

NR.1/2015

FONDATA NEL 1931 DAL  BANCO DI NAPOLI

# RASSEGNA ECONOMICA

RIVISTA INTERNAZIONALE  
DI ECONOMIA E TERRITORIO

CREDITO E GIUSTIZIA  
RELAZIONE ED IMPATTO  
SULLE DINAMICHE ECONOMICHE

srm 



La Rassegna Economica – di proprietà Intesa Sanpaolo – è nata nel 1931 per volontà del Banco di Napoli. Dal 2004 è curata da SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno. SRM è un Centro Studi collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo ed ha come obiettivo la creazione di valore aggiunto nel tessuto sociale ed economico del Mezzogiorno, nella sua dimensione europea e mediterranea, facendo leva sul miglioramento della conoscenza del territorio e sulla sua capacità di proposta, anche operando in rete con altre istituzioni di ricerca. SRM, che vanta un consolidato know-how in campo di studi e ricerche sull'economia meridionale, costituisce un osservatorio privilegiato di valutazione e di analisi dei fattori critici e di successo delle politiche di sviluppo del territorio. Gli studi e le ricerche approfondiscono la conoscenza di temi come le Infrastrutture, la Finanza Pubblica e le Public Utilities, l'Economia delle Imprese e il Terzo Settore. SRM ha, inoltre, attivato due Osservatori permanenti: il primo – nel 2011 – sulle relazioni economiche tra l'Italia ed i paesi del Mediterraneo, il secondo – nel 2014 – sull'economia dei trasporti marittimi e della logistica. Oltre alla Rassegna Economica, SRM pubblica on-line la rivista *Dossier Unione Europea* ed un Focus sull'economia delle regioni meridionali.

**Presidente:**

Paolo Scudieri

**Consiglio Direttivo:**

Roberto Dal Mas, Gregorio De Felice, Franco Gallia, Francesco Guido,  
Pierluigi Monceri, Marco Morganti, Marco Musella

**Collegio dei Revisori:**

Danilo Intreccialagli (Presidente), Giovanni Maria Dal Negro, Lucio Palopoli

**Direttore Generale:**

Massimo Deandreis

**Soci fondatori e ordinari**



*E con il contributo della*



**SRM**

via Toledo, 177  
80134 Napoli - Italy  
Tel. +39 081 7913761  
rassegna@sr-m.it  
[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

AZIENDA CON SISTEMA  
DI GESTIONE QUALITÀ  
CERTIFICATO DA DNV  
= ISO 9001 =



NR. 1 - 2015

FONDATA NEL 1931 DAL  BANCO DI NAPOLI

# RASSEGNA ECONOMICA

RIVISTA INTERNAZIONALE  
DI ECONOMIA E TERRITORIO

**CREDITO E GIUSTIZIA:  
RELAZIONE ED IMPATTO  
SULLE DINAMICHE ECONOMICHE**

srm 

## RIFERIMENTI REDAZIONALI

Rassegna Economica  
SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno  
Via Toledo 177/178  
80134 Napoli  
Italy

Direttore Responsabile:  
*Massimo Deandreis*

Redazione:  
*Salvio Capasso, Consuelo Carreras* (Coordinamento editoriale)  
*Raffaella Quaglietta* (Segreteria di redazione)

Comitato Redazione Rassegna Economica

Presidente:

*Adriano Giannola*

Componenti:

*Francesco Saverio Coppola, Gregorio De Felice, Ennio Forte, Stefano Monferrà, Marco Musella*

Recapiti:

Tel: +39 081 7913761

Email: [rassegna@sr-m.it](mailto:rassegna@sr-m.it); [r.quaglietta@sr-m.it](mailto:r.quaglietta@sr-m.it)

[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

## NOTE

Rassegna Economica è disponibile anche in versione elettronica sul sito di SRM:  
[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Gli iscritti alle liste di distribuzione della rivista cartacea sono tenuti ad informare tempestivamente la redazione di eventuali cambi di indirizzo.

Gli articoli proposti per la pubblicazione devono conformarsi alle norme redazionali disponibili sul sito SRM alla voce Riviste>Rassegna Economica

Le opinioni espresse negli scritti pubblicati in questo periodico impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

La riproduzione degli articoli è consentita esclusivamente con citazione della fonte.

# Rassegna Economica

*Pubblicazione periodica*  
*Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*

*Direttore Responsabile*  
*Massimo Deandreis*

ANNO LXXVIII

N. 1 - 2015

## CREDITO E GIUSTIZIA: RELAZIONE ED IMPATTO SULLE DINAMICHE ECONOMICHE

<b>Massimo Deandreis</b>	Prefazione	5
<b>Salvio Capasso</b> <b>Consuelo Carreras</b>	Introduzione	7

