del personale (a cominciare dalle figure con maggiori responsabilità gestionali), si può ottenere di tutelare il valore dell'azienda, di prevenire le minacce della criminalità economica, consentendo all'impresa di mantenere o estendere la sua collocazione nel libero mercato;
- facendo ricorso alla "risorsa fiducia", si sviluppano un dialogo e una collaborazione con le istituzioni;
- è necessario, infine, un salto culturale dei protagonisti del mercato, che agisce quale incoraggiamento agli sforzi di "ripresa" da parte delle istituzioni pubbliche.

La difesa delle aziende dalla criminalità economica è vincente quanto più riesce a sviluppare una continuativa ed elaborata prevenzione nel corso stesso del ciclo aziendale. La

“Guida”, in questo senso, propone degli strumenti operativi, validi anche per la promozione e la qualificazione delle risorse umane “in prima linea”. Ma il sistema interno aziendale, quanto più è informato allo spirito d’impresa – cioè si pone in atteggiamento attivo – tanto più è di stimolo alle istituzioni e alla giustizia perché siano risolte nel cambiamento e nell’efficienza.

Il complesso degli atti d’intesa tra parti produttive e istituzioni per la sicurezza, il corso di rinnovamento legislativo iniziato (si pensi alle misure per la tutela del mercato e la reintroduzione del falso in bilancio), si pongono in correlazione con l’eliminazione di quei vincoli che ostacolano la libera concorrenza nel mercato.

La “Guida”, a questo proposito, ripropone dei modelli di interazione (verso l’interno e con l’esterno della *business community*) e di difesa sociale dalla criminalità, fondati sulla partecipazione tra “domanda di sicurezza” (la *business community* in questo caso) e l’“offerta di sicurezza” (i servizi delle forze di polizia, la giustizia, le pubbliche amministrazioni).

Le schede tematiche e l’illustrazione dei nuovi strumenti sono state concepite a questo scopo. Nelle nostre ipotesi, esse possono costituire uno strumento a supporto di una risposta attiva ottimale qual è la rete operativa e culturale tra imprese, amministrazioni pubbliche (*in primis* la Camera di Commercio), istituzioni della sicurezza, uffici giudiziari e rappresentanti degli interessi legittimati dall’ordinamento, affinché le fragilità provocate dalla crisi economica non provochino l’occupazione del territorio produttivo da parte delle varie forme di criminalità organizzata ed economica.

Nelle pagine che seguono riproponiamo, dunque, il modello di azione contro la criminalità economica fondato sull’unitarietà del campo della difesa sociale, dove il tessuto delle imprese incontra l’azione delle istituzioni pubbliche orientate a soddisfarne la domanda di sicurezza.

## RETE OPERATIVA E PIANO D’AZIONE: DEFINIZIONI E POSSIBILI ATTUAZIONI

La “Rete” è una modalità organizzativa di tipo orizzontale che è sempre più spesso adottata da imprese, servizi, amministrazioni che devono impegnarsi su più fronti e scenari di diverse dimensioni. È concepita per incrementare le risposte attive a un problema complesso e per gestire entità molto differenziate al loro interno. Complessità e differenziazioni tali che un’organizzazione verticalizzata e gerarchizzata in modo rigido non riesce a fronteggiare producendo risultati soddisfacenti.

La rete è, dunque, composta da unità indipendenti (nodi) che producono prestazioni simili (o parti della stessa prestazione, o unità che appartengono allo stesso sistema) e che condividono risorse, clima di servizio, missione di fondo. I rapporti tra i nodi della rete sono fondati sulla condivisione di obiettivi strategici, sul processo di comunicazione efficace e trasparente, sulla reciprocità e su una visione sistemica del processo gestionale.

## RETE NATURALE E RETE GOVERNATA

Anche nel campo della “difesa sociale” (\*) dalla criminalità economica la rete può esistere con due profili: come rete “naturale” e come rete “governata”.

Nella forma di “rete naturale” (che accomuna unità confluite in un insieme senza particolari norme d’ingresso), la tendenza alla condivisione e alla cooperazione avviene in modo spontaneo, grazie alla convinzione e all’esperienza fondata su condotte efficienti per l’intero sistema.

Manca, tuttavia, un requisito di efficacia essenziale: la coordinazione.

Viceversa, in una “rete governata” (o altrimenti detta “istituzionale”), i nodi sono selezionati in riferimento alle risorse di cui dispongono, agli obiettivi che perseguono, al mandato che ricevono dagli ordinamenti o dalle rappresentanze degli interessi legittimi. Le connessioni fra gli interlocutori vengono individuate e codificate a priori, insieme ad una struttura stabile di coordinamento e valutazione delle prassi operative.

La prevenzione della criminalità economica e il contrasto alla illegalità nel mercato possono divenire più efficaci con l’evoluzione verso collegamenti strutturati.

Le rappresentazioni che seguono descrivono i processi di comunicazione, di collegamento e di interazione che esistono nella rete “naturale” (attualmente in funzione) e nella rete “governata” che si ritiene opportuno costituire per ottenere un’efficace difesa sociale dalla criminalità economica.

## CONOSCENZA E MONITORAGGIO

Incrementare e generalizzare i sistemi di rilevazione della criminalità economica attraverso l’uso di banche dati di particolare rilevanza, cioè, in primo luogo, il “Registro delle Imprese” predisposto e gestito dalla società Infocamere.

Sostenere la ricerca sulle cause, le conseguenze e i costi per prevenire la ricorrente infiltrazione.

## UNA RETE OPERATIVA

Nelle ipotesi della Camera di Commercio i “nodi della rete”, essenziali per attuare un disegno progettuale quale risulta dalle varie intese istituzionali (Protocolli), sono rappresentati da:

- servizi camerali
- strutture associative di rappresentanza delle imprese, sia confederali, sia dei singoli settori
- organizzazioni dei servizi della sicurezza pubblica

(\*) Vedi definizione di “Difesa sociale” a pag. 78



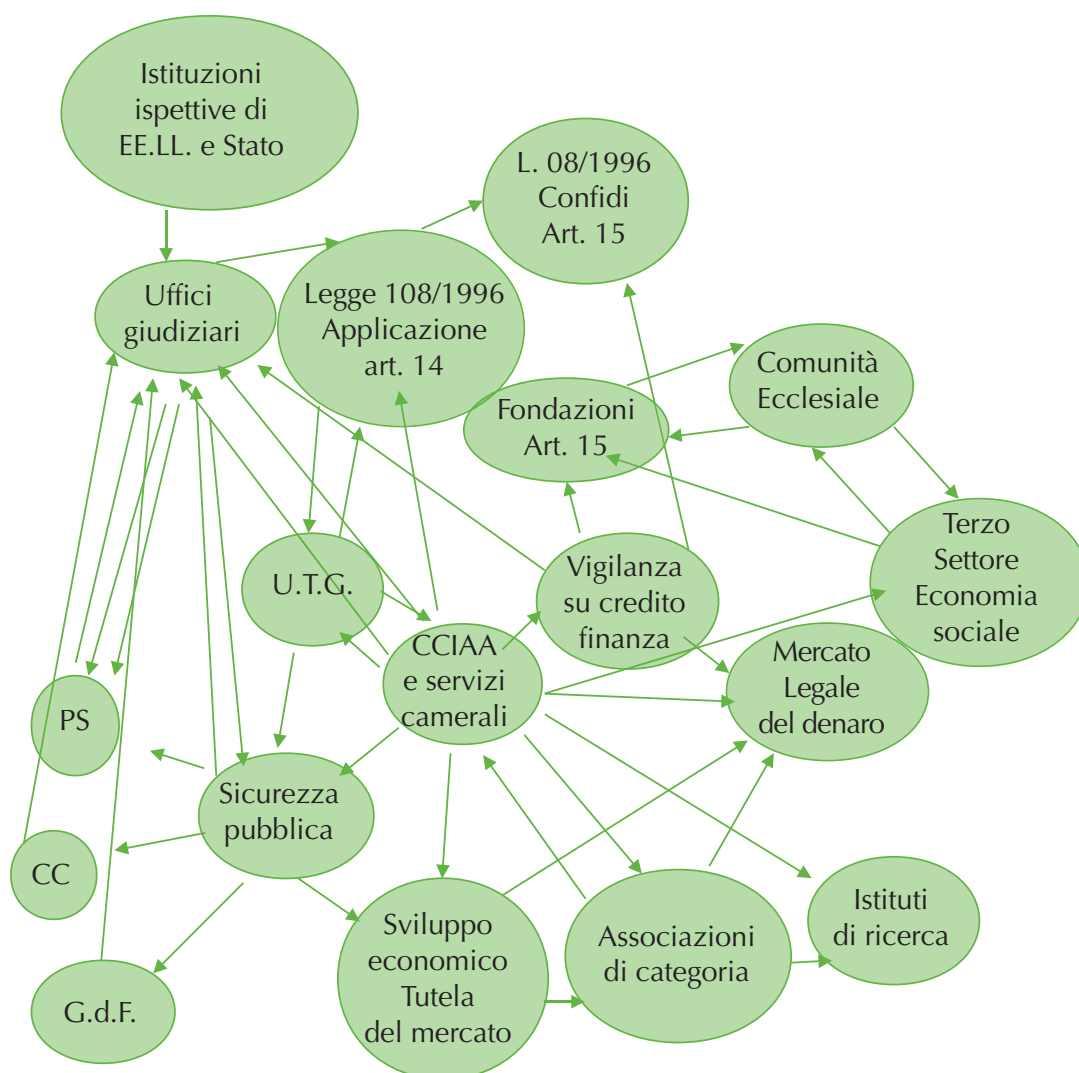
- istituzioni ispettive, di pertinenza di amministrazioni locali e centrali
- organismi di vigilanza sulle attività creditizie e finanziarie
- istituti di ricerca pubblici e privati
- informazione specializzata in materia economica dei *mass media* locali e nazionali
- strutture di servizio dell'amministrazione della giustizia