### PARTE I - IL QUADRO GENERALE

<b>Salvatore Capasso</b> <b>Antonella Cicchiello</b> <b>Antonio Meles</b> <b>Stefano Monferrà</b> <b>Gabriele Sampagnaro</b>	Crimine, sommerso e attività bancaria: quale relazione?	17
<b>Francesco De Pasquale</b> <b>Cesare Imbriani</b>	Riciclaggio e autoriciclaggio, la disciplina di contrasto a livello internazionale	33
<b>Liana Esposito</b> <b>Maurizio Vallone</b>	Usura, riciclaggio e sistema bancario. Problematiche investigative - giuridiche e strumenti di prevenzione del riciclaggio	53
<b>Riccardo Achilli</b>	Criminalità finanziaria: definizione, impatti e realtà italiana	91
<b>Angela Maria Digrandi</b>	Giustizia e sviluppo economico. Analisi statistica degli indicatori giudiziari per reati di corruzione, estorsione, riciclaggio, ricettazione e associazione a delinquere: confronti con alcune misure territoriali di efficienza economica	115

## PARTE II - ALCUNI CASI DI ANALISI

<b>Federico Pirro</b>	Il ‘caso Ilva’ dall’estate 2012 alla primavera 2013, fra decreti del GIP, Tribunale del Riesame, legislazione di emergenza e sentenza della Consulta. Appunti per una ricostruzione	149
<b>Bruna Marinangeli Antonio Thomas</b>	Illegalità e credito alle aziende: alcune evidenze sulla situazione italiana	159
<b>Pierpaolo Farina</b>	Mafia, Stato, Mercato: l’ <i>habitus</i> mafioso tra crisi della democrazia e nuovo spirito del capitalismo	177
<b>Giulio Pasi</b>	Credito e innovazione sociale: l’avvento di nuovi schemi negoziali nell’amministrazione delle carceri. La direzione suggerita dai <i>social impact bond</i>	207
<b>Raffaella Papa</b>	Il rating di legalità nel modello competitivo della responsabilità sociale	235
<b>Raffaele Aveta</b>	Il modello italiano di mediazione e la deflazione del contenzioso giudiziario	251
<b>Note autori</b>		269

## PREFAZIONE

Questo numero della Rassegna Economica dal titolo *Credito e giustizia: relazione ed impatto sulle dinamiche economiche* si pone in continuità dei due precedenti, incentrati sulle dinamiche dell'economia sommersa ed illegale e sulle problematiche di gestione delle aziende sequestrate alla criminalità organizzata.

Nel rapporto tra giustizia e credito assume, infatti, un ruolo di rilievo lo sviluppo di forme di vigilanza adeguate a contrastare l'infiltrazione del crimine organizzato nell'economia delle imprese. Si pensi alle regole da seguire in tema di antiriciclaggio - nella fase di concessione del credito, nella valutazione dei progetti e dei soggetti proponenti e nella segnalazione delle operazioni sospette - che costituiscono le basi portanti di una collaborazione importante tra istituzioni e mondo finanziario. Allo stesso modo, quando si parla di usura, per ridurre il campo d'azione risulta necessario creare i presupposti per assicurare che l'incontro tra domanda e offerta di credito legale si realizzi in modo ottimale.

In una visione più generale, il tema dell'efficienza della giustizia è centrale nell'ambito del dibattito sui meccanismi che agevolano la competitività dell'economia. Laddove, infatti, la giustizia civile è inefficiente (nella distribuzione territoriale, organizzazione e dimensione degli uffici giudiziari) e lenta (per la durata elevata dei processi), essa costituisce uno dei principali ostacoli sul sentiero di crescita delle imprese, con effetti diretti negativi sul loro sviluppo dimensionale, i progetti e gli investimenti. Numerosi studi hanno evidenziato la correlazione tra la dimensione media delle imprese e la durata dei procedimenti giudiziari; procedure lente si traducono in strutture produttive frammentate e costituite da imprese di dimensioni ridotte.

Un'inefficiente amministrazione della giustizia costituisce, altresì, all'interno dei rapporti creditizi un meccanismo che non disincentiva comportamenti opportunistici (si pensi alla lentezza nella risoluzione delle controversie legate all'eventuale fallimento del debitore), anzi ostacola contestualmente le opportunità di accesso al credito. Un debole e viziato rapporto tra creditore e debitore comporta un maggiore costo del finanziamento ed una maggiore richiesta di garanzie, determinata da un più basso livello di fiducia.

Inefficienze e lungaggini sono dunque un prezzo elevato per l'intero sistema economico. Se si analizzano le attività giudiziarie che riguardano in particolare le imprese, l'Italia è in testa alla classifica europea sia per la durata dei processi che per i costi connessi alla risoluzione delle controversie commerciali. Gli indicatori pubblicati nel rapporto Doing Business 2015 della World Bank evidenziano le carenze del nostro Paese, che è al 147° posto nel ranking delle 189 economie prese in esame dal Rapporto quanto a capacità di far rispettare i contratti (ease of enforcing contracts), mentre è al 29° posto quanto a capacità di risoluzione dell'insolvenza e procedure concorsuali (ease of resolving insolvency).

Impattando sulla fiducia che cittadini ed imprese hanno nel rispetto delle regole, come pure sui costi di transazione e di conseguenza sull'efficienza dei mercati, la giustizia ha

effetto dunque sull'intera competitività del nostro Paese, rendendo necessario ed alquanto urgente l'intervento. Uno studio di Confindustria evidenzia, infatti, che per l'Italia una riduzione del 10% della lunghezza dei processi aggiungerebbe lo 0,8% al Pil.