Segue l'illustrazione dei due modelli concettuali di rete operativa contro la criminalità economica

## LA RETE "NATURALE"

Il complesso dell'offerta di sicurezza, tutela e regolazione del mercato che impatta, in forme diverse, con la criminalità economica.

I collegamenti sono certamente funzionali, ma non programmati secondo obiettivi, priorità, tempi delle sequenze operative, modelli semplificati di comunicazione, standard di qualità comuni dei servizi, 'lessico' comune.



## LE RISORSE DI UNA RETE NATURALE

La mappa mostra una rete di istituzioni ed enti (“nodi della rete”) con un assetto organizzativo “spontaneo”, cioè creato nello sforzo che ciascuno quotidianamente compie per svolgere i compiti previsti dalle normative.

Sono posti in evidenza i vari attori della legalità e alcuni dei principali temi di impegno e le direttrici di comunicazione:

- **Vigilanza** sul settore del credito e del finanziamento
- **Contrasto** del riciclaggio del reddito criminale e dell’alterazione del mercato che ne consegue
- **Azioni finalizzate** alla prevenzione dell’usura e alla solidarietà con i soggetti di impresa divenuti parte offesa del reato
- **Flussi informativi** naturali tra le parti e in modo significativo tra le rappresentanze di categoria e il sistema di sicurezza pubblica.

L’immagine descrive le relazioni reciproche che comunque s’instaurano, pur con parziale condivisione di concetti, linguaggi e obiettivi.

L’interazione presenta, però, due punti deboli:

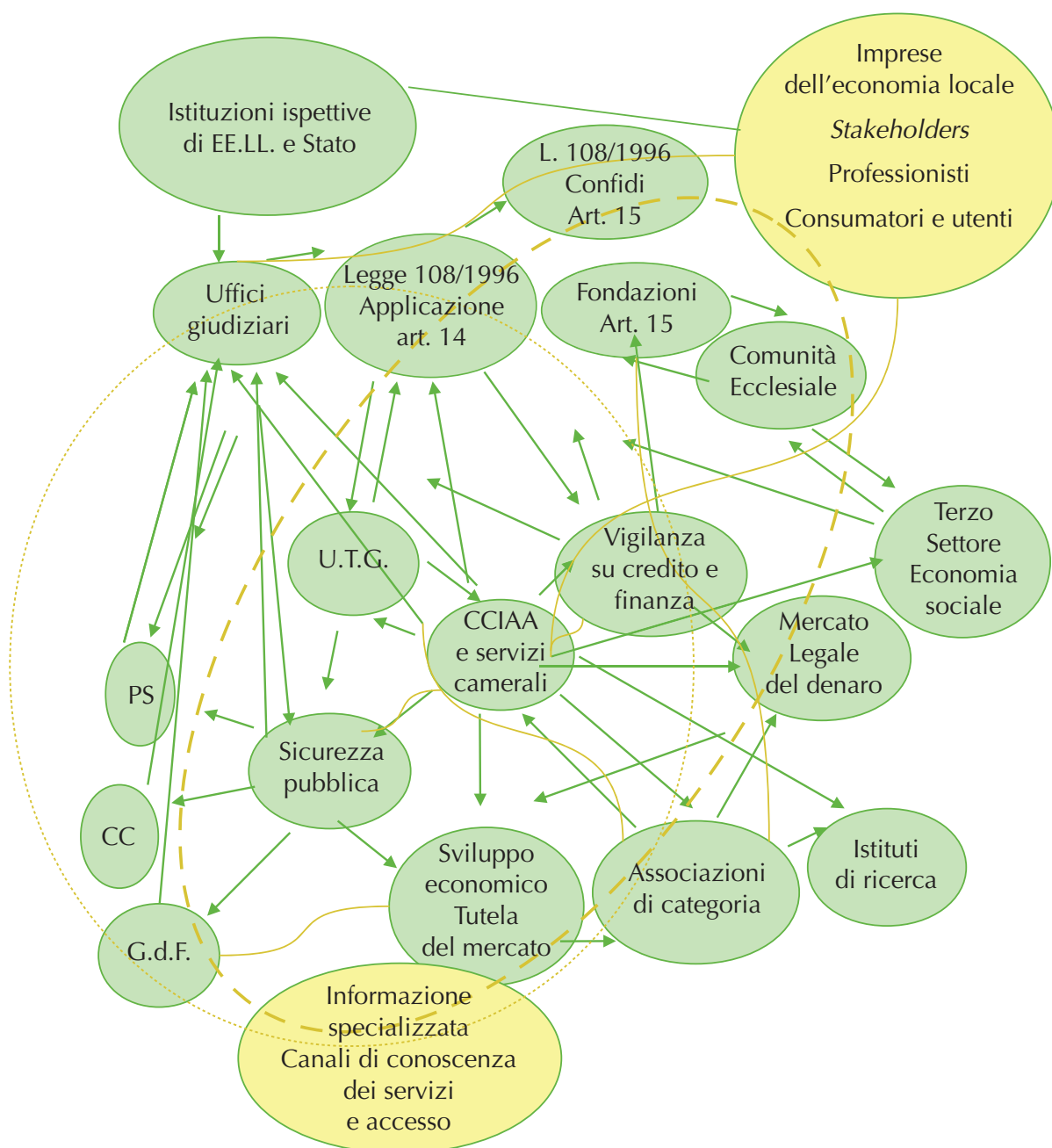
1. manca uno standard comune nella definizione del problema e del risultato;
2. prevalgono connessioni di tipo personale, tessute e mantenute dai singoli soggetti della rete.

## IN SINTESI:

La mancanza di uno standard comune e la “personalizzazione” delle relazioni rendono le reti naturali poco visibili e poco accessibili a chi non appartiene ad esse.

Le reti naturali presentano, quindi, limiti di accessibilità, di efficacia e di persistenza nel tempo.