Ma come e soprattutto dove agire? Contemporaneamente su più livelli. Da un lato migliorando l'offerta di giustizia, attraverso interventi di riforma del sistema giudiziario, finalizzati a ridurre il contenzioso ed i tempi delle procedure; dall'altro lato limitando la domanda stessa di giustizia, ovvero l'insieme delle controversie per la cui risoluzione si fa ricorso al sistema giudiziario, attraverso provvedimenti rivolti a disincentivare la litigiosità, anche mediante l'aumento della certezza delle sanzioni.

Partendo da queste premesse e considerando i fenomeni economici e gli scenari osservati, si è deciso di articolare la struttura di questo numero della Rassegna in due macro-blocchi. Una prima parte è dedicata al quadro generale delle relazioni tra credito, giustizia ed economia, con particolare riferimento al rapporto tra funzionamento della giustizia ed efficienza economica e del sistema finanziario ed agli effetti della criminalità "finanziaria" sull'economia ed il connesso ruolo della banca. I contributi di STEFANO MONFERRÀ, SALVATORE CAPASSO, ANTONELLA CICCHIELLO, ANTONIO MELES, GABRIELE SAMPAGNARO, CESARE IMBRIANI, FRANCESCO DE PASQUALE, MAURIZIO VALLONE, LIANA ESPOSITO, RICCARDO ACHILLI e ANGELA Maria DIGRANDI riportano riflessioni ed analisi sul peso e sull'impatto nel sistema economico e produttivo di fenomeni quali la corruzione, l'insolvenza, l'usura ed il riciclaggio, e gli effetti dell'economia sommersa ed illegale nella prospettiva dello sviluppo imprenditoriale e dell'impresa.

La seconda parte dà spazio ad alcuni peculiari casi di analisi, trattati negli articoli di FEDERICO PIRRO, BRUNA MARINANGELI, ANTONIO THOMAS, PIERPAOLO FARINA, GIULIO PASI, RAFFAELLA PAPA e RAFFAELE AVETA. Le riflessioni riportate si incentrano sulla relazione tra efficienza ed efficacia della giustizia quale fattore rilevante per il sistema economico e finanziario, e sul rapporto tra credito e giustizia. Questo rapporto viene indagato attraverso l'analisi degli strumenti di supporto alla trasparenza dei rapporti, al ruolo della finanza sociale nella prevenzione e recupero della criminalità e del rating di legalità quale strumento per favorire trasparenza e innescare percorsi virtuosi nel rapporto tra legalità e sistema finanziario.

I temi sul tavolo della discussione sono, dunque, diversi, e toccano simultaneamente la dimensione economico-finanziaria e quella giuridica. I processi di riforma sono agli inizi e molto c'è ancora da fare per rendere il sistema più fluido, efficiente e virtuoso.

La scelta effettuata dalla Rassegna – in linea con il suo ruolo di Rivista economica legata al mondo bancario – ha l'obiettivo di fornire un supporto e nuovi spunti di approfondimento e riflessione a tale dibattito. Auspichiamo dunque che attraverso gli apporti di operatori ed illustri studiosi della materia si possa contribuire a mantenere alta l'attenzione su temi di rilievo per l'attrattività e la competitività del nostro Paese.

### **LE RELAZIONI TRA FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA ED EFFICIENZA DEL SISTEMA ECONOMICO E CREDITIZIO**

Nell'ambito del rapporto tra giustizia e credito, l'analisi economica ha osservato con particolare attenzione gli effetti prodotti dall'infiltrazione del crimine nell'economia delle imprese. L'illegalità, nelle sue varie forme, altera il normale funzionamento dei mercati rallentando le dinamiche di sviluppo di un territorio. Se da un lato i fenomeni quali l'usura, la corruzione, il riciclaggio, il lavoro sommerso, l'evasione fiscale hanno effetti distorsivi delle dinamiche degli investimenti e della crescita delle imprese, dall'altro anche un'inefficiente amministrazione della giustizia contribuisce ad ostacolare lo sviluppo dimensionale ed i progetti delle imprese. Ecco che, dunque, il contrasto all'infiltrazione criminale nell'economia delle imprese assume un ruolo di rilievo.

Il tema dell'efficientamento delle procedure giudiziali si pone dunque in maniera centrale nell'ambito del dibattito sui meccanismi che agevolano la competitività dell'economia. Le azioni di miglioramento dell'offerta di giustizia da un lato e di contenimento della domanda di giustizia dall'altro sono il terreno su cui si sta agendo per affrontare il problema. Per quanto concerne l'offerta, il sistema giudiziario è stato oggetto negli ultimi anni di diversi interventi di riforma, finalizzati a ridurre il contenzioso ed i tempi delle procedure. Ricordiamo, ad esempio, l'introduzione di due nuove procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie (la negoziazione assistita e il trasferimento, su richiesta delle parti, di liti pendenti nei tribunali e nelle corti d'appello ad un collegio arbitrale); o anche, al fine di ridurre i tempi, la facoltà - riconosciuta al giudice nel processo di cognizione - di decidere il passaggio dal rito ordinario a quello sommario (che ha procedure semplificate e tempi ridotti). Dal lato della domanda, gli interventi sono stati rivolti a disincentivare la litigiosità, anche mediante l'aumento della certezza delle sanzioni. Ad esempio, tra gli interventi effettuati si è agito sul rafforzamento dell'azione di contrasto alla corruzione e sul potenziamento della regolamentazione dei mercati in merito alla concorrenza. Mentre per scoraggiare ricorsi pretestuosi è stato aumentato il tasso di interesse legale ed è stato modificato il regime di compensazione delle spese legali. Si pensi anche a interventi finalizzati a misure anti-usura come la concessione di garanzie per l'accesso al credito di imprese e famiglie al fine di prevenire il fenomeno. A tale proposito, oltre 32 milioni di euro sono stati stanziati di recente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a favore di associazioni e fondazioni del Terzo settore e Confidi, con vincolo di destinazione per la prestazione di garanzie alle banche ed agli intermediari finanziari, al fine di favorire l'erogazione di finanziamenti a soggetti che incontrano difficoltà di accesso al credito.