## LA “RETE GOVERNATA”



## RETE “GOVERNATA”: OPPORTUNITÀ E INNOVAZIONE PER LA SICUREZZA DELLE IMPRESE E LA TRASPARENZA DEL MERCATO

Nella rete “governata” si richiedono il progetto e l’adozione di nuovi collegamenti tra i “nodi” che, perciò, vanno modellati sui processi di servizio verso la domanda di sicurezza delle imprese

e dei portatori di interesse legittimi:

- il processo organizzativo di servizio prende avvio dalla enunciazione esplicita degli obiettivi comuni da perseguire;
- occorre definire con cura un linguaggio uniforme – da parte di tutte le componenti – per fornire un messaggio univoco all’utenza;
- i collegamenti e le priorità sono concertati tra le istituzioni, le Amministrazioni e le parti sociali;
- la cultura del risultato spinge alla scelta accurata di modelli di lavoro e alla valutazione costante delle prassi operative;
- l’efficacia pratica e la rilevanza dei risultati dipendono strettamente dalla costruzione della qualità dei servizi istituzionali e d’impresa per la prevenzione delle illegalità;
- si presenta l’opportunità di “capitalizzare” le conoscenze e di migliorare i processi di servizio, attraverso lo scambio programmato di esperienze tra le professionalità dei differenti nodi della rete.

## IN SINTESI:

La rete “governata”, che non necessariamente richiede un sistema formalizzato rigido, si presenta:

- a) strategicamente orientata
- b) esplicita, riconosciuta e condivisa
- c) strutturata e relativamente stabile
- d) gestita sulla base di obiettivi comuni e verificati

## LA RETE “GOVERNATA”: RISPOSTE ISTITUZIONALI

Nelle mappe che ricostruiscono i collegamenti esistenti (rete “naturale”) e propongono una nuova strutturazione (rete “governata”), si rilevano i vantaggi che ne derivano per i vari soggetti e istituzioni preposti alla legalità.

Con il superamento di un approccio essenzialmente “proceduralista” (ciascun nodo si concentra sui suoi compiti) e con una strategia relazionale tra Istituzioni *partner* per un supporto al tessuto delle imprese, si programma l’azione strutturando i processi comunicativi e organizzativi in funzione del “risultato”, ovvero

- per un livello ottimale di legalità nel territorio economico locale;
- per un controllo sociale effettivo sulla criminalità economica nelle varie fasi del suo ciclo (creazione di reddito illegale e suo occultamento nel mercato legale).

La regolazione del mercato è concepita come un processo che impegna le istituzioni pubbliche e i soggetti d'impresa a una comunicazione costante e alla coesione.

Infatti:

- gli ostacoli alla criminalità economica derivano dalla unitarietà della difesa sociale e dalla collaborazione attiva;
- viceversa, ogni "falla" nel sistema regolativo si traduce in opportunità concessa agli operatori illegali.

L'amministrazione della Giustizia può essere parte della rete, poiché nella rigorosa separazione ordinamentale dei poteri, la prevenzione del rischio criminalità economica ha un punto di ancoraggio fondamentale in servizi giudiziari capaci di garantire tempi certi di trattazione delle cause e di esecuzione dei provvedimenti.

Le alterazioni del funzionamento del mercato causate dalle disfunzioni della giustizia civile generano, inintenzionalmente, uno spazio che fornisce vantaggi operativi alla criminalità economica.



## VI - Appendice

### Dizionario dei concetti operativi

## VI - Appendice

# Dizionario dei concetti operativi

*Il Dizionario contiene alcune voci che, pur non espressamente citate nel testo, sono comunque attinenti alla materia trattata e consentono di approfondire vari aspetti della “criminalità economica”.*

1. Asimmetrie informative
2. Codice di condotta
3. Controllo sociale
4. Convenzione ONU sulla corruzione
5. *Corporate Social Responsibility* (C.S.R.)
6. Corruzione – Nuove norme
7. Costi / Vantaggi reputazionali
8. *Crime proofing*
9. Criminalità degli affari
10. Criminalità economica
11. Cultura d’uso
12. Difesa sociale
13. Falsificazione e Falso
14. Falso in bilancio
15. Fiducia e bene fiducia
16. Impresa criminale e Impresa legale-criminale
17. Istituzioni ispettive
18. Istituzioni regolative
19. *Knowledge Discovery*
20. *Moral Hazard*
21. Ordine economico
22. Piano Anticorruzione
23. Reato d’obbligo
24. Regolazione del mercato
25. Rete
26. Riciclaggio e Antiriciclaggio
27. Sapere interno
28. *Short Selling Intraday*
29. Sovraindebitamento – Composizione delle crisi
30. Tecnologia illegale della criminalità economica
31. Usura
32. Valore e Valore pubblico



## ASIMMETRIE INFORMATIVE

Si genera un'asimmetria informativa quando un'informazione rilevante per la decisione degli attori economici non è disponibile nella sua completezza a tutte le parti implicate. In tale contesto il mercato è percorso da rischi molto elevati, poiché alcuni soggetti, possedendo un insieme maggiore e sproporzionato di informazioni rispetto agli altri, possono trarne un vantaggio ingiusto. Di là delle fattispecie illegali, il vantaggio informativo condiziona comunque la definizione delle caratteristiche del contratto ottimale tra il principale (colui che propone il contratto) e l'agente (colui che può accettare o rifiutare). Se le parti avessero interessi comuni, tutte le informazioni rilevanti verrebbero immediatamente scambiate e ogni asimmetria informativa cesserebbe di esistere. Quando una delle parti contrattuali possiede maggiori o migliori informazioni sulla capacità di pagamento dell'avversario, questa asimmetria si riflette sulla capacità di influenzare a proprio favore il prezzo.

Nelle analisi economiche, le asimmetrie informative possono dar conto delle scelte differenziate tra gli attori. Nella ricerca criminologica, spiegano la facilità con cui titolari o manager di grandi imprese possono arrecare danni iperbolici agli *stakeholders*, anche in grandi complessi aziendali, a volte anche con il concorso di società di revisione (caso Parmalat).

## CODICE DI CONDOTTA

Precauzione ausiliaria per "preservare" ed incrementare il "bene fiducia" nelle relazioni interne alle imprese e alle amministrazioni, e, di conseguenza, per disporre di un ulteriore motore di efficienza e fattore di competitività della singola organizzazione e dell'intero sistema gestito o amministrato. La materia dei codici etici di condotta ha avuto dapprima applicazione all'interno delle imprese, dove l'enfasi viene posta sulla promozione dell'autodisciplina e sulla funzione della "cultura d'impresa".

## CONTROLLO SOCIALE

Un complesso di risorse formali, materiali e simboliche di cui dispone una società per assicurarsi che i suoi membri conformino i loro comportamenti a un insieme di regole e di principi prescritti e sanciti (sia codificati sia informali), ma in ogni caso condivisi. Può intendersi come somma di tutte le azioni con cui la società interviene sui singoli individui o sui gruppi sociali onde orientarli verso un comportamento il più possibile conforme al ruolo assegnato, cioè alle aspettative di condotta associate al determinato compito societario ricevuto.

## CONVENZIONE ONU CONTRO LA CORRUZIONE

La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (“Convenzione di Merida”), venne adottata dall’Assemblea generale il 31 ottobre 2003 ed è entrata in vigore, a livello internazionale, il 14 dicembre 2005. L’Italia ha ratificato la Convenzione con legge 3 agosto 2009, n. 116.

Dalla parte che interessa le imprese private, ogni Stato “prende le misure necessarie per proibire che i seguenti atti siano compiuti al fine di commettere uno qualsiasi dei reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione:

- a) la tenuta di conti fuori libro
- b) le operazioni fuori libro o insufficientemente identificate
- c) la registrazione di spese inesistenti
- d) la registrazione di elementi del passivo il cui oggetto non è correttamente identificato
- e) l’utilizzazione di documenti falsi
- f) la distribuzione intenzionale di documenti contabili prima di quanto previsto dalla legge.

4. Ciascuno Stato Parte rifiuta la deducibilità fiscale delle spese che costituiscono delle tangenti, il cui versamento è uno degli elementi costitutivi dei reati stabiliti conformemente agli articoli 15 e 16 della presente Convenzione e, se del caso, delle altre spese sostenute ai fini di corruzione”.

## CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (C.S.R.)

“Integrazione su base volontaria, da parte delle imprese, delle preoccupazioni sociali e ambientali nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate” (*Libro Verde della Commissione Europea*, luglio 2001).

Tale prospettiva comportamentale introduce la regolazione “in positivo” dei rapporti tra gli attori del mercato: le prassi operative delle aziende sono valutate e riorientate per gli effetti sociali e ambientali che esse hanno.