Diverse altre iniziative sono state messe in campo per ostacolare il riciclaggio di denaro ed in generale per il contrasto finanziario alla criminalità organizzata; un esempio da citare è

l'introduzione del "rating di legalità" previsto dalla Legge n.1/2012, con il quale si è inteso creare una corsia preferenziale di accesso al credito bancario e, quindi, un aiuto concreto per le imprese disposte ad implementare un sistema di controllo interno dai risvolti etici. Le banche devono tenere conto del rating ottenuto dall'impresa sia in relazione ai tempi ed ai costi dell'istruttoria che nella determinazione delle condizioni economiche di erogazione.

Quelli citati sono solo alcuni degli interventi e delle azioni correttive messe a punto e i vantaggi derivanti da un sistema giudiziario più efficiente sono chiari. Grazie, infatti, alle prime riforme gli effetti cominciano a manifestarsi; ad esempio tra il 2009 ed il 2014 il numero dei procedimenti pendenti negli uffici giudiziari si è ridotto del 18%. La durata dei processi rimane, invece, piuttosto elevata; la quota di procedimenti pendenti da più di tre anni nei tribunali è pari in media al 28% (con una forbice ampia, tra il 4% del tribunale più virtuoso ed il 64% di quello meno efficiente).

Fatte queste premesse di scenario, in questo numero della Rassegna Economica gli articoli analizzano una serie di elementi chiave declinati in un duplice ambito: un primo, più generale, nel quale sono state indagate le relazioni tra credito, giustizia ed economia, con particolare riferimento al rapporto tra funzionalità della sfera giudiziale ed efficienza del sistema economico-finanziario ed agli effetti degli atti criminosi di matrice finanziaria sull'economia; ed un secondo, nel quale si è dato spazio ad alcuni specifici casi di analisi.

Il primo macro-blocco si apre con il lavoro di STEFANO MONFERRÀ, SALVATORE CAPASSO, ANTONELLA CICCHIELLO, ANTONIO MELES E GABRIELE SAMPAGNARO che indaga la relazione tra crimine, economia sommersa e attività bancaria. Una delle questioni a cui gli studiosi hanno inteso dare una risposta riguarda l'effetto della criminalità e dell'economia sommersa sullo stock di impieghi bancari e sulla raccolta al dettaglio. Dall'analisi di dati aggregati su base regionale emerge che la diffusione della criminalità impatta sia sul volume di risorse impiegate che sul volume di raccolta al dettaglio delle banche. Fondamentalmente è la percezione che le famiglie hanno del rischio di criminalità a ridurre significativamente gli impieghi bancari mentre il livello di crimini violenti e reati contro la proprietà (cosiddetti crimini di natura economica) risultano influenti. Con riferimento alla relazione tra sommerso e attività bancaria, i risultati evidenziano scarsi effetti dal lato degli impieghi.

Al contrario la crescita del sommerso trova positivo riscontro a livello di raccolta facendo presupporre che i depositi rappresentano il controfattuale del volume di sommerso.

L'articolo di CESARE IMBRIANI e FRANCESCO DE PASQUALE si concentra sul tema della disciplina di contrasto ai fenomeni del riciclaggio e dell'autoriciclaggio a livello internazionale. Il contributo si muove nella logica dei fallimenti del mercato, che hanno come più esplicito riferimento il complesso quadro economico-normativo che lo studio del fenomeno del riciclaggio ha indotto; l'obiettivo è stato quello di identificare attori e strumenti in gioco, con le conseguenti normazioni che nel tempo hanno caratterizzato il percorso della regolamentazione del fenomeno. L'analisi del regime internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio mostra, infatti, un quadro normativo molto articolato. Tale complessità si spiega da un lato con l'esigenza di reagire prontamente alla rapida e costante evoluzione delle tecniche di money laundering, e dall'altro è legata alla presenza di numerose figure attive, di intermediari operativi e di soggetti passivi. Il rischio

di un quadro normativo siffatto è, da un lato, quello di un overshooting regolamentare puntuale, ma non sempre razionale; dall'altro consiste nell'aumento (spesso ingestibile) del numero delle segnalazioni di operazioni sospette, in quanto spesso i soggetti controllati ed obbligati alle procedure di compliance evitano responsabilità tramite un sovraccarico di segnalazioni non adeguatamente istruite, a cagione dei margini di incertezze valutative.