Secondo questo valore, le iniziative imprenditoriali *for profit* sono socialmente responsabili e – per questa via – acquistano competitività grazie ai maggiori livelli di qualità, alla trasparenza nei rapporti d’affari e alla correttezza gestionale delle aziende.

Di pari passo, per l’azienda aumentano sia i profitti che la reputazione.

Lungi dal costituire una mera “sovrastuttura”, la Responsabilità Sociale d’Impresa è dunque correlata al “fare impresa nella sicurezza”.

Di qui la spendibilità di un modello che separa nettamente le strategie di business nella legalità da quelle che realizzano vantaggi competitivi con condotte scorrette o illegali: si riduce la zona grigia dove la criminalità economica si confonde in un magma di comportamenti non legali o solo deontologicamente scorretti

## CORRUZIONE - NUOVE NORME

La legge delega 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" (cd "legge Severino"), con l'insieme dei decreti attuativi configura una strategia istituzione di contrasto al fenomeno della corruzione. Il 3 aprile 2015 il Senato ha approvato il testo unificato.

Il 21 maggio 2015 è stata approvata definitivamente una nuova legge anticorruzione, derivata dall'AS 19, cioè il disegno di legge 15 marzo 2013 e degli altri sulla stessa materia in parziale riforma della cd "legge Severino". Prevede l'inasprimento delle pene sia per i reati contro la Pubblica Amministrazione che per alcuni reati societari e fiscali. I termini di tempo perché intervenga la prescrizione sono stati aumentati, mentre maggior precisione e rigore sono stati riservati alla normativa sul falso in bilancio: se i fatti contestati sono di lieve entità (e la valutazione spetta al giudice) la pena va da un minimo di 6 mesi a un massimo di 3 anni. La lieve entità viene valutata dal giudice, in base alla natura e alle dimensioni della società e alle modalità o gli effetti della condotta dolosa. La stessa pena ridotta (da 6 mesi a 3 anni) si applica nel caso in cui il falso in bilancio riguardi le società che non possono fallire. In questo caso il reato è perseguibile a querela di parte.

## COSTI / VANTAGGI REPUTAZIONALI

Si tratta di risorse sia immateriali che materiali, da impiegare o viceversa da ottenere, per assicurare la necessaria credibilità di un operatore economico nelle sue transazioni fondamentali nel mercato.

"I Costi reputazionali (Reputational Costs) sono legati all'impiego di risorse finanziarie, umane, organizzative e di tempo per attivare sistemi di gestione e di monitoraggio (codice etico, bilancio sociale, certificazioni di terza parte, *internal audit* eccetera). I vantaggi reputazionali di un serio programma di CSR (*Corporate Social Responsibility*) sono, come testimonia l'esperienza, duplici: in primis, sono intra-aziendali e in seconda battuta sono extra-aziendali". [M. Dorigatti – G. Rusconi, *La Responsabilità Sociale d'Impresa*, Milano, 2004]

Nel caso di comportamenti scorretti o socialmente disapprovati tali da ridurre la credibilità, l'imprenditore potrà o subire la penalizzazione nel suo poter agire (anche con aggravii diretti, per esempio sui tassi d'interesse che gli vengono accordati) oppure essere costretto ad impiegare risorse aggiuntive per azioni rivolte a riguadagnare la reputazione perduta e la possibilità di convergenza in futuro, per obiettivi rilevanti, con nuovi *partner* di *business* potenziali.

## CRIME PROOFING

Letteralmente la locuzione significa rendere "impermeabili" le politiche pubbliche (e comunque le decisioni amministrative rilevanti) alla criminalità, laddove si tratta di valutare i ri-

schi di scelte normative, procedurali e di investimento. Una metodologia in tal senso è stata auspicata nelle linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013<sup>15</sup>. Al paragrafo 4.3.4. (Capacità amministrativa) si invitano gli Stati membri a “Migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi, anche per quanto riguarda la valutazione del rischio criminale (*crime proofing*) e l’applicazione della legislazione, in particolare attraverso le analisi del fabbisogno di formazione, i rapporti di evoluzione della carriera, le valutazioni, le procedure di *audit* sociale, l’applicazione dei principi propri dell’amministrazione aperta, la formazione dei dirigenti e del personale e un sostegno specifico ai servizi chiave, agli ispettorati e ai soggetti socioeconomici”<sup>16</sup>.

L’U.E. individua, quali azioni coordinate per prevenire e contrastare la criminalità in economia, la valutazione del rischio, la promozione delle risorse umane, l’equità e l’investimento in “servizi chiave” per l’efficace regolazione dell’accesso e dell’esecuzione dei programmi comunitari, anche ricorrendo alla mobilitazione delle parti sociali. Su tali direttrici di lavoro si estende l’originario concetto di *crime proofing*, che era dapprima inteso meramente come una valutazione *ex ante*, vale a dire nel corso del procedimento legislativo (o comunque normativo) tipico, del “rischio criminalità”. Si può considerare tutto ciò come la formalizzazione di un’idea innovativa nel campo della valutazione e nello sviluppo di ulteriori (nel senso fattuale e concettuale) programmi di politiche pubbliche *evidence based*. Teoricamente si dovrebbe pervenire a uno *screening* sistematico della legislazione (di merito e di procedura) per prevenire lo sfruttamento o l’abuso di ambiguità nei dispositivi normativi da parte della criminalità, e ancor più nel caso della criminalità economica. In sede di Commissione Europea si sta verificando la possibilità di fissare una procedura di *crime proofing* negli atti politici e nei programmi legislativi (Direttive).

Riferimento: Albrecht, H.-J. & Kilchling, M.: *Crime Risk Assessment, Legislation, and the Prevention of Serious Crime – Comparative Perspectives*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 10, (2002) pp. 23-38.

## CRIMINALITÀ DEGLI AFFARI

Rappresenta una forma di criminalità “a bassa intensità di violenza” e con reti di relazioni più estese di quelle di criminalità economica e di criminalità organizzata. Si tratta di un complesso criminale-finanziario che induce a un uso distorto delle risorse pubbliche, configurando, nel contempo, un tentativo di destrutturare la politica, la certezza del diritto nei rapporti istituzionali.

<sup>15</sup> Commissione delle Comunità Europee, Bruxelles, 5.7.2005, COM(2005) 299 - Comunicazione della Commissione, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell’occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 28-29.

## CRIMINALITÀ ECONOMICA

È un concetto più esteso di quello giuridico, che sociologicamente si può definire così: comportamenti propri di un complesso di attori – o *social insiders* – di elevato status sociale, perfettamente inseriti nel loro mondo di relazione che, a danno altrui, realizzano un arricchimento personale con condotte affaristiche e professionali eticamente scorrette o apertamente delittuose. In caso di violazione di fattispecie penali, esiste una relazione stretta tra il reato e le attività professionali degli autori, poiché le leggi violate sono state a suo tempo emanate per disciplinare quel determinato settore delle relazioni nella *business community*.

Il contributo teorico più rilevante all'inquadramento criminologico (ma funzionale ad una gestione pluridisciplinare di un concetto operativo), si ritrova nella letteratura anglosassone che, grazie a una spiccata attenzione allo studio dei comportamenti effettivi, distingue quattro profili: **a)** *white collar crime* (condotte di soggetti attivi la cui reputazione sociale ostacola l'etichettamento come criminali); **b)** *corporate crime* (la devianza è data dal contesto imprenditoriale); **c)** *organizational crime* (i reati avvengono in un processo aziendale che ne impegna l'organizzazione); **d)** *occupational crime* (il soggetto attivo è il dipendente che sfrutta la collocazione dell'azienda e la sua strumentazione per compiere reati sia contro l'impresa che attraverso l'impresa).

"Criminalità economica", secondo il primo teorico di questa componente, cioè il sociologo Baldwin Sutherland, si connota:

- per il profilo degli autori che commettono reati, che quindi generano la criminalità nel campo degli affari i cui soggetti attivi fanno parte della *ruling class* ("classe agiata", dei "colletti bianchi", cioè professionisti e uomini d'affari rispettabili o rispettati);
- poiché si esprime di solito nel campo degli affari compiendo falsità di rendiconti finanziari di società, aggrottaggio di Borsa, corruzione diretta o indiretta di pubblici ufficiali al fine di assicurarsi contratti e decisioni vantaggiose, falsità in pubblicità, frode fiscale, scorrettezze in curatele fallimentari e bancarotta.