Con il contributo di MAURIZIO VALLONE e LIANA ESPOSITO ci si addentra negli elementi concreti legati all'azione investigativa. Con particolare riferimento ai reati di usura e riciclaggio, le difficoltà dell'attività di accertamento investigativo e repressione sono legate all'iniziale partecipazione attiva della vittima, la quale costituisce elemento caratterizzante del reato e concorre a rendere le indagini particolarmente complesse, sia nel momento della scoperta del reato sia in quello della "tenuta processuale" dell'impianto accusatorio.

I proventi dell'attività di usura sono in larga parte riciclati attraverso il circuito bancario/finanziario; per farvi fronte, negli ultimi anni, gli istituti bancari si sono attrezzati con un complesso sistema di controlli interni che vede come caposaldo l'obbligo di identificazione del cliente. La stratificazione dell'attività di verifica, i compiti di audit e di compliance, uniti all'attività ispettiva, fanno sì che all'Autorità Giudiziaria giungano puntualmente, e sempre in maggior numero per quantità e qualità, informazioni filtrate dagli organi investigativi preposti all'analisi delle segnalazioni delle operazioni sospette.

La criminalità finanziaria tende a configurarsi come un aggregato sfuggente, perché ricomprende fattispecie molto diverse sia per caratteristiche che per impatto sull'economia legale e sulla società. L'obiettivo dell'articolo di RICCARDO ACHILLI è quello di mettere a sistema le diverse definizioni di tale aggregato, per esplicitarne meglio, ed in modo più completo, tutte le caratteristiche distintive, e descrivere gli impatti principali che le più importanti casistiche del fenomeno producono sugli assetti socio-economici e legali.

Grazie ad indicatori sintetici di consistenza della criminalità finanziaria nei territori, e ad alcuni esercizi di correlazione con variabili socio-economiche della crescita, l'autore offre un quadro di insieme, atto a costituire una base analitica per evidenziare qualche linea-guida di politica di prevenzione e contrasto al fenomeno.

Completa la prima parte della Rassegna l'approfondimento di ANGELA DIGRANDI, che propone alcune evidenze empiriche delle complesse relazioni fra l'incidenza di alcune tipologie di reati (corruzione, estorsione, riciclaggio, ricettazione e associazione a delinquere) e la debolezza del quadro economico del territorio di riferimento. L'ipotesi iniziale dell'articolo attribuisce alla concussione e alla corruzione la peculiarità di conseguenza e nel contempo di concausa e codeterminazione del contesto criminale.

L'analisi - limitata all'arco temporale 2010-2013 entro il quale hanno agito le recenti riforme in ambito di trasparenza della pubblica amministrazione - ha provato ad individuare le relazioni tra alcuni reati e alcuni indicatori di robustezza del tessuto economico, ricollegando il legame fra i fenomeni criminali ed il clima favorevole alla corruzione che ne scaturisce e il conseguente clima di sfiducia delle imprese e delle famiglie. Un clima che non riesce a creare un'inversione di tendenza rilevante rispetto alla debolezza del contesto economico generale, e dunque a favorire un sistema imprenditoriale dinamico e sano in grado di misurarsi con le nuove sfide.

Il secondo macro-blocco si apre con l'articolo curato da FEDERICO PIRRO, nel quale l'autore ricostruisce le complesse vicende giudiziarie che hanno interessato dalla fine di luglio del 2012 sino alla primavera del 2013 lo stabilimento dell'Ilva di Taranto, la più grande fabbrica manifatturiera d'Italia per numero di addetti diretti. Misure cautelari assunte dalla Magistratura tarantina portarono al sequestro preventivo 'senza facoltà d'uso' dell'area a caldo del grande impianto per presunti reati ambientali. Tali vicende hanno resa evidente agli occhi dell'opinione pubblica e per il Governo e il Parlamento l'esigenza di approfondire anche sotto il profilo normativo le questioni riguardanti un equilibrato bilanciamento fra diritti costituzionalmente garantiti, ma anche potenzialmente in conflitto, come la tutela dell'ambiente e della salute, da un lato, e la difesa dell'occupazione dall'altro.

Alcune evidenze sulla situazione italiana in relazione al rapporto tra illegalità e credito alle aziende sono riportate nel lavoro di BRUNA MARINANGELI e ANTONIO THOMAS.

Numerosi studi e ricerche attestano in modo inequivocabile che l'illegalità, nelle sue varie manifestazioni, altera il normale funzionamento dei mercati ed i comportamenti virtuosi degli imprenditori; in ciò rallentando le dinamiche di sviluppo territoriale. Con riferimento alla realtà nazionale, il lavoro ha inteso approfondire la relazione tra la presenza di illegalità diffusa ed il razionamento quali-quantitativo del credito; una circostanza che contribuirebbe a spiegare i differenziali tra macro-aree del Paese per quanto concerne l'accesso alle fonti di finanziamento. Dall'analisi condotta emerge una situazione di elevata eterogeneità, laddove le scelte degli enti di intermediazione sembrano essere condizionate più dalla presenza di protesti, in particolare per quanto concerne il costo del denaro, che dai livelli di illegalità in generale.