Il fatto che di questi comportamenti si parli poco non implica che non siano vere e proprie devianze inquadrabili come reati e che non creino danno sociale. La differenza tra questo tipo di criminalità e quella delle classi inferiori sta tutta nella diversa frequenza con la quale avviene l'applicazione della legge a quanti infrangono la legge penale.

La convinzione di Sutherland è che stia nel contatto differenziale (o nella "associazione differenziale") tra le persone la variabile esplicativa dell'origine di ogni forma e sostanza di criminalità. I comportamenti illeciti, in altre parole, in ogni loro manifestazione, sarebbero appresi e quindi replicati da un soggetto che si trovi in associazione diretta o indiretta con coloro che sono già criminali.

Il criminale dal colletto bianco può essere definito come quella persona con un alto stato socio-economico che viola le leggi designate a regolare le sue attività professionali, imprenditoriali o di agente finanziario. Sutherland, sorvolando con scioltezza il fatto che da sempre per cri-

minalità si intenda un'attività che viola le leggi penali, aggiunge che le norme cui si riferisce, possono essere sia di diritto penale sia appartenere ad altri campi, come regolamenti riguardanti la pubblicità (commerciale e degli atti societari, come i bilanci, le informative e altro previsto dalla legge), le licenze, i marchi, il diritto d'autore.

La definizione di crimine economico è quindi più estesa di quella di reato secondo il codice penale, poiché si tratta di una condotta specificamente dannosa per le legittime attività economiche del mercato (disciplinate dall'ordinamento, in sede civile, penale, amministrativa e regolativa); condotta nociva che si esprime in atti coordinati tra loro che violano le basi stesse del libero e sicuro esercizio dell'attività economica d'impresa.

## CULTURA D'USO

S'intende quell'insieme di nozioni concrete e di atteggiamenti pratici che permette di ottenere soddisfazione da un servizio. A tale scopo è necessario che l'utente sappia padroneggiare sia le procedure di accesso, sia gli scopi precisi per cui il servizio è stato progettato e predisposto. La cultura d'uso è, in tale accezione, una risultante delle modalità adottate dai servizi nell'autopromuoversi e dagli atteggiamenti dei fruitori nel tentativo di influenzarne la qualità. Si richiede un'effettiva capacità di pensare ai servizi come *problem-solving*, come processo di costruzione di rapporti, come "gioco" tra persone.

## DIFESA SOCIALE

Significa procedere ad "organizzare in maniera razionale la reazione della società contro il delitto" (M. Ancel, 1960) prevedendo la criminalità e tutelando le vittime (reali e potenziali). Le vittime delle condotte illegali della criminalità economica sono plurime:

- dal lato delle imprese vanno considerati i soggetti proprietari, gli eventuali soci o azionisti, le forze di lavoro dipendenti e il management;
- dal lato dei consumatori occorre includere sia quelli finali (laddove l'impresa offra direttamente beni e servizi) sia quelli intermedi (le altre imprese che impiegano quanto fornito dalla precedente impresa per produrre beni e servizi) che subiscono danni correlati.

Occorre dunque difendere tanto il patrimonio materiale (beni, riserve finanziarie, quote di mercato) quanto quello immateriale dell'impresa (*know how* e proprietà intellettuale, reputazione).

La deterrenza va resa molto più efficace e concreta di quella affidata alla "funzione general preventiva della pena" e a tale scopo occorre adottare un insieme di misure, regolative e pragmatiche, con il concorso attivo delle parti sociali legittimate dall'ordinamento.

## FALSIFICAZIONE E FALSO

La falsificazione è il conferimento a un prodotto culturale o materiale di un'identità diversa da quella realmente posseduta. In alcuni casi, questa identità è diversa dal punto di vista merceologico (ad esempio un olio di semi venduto per olio d'oliva); in altri casi c'è un'appropriazione di un'identità aziendale, quindi un olio che ha un marchio ben preciso [S. Casillo, 2002]. Il falso merceologico è attività antichissima che attualmente, alla luce delle straordinarie innovazioni tecnologiche, si articola in una vera e propria dimensione industriale.

L'obiettivo dei contraffattori è sostanzialmente quello di appropriarsi con la frode di profitti più o meno consistenti, ma, in molti casi, i danni provocati dai "falsi" travalicano il puro dato economico, mettendo a rischio l'incolumità o addirittura la vita di coloro che rimangono vittime dell'inganno.

È il caso, per esempio, del settore degli alimenti e delle bevande, nel quale le falsificazioni - in particolare quelle costruite attraverso la manipolazione delle materie prime - sono spesso causa di tragedie.

## FALSO IN BILANCIO

È una frode nella redazione della contabilità di un'azienda al momento della compilazione delle comunicazioni sociali. I documenti vengono consegnati dopo aver subito tanto artificio, quanto deformazione. La rendicontazione dei dati economico-gestionali fondamentali, che per legge devono essere esposti nel bilancio di una impresa, è obbligatoria e di evidenza pubblica per rendere disponibili informazioni su una azienda che opera sul mercato.

Il Senato (seduta del 3 aprile 2015) ha approvato il disegno di legge di modifica della normativa sulla corruzione, inserendo anche il falso in bilancio tra i reati per i quali è prevista la pena detentiva.

## FIDUCIA E BENE FIDUCIA

Per fiducia si intende una disposizione comportamentale che riduce o elimina il rischio di comportamenti opportunisti, che provocano danni rilevanti al funzionamento del mercato dove gli attori si scambiano risorse. "... la cooperazione è legata al problema della fiducia, in quanto problematico è cooperare con chi è in condizione di approfittare della nostra benevolenza, senza opportunità di controllo sulla sua azione o motivazione. La fiducia è l'aspettativa che permette ad un attore di dar vita all'atto primario, originario, atto oltre il quale la cooperazione può avere seguito. Se ci si fida, allora l'azione può aver inizio, ma se nessuno è deciso a dar vita a questo atto - rendendosi così vulnerabile -, la cooperazione stenta a decollare e i possibili vantaggi connessi all'esito dell'azione finiscono col perdersi" (M. Pendenza, *Fiducia e cooperazione. Cooperazione, fiducia e capitale sociale*, Liguori, Napoli 2000).



## IMPRESA CRIMINALE E IMPRESA LEGALE-CRIMINALE

In relazione all'inserimento della criminalità nella *business community* è opportuno tracciarne profili differenziati.

Il primo, più elementare, è quello di un'"infiltrazione" delle imprese, costituite con risorse criminali, nelle attività economiche "legali". Questo avviene mediante attività di copertura (che possono superare l'ostacolo dei vincoli di bilancio e cioè essere in perdita), oppure con offerta di fornitura di servizi quali trasporti, comunicazioni, sia rivolta a "terzi" (pubbliche amministrazioni e privati), che indirizzata alla stessa associazione criminale (servizio di riciclaggio).

Il secondo profilo interessa un investimento dei profitti delle attività criminali che risulti produttivo di ulteriori profitti: investimenti di portafoglio (azioni di società quotate, titoli del debito pubblico, prestiti a imprenditori), oppure di una vera "differenziazione di investimenti per ridurre il rischio di impresa e quindi puntare ad una definitiva presenza nella economia legale, l'unica che riduce il rischio specifico collegato all'attività criminale" [G.M. Rey, 1993]. In questo caso l'impresa criminale non affronta una vera concorrenza di mercato, ma sfrutta un'attività possibile per situazioni di rendita sfruttabili (commercio all'ingrosso e dettaglio, società immobiliari, servizi alle imprese e alle famiglie).

Il terzo e più elaborato profilo è quello dell'Impresa legale-criminale: essa dispone di asset e organizzazione del ciclo microeconomico tali da operare secondo metodologie molto prossime a quelle dell'impresa legale non criminale. Consolidatasi la separazione del capitale aziendale dalla conoscenza della sua origine, l'impresa agisce sul mercato ricorrendo in misura moderata ai vantaggi competitivi che le derivano dal suo legame con l'associazione criminale. Il condizionamento del mercato avviene grazie alla capacità di agire a monte: sui decisori politico-amministrativi e sulla localizzazione di opere (infrastrutture e altri lavori pubblici) in territori economici di particolare vantaggio. Anche in questo caso, la teoria ha dimostrato che l'impresa legale-criminale ha un effetto depressivo sul mercato, poiché contraddice l'uso efficiente delle risorse disponibili e sottrae fattori produttivi e beni alla struttura dell'economia locale [F. Barca, 1993].

## ISTITUZIONI ISPETTIVE

In campo economico si considerano ispettive quelle istituzioni che, d'iniziativa o dietro segnalazione/interpello, effettuano dei controlli analitici sul rispetto di regole e procedure nello svolgimento di attività collegata alla produzione/erogazione di beni e servizi. Sicurezza nell'ambiente di lavoro; rispetto delle procedure nelle attività comportanti rischi per l'*habitat*; applicazione dei contratti di lavoro; osservanza della tenuta di registri e di amministrazione; verifica del rispetto dei diritti dei consumatori e degli utenti, sono tra i campi di azione di queste istituzioni.



## ISTITUZIONI REGOLATIVE

Le istituzioni regolative sono riconducibili alle tre componenti della vita economica: allo Stato, al mercato e alla *business community*.

Le Camere di Commercio costituiscono una complessa istituzione regolativa, in quanto, direttamente o mediante aziende speciali, esercitano statutariamente le funzioni di raccolta, comunicazione e diffusione delle informazioni sulle economie locali, sui mercati e sul sistema generale delle imprese, utilizzando a tali fini i dati, anche individuali, comunicati dalle imprese e da altre pubbliche amministrazioni in relazione allo svolgimento delle proprie funzioni amministrative.

## KNOWLEDGE DISCOVERY

Per *Knowledge discovery* (o *Data Mining*) s'intende un procedimento finalizzato a pervenire alla identificazione di una nuova conoscenza, finalizzata a supportare una decisione operativa, da un database. Tale conoscenza, che scaturisce da un insieme di informazioni strutturate e rigorosamente correlate, deve presentarsi come comprovata, certificata nella sua validità, effettivamente comprensibile e utile. Essa deriva dal patrimonio dei dati presenti in un database relazionale, dalla qualità degli elementi inseriti e dal processo di depurazione, di integrazione e, ove necessario, di trasformazione dei dati stessi.

La conoscenza, ottenuta per mezzo di un insieme di strumenti di analisi, statistiche e di *data mining*, è resa comprensibile e fruibile. Le decisioni da assumere riguardano l'intero ciclo operativo-gestionale di un'organizzazione e ne interessano i vari livelli, che quindi sono coinvolti nel processo.

Le decisioni agiscono sul rapporto con il cliente finale, traendo spunto dalle sue indicazioni ed influenzando lo sviluppo del rapporto futuro. Un percorso di scoperta della conoscenza che trova la sua naturale applicazione nei più moderni concetti di C.R.M. (*Customer Relationship Management*) e *Database Marketing*.

"Se vuoi davvero persuadermi, devi pensare con i miei pensieri, condividere le mie sensazioni, parlare con le mie parole" (Cicerone).

## MORAL HAZARD

È un comportamento "opportunistico" sia pre-contrattuale, sia post-contrattuale che sorge quando: a) esistono potenziali divergenze di interessi; b) si presenta l'opportunità di una transazione ad essi collegata. In entrambi i casi è difficile accertare l'adempimento dei termini contrattuali, o comunque imporne il rispetto. Il *Moral Hazard* si verifica quando alcuni soggetti:

1. Sfruttano le asimmetrie informative;
2. Conseguono benefici superiori ai costi.

Si determina, quindi, una perdita di natura economica che non può essere contrastata con

strumenti di tipo giudiziario, ma che può essere oggetto di un'azione di regolazione del mercato, sebbene complessa, fondata su un raccordo operativo tra enti, istituzioni, categorie economiche e associazioni dei consumatori.

## ORDINE ECONOMICO

Per ordine economico si intende il complesso degli istituti che hanno rilievo per le aziende e i vari attori del mercato: il profilo organizzativo essenziale, le procedure operative e contrattuali inderogabili, le norme e i poteri di riferimento per tutte le operazioni che interessano la conduzione, la produzione e, in generale, lo svolgimento dell'attività economica.

## PIANO ANTICORRUZIONE

Tanto le aziende pubbliche, quanto quelle private adottano un piano di controllo interno in coerenza con tutte le normative generali "anticorruzione", dal decreto legislativo 231 del 2001 in poi. Il piano di prevenzione della corruzione rientra in tale disegno. Per il settore privato gli elementi portanti sono la ricognizione delle aree dei processi aziendali più esposti; la gestione e il controllo; l'organizzazione attenta della predisposizione e dell'inoltro delle informazioni ai funzionari e agli organismi preposti della Pubblica Amministrazione (Autorità di vigilanza, Responsabile Anticorruzione).

## REATO D'OBBLIGO

La non ottemperanza all'obbligo di segnalare i casi sospetti di riciclaggio alle autorità è una fattispecie penale presente nella legislazione di alcuni stati membri dell'Unione Europea (Regno Unito e Irlanda) mentre in Italia è una violazione amministrativa, corredata da sanzione pecuniaria.

Il reato d'obbligo trae fondamento teorico dalla riflessione del penalista tedesco Claus Roxin<sup>17</sup>, e prevede la trasformazione, in tema di riciclaggio di ricchezza (monetaria e non), di un obbligo meramente deontologico di segnalazione delle operazioni sospette in dovere penalmente sanzionato<sup>18</sup>. Il tema è divenuto ancor più interessante dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo

---

<sup>17</sup> Direttore dell'Istituto di Scienze Penalistiche dell'Università di Monaco di Baviera; tra le pubblicazioni tradotte in italiano: Claus Roxin, *Antigiuridicità e cause di giustificazione: problemi di teoria dell'illecito penale*, a cura di Sergio Moccia, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1996

<sup>18</sup> Gaetano Vairo, *Riciclaggio: problema di assetto e prospettive di rafforzamento normativo, preventivo e repressivo*, relazione presentata al Convegno sulla Criminalità Organizzata Nazionale ed Internazionale, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma, Gennaio 1998

20 febbraio 2004, n.56 (Attuazione della direttiva 2001/SZ/CE in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite), che ha esteso ad alcune tipologie di imprese e professionisti l'obbligo di segnalazione di operazioni economiche uguali o superiori a un dato importo.

## REGOLAZIONE DEL MERCATO

La regolazione del mercato riguarda le funzioni primarie delle Camere di Commercio che le esplicano con il loro sistema di servizi: **a)** per garantire la trasparenza del mercato, come condizione essenziale per il corretto funzionamento dell'economia, mediante la disponibilità di informazioni esaustive, attendibili e tempestive, per offrire alle imprese l'ambiente più idoneo allo sviluppo delle loro attività e all'esplicarsi della competizione economica; **b)** per garantire che gli operatori economici possiedano requisiti di competenza ed esperienza professionale, di solidità patrimoniale, di affidabilità finanziaria e di rettitudine morale, tali da renderli idonei all'esercizio di determinate attività economiche; **c)** per procedere all'eliminazione o al contenimento dei comportamenti scorretti o lesivi della fede pubblica a tutela dei consumatori e delle imprese, per uno sviluppo economico sostenibile e rispettoso dell'ambiente.

## RETE

La Rete è una modalità organizzativa di tipo orizzontale che è sempre più spesso adottata da imprese, servizi, amministrazioni che devono impegnarsi su più fronti e in scenari estesi e a molte dimensioni. È concepita per incrementare le risposte attive a un problema complesso e per gestire entità molto differenziate al loro interno. Complessità e differenziazioni tali che non si riesce a produrre risultati soddisfacenti attraverso un'organizzazione verticalizzata e gerarchizzata in modo rigido. La rete è dunque composta da unità indipendenti (nodi) che producono prestazioni simili (o parti della stessa prestazione o unità che appartengono allo stesso sistema) e che condividono risorse, clima di servizio, missione di fondo. I rapporti tra i nodi della rete sono fondati sulla condivisione di obiettivi strategici, sul processo di comunicazione efficace e trasparente, sulla reciprocità e su una visione sistemica del processo gestionale.