Il contributo di Pierpaolo Farina indaga le relazioni tra mafia, crisi della democrazia e nuova configurazione del capitalismo. La crisi delle democrazie liberali occidentali e la nuova configurazione del capitalismo hanno assegnato alle organizzazioni mafiose italiane ma non solo una rinnovata centralità all'interno dell'economia e della società, sia a livello locale che globale. La gamma di servizi illegali e legali a buon mercato che offrono, oltre alla enorme quantità di liquidi a disposizione, rendono le imprese legate ai clan particolarmente interessanti e ricercate agli occhi delle imprese legali, nell'ottica di moltiplicare i profitti e ridurre i costi. La nuova configurazione a rete delle aziende e la pratica dell'outsourcing hanno reso inoltre più facile l'inserimento talvolta occulto delle imprese mafiose in imprese più grandi. Questo dilagare delle organizzazioni mafiose, dovuto essenzialmente alla zona grigia, produce gravi distorsioni nel processo democratico degli Stati e inquina il mercato, ma cosa ancora più grave produce una diffusione dell'Habitus mafioso anche tra chi mafioso non è.

L'amministrazione della giustizia, in specie quella penale e nella sua fase di esecuzione, costituisce una opportunità per l'industria del credito e in generale dei servizi finanziari. Da questo presupposto parte il lavoro di GIULIO PASI nel quale è stato esplorato il rinnovato ruolo del credito nell'ambito delle amministrazioni della giustizia penale, attraverso l'illustrazione di alcuni nuovi modelli di intervento. L'articolo approfondisce le caratteristiche innovative e i potenziali profili di criticità dei social impact bond (o secondo la denominazione statunitense pay for success), una forma di partnership che coinvolge

pubblico, privato e terzo settore. Si tratta di schemi contrattuali nati in ambito anglosassone che, da un lato, valorizzano il contributo che il sistema del credito è in grado di offrire per un incremento di efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, in particolare per il mondo carcerario; ma dall'altro, non precludono la possibilità di un ritorno finanziario per gli investitori, magari calmierato e che necessita l'attivazione di opportune garanzie, ma senz'altro connotato alle logiche di funzionamento dei social impact bond stessi.

RAFFAELLA PAPA analizza il tema del Rating di legalità, come strumento prima di attestazione e poi premiale dei comportamenti virtuosi adottati dalle imprese oltre il rispetto delle leggi; volto a dare evidenza, formale e sostanziale alle pratiche di legalità, responsabilità e sostenibilità poste in essere dalle imprese, per innestare ed alimentare processi virtuosi a sostegno di un'economia positiva nel lungo periodo a correzione della distorsione competitiva di cui purtroppo beneficiano le pratiche illegali. Le caratteristiche ed i dati sulla propagazione dello strumento descritti nell'articolo evidenziano una diffusa necessità di ricostruire sulla base dei "nuovi valori" il rapporto di fiducia fra istituzioni, imprese e società civile. In questa direzione il Rating di legalità gioca un ruolo importante nella sfida per lo sviluppo sostenibile, competitivo ed inclusivo in ottica 2020, dove la cultura della legalità, della responsabilità e della trasparenza non sono solo elementi valoriali di una possibile etica di riferimento ma costituiscono fattori di competitività per il sistema produttivo, connessi ad un conveniente modo di fare impresa.

Il contributo di RAFFAELE AVETA focalizza l'attenzione sulla mediazione quale strumento per arginare la crisi della giustizia civile e deflazionare il carico di lavoro dei tribunali. Il ricorso all'attività di mediazione è ad oggi ancora modesta, causa la carenza di adeguate politiche e di un clima legislativo favorevole. L'esame complessivo delle statistiche italiane evidenzia alcune criticità tra le quali la scarsa partecipazione delle parti al procedimento e la difficoltà di raggiungere un accordo anche in presenza del mediatore. In quest'ottica l'attuale normativa (introdotta in Italia con il d.lgs. 28/2010) potrebbe essere sottoposta a modifiche migliorative nel solco delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza interna e alla luce dell'esperienza di altri paesi europei. L'implementazione delle sanzioni, l'ampliamento degli obblighi informativi a carico del mediatore, l'individuazione di nuove modalità di svolgimento della sessione informativa e di redazione del verbale di conciliazione potrebbero rappresentare alcune di queste possibili riforme.

Il percorso di ricerca che si snoda tra i diversi contributi ci consente di avere un approccio "variegato e multilivello" ai fenomeni ed alle relazioni in atto tra la sfera della giustizia il mondo del credito ed il sistema economico, evidenziando alcuni elementi centrali su cui mantenere viva l'attenzione, i nodi da sciogliere ed i terreni sui quali agire per frenare le logiche distorsive del mercato e incentivare le dinamiche di sviluppo dei territori.

Contrastare il fenomeno della criminalità finanziaria non è semplice; spesso esso non ha un effetto immediatamente percepibile quando si lega a processi di sviluppo economico e sociale che ne riducono la "visibilità" e la percezione del suo peso reale. La criminalità finanziaria si manifesta in tempi lunghi, con fenomeni di distorsione del mercato e di perturbazione dei normali flussi finanziari, di deterioramento delle finanze pubbliche, e di riduzione complessiva della crescita economica ed imprenditoriale potenziale. E

soprattutto si stratifica in una molteplicità di eventi criminosi, che coinvolgono parti di economia e società legale, e che agiscono sia su scala locale sia su scala globale. Un intervento di contrasto al fenomeno, dunque, deve avere una capacità di incidere sia nei luoghi dove esso si consuma, sia rispetto ai flussi economici e finanziari globali.