Anche nel campo della difesa sociale della criminalità economica la rete può esistere con due profili: come rete "naturale" e come rete "governata".

Nella forma di **rete naturale** (che accomuna unità confluite in un insieme senza particolari norme d'ingresso) la tendenza alla condivisione e alla cooperazione avviene in modo spontaneo, grazie alla convinzione e all'esperienza fondata su condotte efficienti per l'intero sistema.

Viceversa, in una **rete governata** (o altrimenti detta istituzionale) i nodi sono selezionati in riferimento alle risorse a disposizione, agli obiettivi che i nodi perseguono, al mandato che rice-

vono dagli ordinamenti o dalle rappresentanze degli interessi legittimi. Le connessioni fra gli interlocutori vi vengono individuate e codificate a priori, insieme a struttura stabile di coordinamento e valutazione delle prassi operative.

I meccanismi di regolazione delle unità della rete sono basati su competizione e cooperazione. Nel servizio in rete, le unità contano non tanto per la loro dimensione, quanto in funzione della loro importanza nei processi. Esse sono coordinate (e autocoordinate) attraverso diversi tipi di connessioni.

Si tratta, quindi, di una rete culturale e operativa, poiché denota la possibilità effettiva di affrontare con concetti comuni delle prassi condivise. Si fonda sul presupposto della conoscenza reciproca dei modi di lavorare e del mondo operativo di ognuno dei partecipanti. La rete è, dunque, operativa grazie alla “collaborazione per”; è culturale in virtù dello scambio che avviene tra linguaggi, mondi concettuali, esperienze simboliche. La dimensione culturale consente l'organizzazione di conoscenze comuni e la risposta a un problema affrontato in comune. In definitiva la rete operativa e culturale favorisce l'interazione su problemi che hanno in origine una differente definizione tra i vari partner.

Riferimenti: sviluppo di riflessioni dal testo di Federico Butera, *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni nell'Europa degli anni '90*, Franco Angeli 2005.

## RICICLAGGIO E ANTIRICICLAGGIO

In senso fattuale per **riciclaggio** s'intende il complesso di operazioni tese a separare l'impiego e la circolazione di un bene (in forma monetaria e non) dalla conoscenza della sua origine o provenienza. Con riferimento alla “liquidità”, è l'azione di re-immettere somme di denaro, ottenute come profitti di operazioni illecite o illegali, all'interno del normale circuito monetario legale; in questo modo tali profitti tornano ad essere liberamente disponibili per il proprietario.

La condotta si caratterizza per tre profili: **a)** illegalità (riguarda qualunque provento originato da azioni criminali o illegali); **b)** occultamento (dell'origine illecita dei beni); **c)** specificità (l'attività di riciclaggio utilizza intermediari finanziari o bancari, il cui atteggiamento può essere passivo o inconsapevole, ovvero attivo o consapevole).

Il riciclaggio si configura come trasformazione di un potere di acquisto potenziale in potere d'acquisto effettivo per consumo, risparmio e investimento preliminare a un successivo investimento concatenato.

L'articolo 648 *bis* del Codice Penale lo prevede tra i delitti contro il patrimonio: “Fuori dei casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a euro 15.493”.

Per **antiriciclaggio** si intende il complesso delle norme e adempimenti amministrativi (la non osservanza non costituisce reato, non esistendo in Italia il “reato d’obbligo”) rivolti a ostacolare il reimpiego di contante e di titoli al portatore di provenienza illecita. Tali procedure sono state estese ad alcune tipologie di imprese e di professionisti, poiché l’Italia ha recepito la Direttiva Comunitaria 2001/97/CE con il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n.56 (vedi “Reato d’obbligo”), cui sono seguiti, il 22 aprile 2006, tre regolamenti del Ministero dell’Economia e delle Finanze (il 141, il 142 e il 143 del febbraio 2006, assieme alle istruzioni elaborate dall’Ufficio Italiano Cambi).

I soggetti obbligati sono: Ragionieri e Periti Commerciali; Dottori Commercialisti; Consulenti del Lavoro; Avvocati; Notai; Società di servizi; Centri elaborazione dati; Agenzie di recupero crediti; Operatori per la custodia e il trasporto di denaro contante, di titoli e di valori; Agenzie di affari in mediazione immobiliare; Commercio di cose antiche; Commercio di oro ed oggetti preziosi (gioiellerie); Case da gioco; Mediazione creditizia; Agenzie in attività finanziaria.

Ogni categoria deve rispettare specifici obblighi e particolari disposizioni. Gli operatori non finanziari e i professionisti devono: **a)** identificare i clienti, in relazione, di norma, alle operazioni che comportano la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento, di importo superiore a 12.500 euro anche in modo frazionato; **b)** istituire l’archivio unico e registrare e conservare in esso i dati identificativi dei clienti e le altre informazioni relative alle operazioni eseguite; **c)** segnalare le operazioni sospette nei casi previsti dalla normativa; **d)** istituire misure di controllo interno e assicurare un’adeguata formazione dei dipendenti e collaboratori.

Insieme al rispetto di procedure formali, la legge richiede agli operatori una “vigilanza attiva”, che consiste nel rilevare e segnalare all’Unità d’Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d’Italia le operazioni sospette di riciclaggio che possono verificarsi nello svolgimento dell’attività d’impresa o professionale.

Dal punto di vista criminologico, il riciclaggio è la fenomenologia delittuosa che costituisce il principale punto di contatto tra il concetto di criminalità economica e quello di criminalità organizzata: con esso si individua un’area d’intersezione per sovrapposizione tra i due fenomeni. Inoltre rappresenta “il moltiplicatore del peso economico - quindi sociale e politico - di ogni organizzazione o soggetto criminale”, dal momento che esso svolge la funzione di “trasformare, data una certa liquidità di origine illecita, potere d’acquisto potenziale in potere d’acquisto effettivo, a tutto vantaggio dei soggetti criminali”. Di conseguenza, il riciclaggio “aumenta il tasso di inquinamento economico, giacché aumentano i patrimoni afferenti a soggetti (...) criminali”; infine, “aumenta il tasso di inquinamento sociale”, per la semplice ragione che il maggior potere economico delle organizzazioni mafiose “tende a tradursi in più forte capacità di influenzare la vita sociale e politica” (Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Milano, 2008).

Il riciclaggio rappresenta il punto più alto dell’attacco mafioso all’ordine economico nazionale ed è a questo livello che si collocano le problematiche delicate attinenti alle possibili “conti-

guità” tra ambienti mafiosi da un lato e ambienti imprenditoriali e finanziari dall’altro.

Con la legge 15.12.2014 n. 186 è stato introdotto il reato di autoriciclaggio.

**Autoriciclaggio.** Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita – art. 648 *ter* :

“Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 648 e 648-bis, impiega in attività economiche o finanziarie denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 1.032 a 15.493. La pena è aumentata quando il fatto è commesso nell’esercizio di un’attività professionale. La pena è diminuita nell’ipotesi di cui al secondo comma dell’articolo 648”.

La nuova norma persegue, attribuendo una responsabilità penale specifica per “autoriciclaggio”, chiunque impieghi a fini di lucro i proventi del crimine anche se non ha preso parte – direttamente – al riciclaggio.

Con l’introduzione, nel codice penale, dell’autoriciclaggio si completa dunque la repressione di un reato fondamentale per la criminalità economica e per la criminalità organizzata. Esso nei fatti è commesso sia da chi ricicla, per conto di un terzo, denaro o ricchezza di provenienza illecita, sia da chi compie la medesima condotta “in prima persona”, con operazioni finalizzate a ostacolare la ricostruzione giudiziaria dell’origine delittuosa.