Con riferimento in particolare al reato di riciclaggio, il sistema italiano di contrasto al fenomeno è all'avanguardia per l'elevato livello di automazione, per la chiarezza delle regole, per la continua attività di tutti i soggetti preposti e coinvolti nelle diverse attività di prevenzione. La materia presuppone, in considerazione della "ricchezza" intrinseca dei mezzi a disposizione delle organizzazioni criminali che si devono contrastare, l'obbligo di un continuo miglioramento evolutivo, sia tecnologico che procedurale e comunicativo, e la necessità di consolidare le collaborazioni sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale. La necessità di prevenzione, monitoraggio e controllo riguarda ormai un'area vastissima di soggetti e situazioni. Un'adeguata verifica della clientela (connessa alla valutazione del rischio dei soggetti), l'archivio unico informatico (un coacervo di informazioni da stivare e, eventualmente, utilizzare), l'individuazione e la segnalazione delle operazioni sospette costituiscono i vari passaggi di un sistema ancora da perfezionare, ma che ha preso piena coscienza del problema.

Un intervento di contrasto all'usura dovrebbe, similmente, avere un approccio preventivo mirato a politiche di rilancio del credito bancario ordinario, sapendo che spesso il ricorso all'usura è una risposta all'impossibilità di accedere al credito bancario.

Evidentemente, l'approccio preventivo dovrebbe mirare non solo al settore creditizio, rimettendolo in condizioni di erogare credito ma anche al cliente, prevedendo una rete di counseling creditizio sul territorio, che aiuti il piccolo imprenditore, ma anche la famiglia, a gestire i suoi asset patrimoniali e finanziari in modo equilibrato, evitando di finire dentro situazioni di degrado tali da rendere impossibile il ricorso al credito.

Occorrerebbe immaginare interventi di contrasto alla corruzione non solo su scala nazionale, ma anche sovranazionale; prevedendo ad esempio come causa di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto in tutta Europa l'aver riportato una condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione; e ciò sia quando tale causa di esclusione sopraggiunga nel corso del procedimento di aggiudicazione sia ad aggiudicazione già avvenuta, affiancando a ciò una maggiore armonizzazione, su scala europea, delle banche-dati e delle normative sulla tracciabilità del denaro.

Il contrasto finanziario alla criminalità organizzata ritrova un valido e concreto aiuto anche nel Rating di legalità. E nonostante risulti ancora frammentata la declinazione dei vantaggi effettivamente attribuiti alle imprese accreditate, con modalità e procedure differenti a livello territoriale e lasciate all'iniziativa dei singoli attori, sia dal lato della P.A., sia dal lato del sistema bancario, la costante crescita delle imprese che ne stanno facendo richiesta sembra proprio testimoniare la volontà di dichiarare pubblicamente una scelta di campo prima di tutto valoriale che chiede e vuole il riconoscimento da parte del mercato del senso di appartenenza ad una diversa cultura d'impresa.

Osservando, infine, la relazione credito-justizia nell'ottica del contributo che il

sistema del credito è in grado di offrire per aumentare l'efficienza del sistema giudiziario, sarebbe anche utile approfondire sistemi e modelli a sostegno del social business, al fine di aprire proprio in questo ambito un nuovo spazio per il credito.

Risulta, dunque, necessario un intervento strutturato e multilivello per contrastare la dimensione economica della criminalità finanziaria, in tutte le sue diverse forme, e contribuire così a rendere sempre più efficiente la giustizia ed aprire nuove e più ampie opportunità per il credito. Utilizzando antidoti complessi e articolati in grado di combattere l'infiltrazione del crimine organizzato nelle imprese, è possibile creare percorsi di rinforzamento della fiducia di cittadini imprese nel rispetto delle regole, impattando sulla legalità del tessuto economico e sociale e dunque sulla crescita civile ed economica del nostro Paese.

SALVIO CAPASSO, CONSUELO CARRERAS



CREDITO E GIUSTIZIA: RELAZIONE ED IMPATTO  
SULLE DINAMICHE ECONOMICHE

PARTE I  
IL QUADRO GENERALE



# CRIMINE, SOMMERSO E ATTIVITÀ BANCARIA: QUALE RELAZIONE?

**Abstract.** *Underground Crime and Bank Business: How Are They Related?* What is the effect of crime and underground economy on the stock of bank lending and retail base? The intent of this study is to provide an answer to this and many other questions, utilizing regional-based combined data from Banca d'Italia, Istat and Ministry of the Interior. The results of the analysis show that the level of diffusion of crime has an impact both on the volume of employed resources and the volume of bank retail base. However, the element that significantly reduces bank lending is the perception families have of crime risk, while the level of violent crimes and property crimes (the so-called economic-related crimes) appears to be irrelevant. With regard to the relationship between underground crime and bank business, the results would seem to suggest that the connection is quite weak. Nevertheless, when the data is broken down according to the macro-sector of activity, there is a positive connection between the level of underground crime in the industrial sector and the volume of bank lending and bank accounts. The exact opposite happens for the underground crime in the building sector, but only in relation to the volume of lending. Lastly, the level of underground crime in the industrial sector seems to boost the capability of the bank system to increase the proportion between the resources collected and employed on a specific territory.