Riferimenti. Giuliano Turone, *Il delitto di associazione mafiosa*, Giuffré ed. 2008, pagg. 333-334

G. Di Gennaro - C. Pedrazzi, *Criminalità economica e pubblica opinione*, Milano 1982, p. 79 e segg.

## SAPERE INTERNO

Patrimonio di conoscenze rappresentato nel sapere professionale degli operatori di una organizzazione (ente, istituzione, servizio, impresa) e che può essere impiegato mettendo in rete le principali competenze dei responsabili dell’offerta dei servizi. Gli operatori nel loro insieme, conseguentemente, si pongono come “testimoni privilegiati”, sia perché hanno a disposizione un ricco aggregato di esperienza, sia perché la corredano con la riflessione continua sui contenuti. Il sapere interno in tema di prevenzione della criminalità economica, se opportunamente attivato, aiuta i servizi dell’ente ad individuare dove si localizzano le entità *target* dell’insicurezza nei rapporti interni alla *business community* e quali siano le domande dei relativi attori del tessuto imprenditoriale.

## SHORT SELLING INTRADAY

Vendita allo scoperto con ricopertura in giornata, cioè vendita di titoli in previsione di quotazioni al ribasso effettuata al prezzo corrente e senza il possesso dei titoli stessi, ma con l’impegno di consegnarli ad una data futura già fissata. È uno strumento piuttosto rischioso, poiché non sempre le aspettative si realizzano ed è dunque vietata ai piccoli investitori e ai fondi che non rien-

trino nella categoria degli *hedge funds* (fondi che utilizzano una strategia o una serie di strategie diverse dal semplice acquisto di obbligazioni, azioni e titoli di credito e il cui scopo è il raggiungimento di un rendimento assoluto e non in relazione ad un *benchmark*). La vendita allo scoperto di titoli, implica l'opportunità di trarre ingenti profitti cedendo le quote ad una terza parte amica, per poi ricomprarle da essa allorquando il prezzo cala; storicamente se tale fenomeno precede un evento traumatico allora è indice di conoscenza anticipata dell'evento stesso.

## SOVRAINDEBITAMENTO – COMPOSIZIONE DELLE CRISI

Con la legge n. 3 del 27 gennaio 2012 (riforma delle norme antiusura) e con una successiva modifica (legge n. 221, sempre del 2012,) è stata introdotta una procedura di trattamento delle crisi che riguardano piccole imprese e consumatori connotati da “perdurante squilibrio tra entrate correnti e spese correnti”. La norma riguarda i “soggetti non fallibili”, vale a dire quelli che non possono accedere alle procedure concorsuali previste dalla Legge fallimentare. Il moltiplicarsi dei casi di insolvenza insanabile - portato anche della grave crisi finanziaria attuale - ha spinto il Parlamento a predisporre una misura che consenta una *chance* di riacquistare un ruolo attivo nell'economia, interrompendo una spirale d'indebitamento impossibile da trattare altrimenti. Il 27 gennaio del 2015 è entrato in vigore il regolamento della legge per la costituzione e il funzionamento di appositi organismi di “composizione delle crisi da sovraindebitamento”. Tra le amministrazioni e i soggetti comunque pubblici che possono costituire gli organismi di composizione rientrano le Camere di Commercio.

## TECNOLOGIA ILLEGALE DELLA CRIMINALITÀ ECONOMICA

Espressione che indica l'impiego di metodologie, espedienti gestionali e giuridici, strategie di manipolazione dell'attività d'impresa e dei rapporti con gli attori sul mercato, sistemi di condizionamento del formarsi delle decisioni economiche vietate nell'ordinamento giuridico.

## USURA

È formalmente definita dalla Legge 7 marzo 1996, n. 108 (“Disposizioni in materia di usura”) come un prestito di denaro o di “altra utilità” che avviene applicandovi – in varie forme, monetarie e non monetarie – tassi di interesse superiori a quelli massimi fissati per legge. L'ordinamento stabilisce un limite invalicabile, il cosiddetto “tasso soglia”, alle condizioni di vendita del denaro a fronte del versamento di un interesse. Per fissare tale “soglia”, che può variare a seconda delle oscillazioni della domanda e dell'offerta di credito, il Ministero dell'Economia e delle



Finanze deve compiere delle rilevazioni trimestrali e decretare i tassi insuperabili nel periodo considerato. Il parametro per contestare la fattispecie di usura non lascia dunque margini di interpretazione discrezionale.

Ogni contratto di prestito, finanziamento o credito che costa al prestatore più del 50% della media trimestrale fissata formalmente dallo Stato (con pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), è considerato reato di usura. Il tasso al quale si riferisce la legge, è il “tasso effettivo globale medio” (TEGM), differenziato a seconda dei vari tipi di operazioni di compravendita di denaro.

Essendo il mercato del denaro molto articolato e complesso, il valore della “soglia” varia a seconda del tipo di operazione inclusa nella gamma dei prestiti, dei crediti (di firma, ipotecari), dei mutui, dei finanziamenti, del *factoring*, ecc., con i quali si svolgono le attività tipiche delle istituzioni bancarie e degli intermediari finanziari. Il Ministero dell'Economia, per la complessa rilevazione a supporto della decretazione, si avvale dell'apparato ricognitivo della Banca d'Italia, che raccoglie i dati delle diverse province del Paese. Dopo aver ottenuto il quadro esatto dei tassi praticati dalle banche e dalle società finanziarie abilitate, infine, il Ministero calcola il valore medio dei tassi. A quel punto la soglia è fissata a un valore di cinquanta punti percentuali superiore a quello riscontrato mediamente.

Oltre a codificare la fattispecie penale dell'usura, con legge citata è stata creata *ex novo* un'articolata strumentazione per la risposta “in positivo”. Di particolare rilievo l'istituzione di due strumenti operativi di aiuto finanziario ai soggetti che hanno richiesto prestito a usura, o che “rischiano” di rivolgersi al mercato illegale del denaro. Il primo strumento operativo è denominato “Fondo di solidarietà per le vittime d'usura” (art. 14) e si indirizza a beneficio esclusivo degli esercenti attività d'impresa che risultino aver accettato prestiti a usura e che abbiano successivamente presentato denuncia all'autorità giudiziaria. Lo Stato, infatti, concede un mutuo a tasso zero di importo pari a quello degli interessi usurari pagati nel corso del tempo dalla vittima.

Il secondo strumento di aiuto è il “Fondo di prevenzione” (articolo 15) e vale tanto per i soggetti economici, quanto per le famiglie consumatrici. È indirizzato ad evitare il rischio di indebitamento a usura e dunque è accessibile solo a chi non abbia stretto alcun negozio di mutuo usurario.

Nell'anno 2012 il Parlamento ha aggiornato la normativa antiusura e antiestorsione promuovendo la legge 27 gennaio 2012, n. 3, a sua volta modificata dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Con le “Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento”, sono divenute più celeri le procedure per accedere ai benefici sia della legge n. 108 del 1996 (Nuove norme sull'usura), che della legge n. 44 del 1999 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura).

## VALORE E VALORE PUBBLICO

Valore è la proprietà, derivata da un rapporto sociale, che si attribuisce ad un bene – materiale o astratto – tale da renderlo adatto ad un uso determinato per uno scopo (o per una pluralità di



scopi) o ad uno scambio con altri beni. Se dunque per “valore in generale” s’intende una entità misurabile e valutabile che oggettiva risorse e lavoro umano impiegati per produrre un bene o un servizio dotato di proprietà congruenti con lo scopo prefissato (un bene determinato-concreto, cioè un valor d’uso, o un bene scambiabile con altro bene, cioè un valore di scambio), per “valore pubblico” s’intende quel particolare “bene della vita” reso disponibile dall’impiego di risorse umane e finanziarie conseguente a una decisione dettata da uno scopo di pubblico vantaggio. La decisione pubblica può generare sia valori d’uso non destinabili alla vendita (valore sociale) e sia valori di scambio orientati ad accrescere la ricchezza nazionale (valore economico, che favorisce lo sviluppo del territorio e/o accresce il consumo pro-capite dei cittadini). Una politica genera valore pubblico se promuove lo sviluppo degli istituti (imprese, enti no-profit etc.) che risiedono sul suo territorio ed eleva il livello dei consumi dei suoi cittadini.

[Testo di riferimento: Mark H. Moore, *Creating public value, Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1997].