Keywords: attività bancaria; credito; sommerso; criminalità.

JEL: G39; G38; E26

## 1. INTRODUZIONE

La letteratura economica ha sempre osservato con particolare attenzione gli effetti prodotti da criminalità e sommerso sui fenomeni economici. In particolare, numerose sono le analisi volte a quantificare le implicazioni prodotte da livelli più o meno elevati di criminalità o di sommerso sulla crescita economica di un territorio o di un paese.

Tuttavia, è solo negli ultimi anni che è stato possibile approfondire lo studio degli effetti nel breve e nel lungo periodo di queste variabili socio-economiche sul sistema economico nel suo complesso. Infatti, se, da un lato, lo sviluppo della teoria microeconomica dei contratti e della teoria macro sulla crescita ha permesso di individuare i canali di trasmissione di questa interrelazione, dall'altro la diffusione di *data base* contenenti informazioni dettagliate sul livello di criminalità percepita dagli operatori economici, sull'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario (civile e penale), sul tasso di occupazione irregolare e sull'attività economica sommersa, ha permesso la realizzazione di molteplici lavori empirici che testassero la teoria. Tra i risultati di tali ricerche emergono sia la complessità delle ragioni che portano alla diffusione dei fenomeni analizzati (si veda Schneider e Enste, 2000; Capasso, Monferrà e Sampagnaro, 2013); sia gli effetti negativi che criminalità e sommerso producono sul potenziale di crescita di un sistema economico (ad esempio, Degli Antonio, 2006).

Innanzitutto, questi fenomeni, quando molto diffusi, hanno un effetto negativo diretto e immediato sul volume di risorse destinate a investimenti produttivi. Questo è particolarmente evidente per la criminalità. Una criminalità diffusa impone a famiglie, imprese e istituzioni, rilevanti costi in attività di prevenzione, difesa e contrasto, risorse queste sottratte ad altri impegni produttivi. Un'indagine condotta dall'Ufficio Studi di Confcommercio dimostra come i costi dell'illegalità, quantificati in termini di mancato fatturato, ammontano a circa 21,2 miliardi di euro su base annua, a cui si aggiunge una spesa di 5,3 miliardi di euro per l'acquisto di sistemi e servizi di sicurezza.

Tuttavia, non ci sono solo i costi diretti, criminalità e sommerso, infatti, alterano anche l'utilizzo dei fattori produttivi incidendo negativamente sull'efficienza allocativa delle risorse. I costi indiretti più rilevanti, derivano dall'alterazione del sistema competitivo e dalla distorsione degli incentivi ad investimenti produttivi. Le imprese che operano nel sommerso, infatti, sono imprese che tendono ad autofinanziarsi perché hanno costi di accesso al credito più elevati e tendono ad essere di ridotte dimensioni per evitare di essere più "visibili". Questo implica che le imprese sommerse investono a tassi decisamente inferiori rispetto alle imprese emerse e per tale motivo operano in settori maturi che necessitano di ridotti investimenti. Pertanto un livello elevato di economia sommersa si accompagna ad un minor volume aggregato di investimenti e alla prevalenza di imprese che operano in settori a più basso valore aggiunto.

Gli studi relativi alle ricadute macroeconomiche di criminalità e sommerso oltre a rilevare l'esistenza di molteplici esternalità negative, hanno messo in luce i canali attraverso i quali tali fenomeni si ripercuotono sul grado di sviluppo di un sistema economico. Tra questi, una posizione di rilievo è assunta dal circuito dell'intermediazione creditizia, e in particolare, da quello bancario. Al sistema bancario, infatti, sono demandate la funzione monetaria e quella creditizia, che attraverso il trasferimento delle risorse dalle unità in surplus a quelle in deficit rappresentano una componente fondamentale del processo di sviluppo economico. Economia criminale e sommersa possono alterare tali funzioni condizionando l'allocazione delle risorse e l'offerta di credito e, di conseguenza il livello di consumi e investimenti, e infine la crescita economica. I meccanismi attraverso i quali il *modus operandi* delle banche può essere influenzato dal livello di sommerso e attività criminale sono riconducibili a due ambiti gestionali specifici:

1. la capacità di raccolta e monitoraggio delle informazioni utilizzate dalle banche nelle scelte di concessione del credito;
2. la combinazione tra allocazione e costo del credito scelte dalla singola banca.

Se, infatti, un'impresa non rivela nel suo bilancio parte del fatturato prodotto, per la banca che valuta la possibilità di concedere credito sarà più difficile valutare la reale profittabilità e solvibilità dell'impresa.

Le performance aziendali possono essere influenzate anche dai risultati che derivano da attività illegali svolte dall'impresa (es: riciclaggio di denaro). In presenza di tali circostanze appare evidente come le scelte allocative delle banche possano risultare condizionate negativamente rispetto a un'efficiente allocazione delle risorse finanziarie tra gli operatori

del sistema economico. Allo stesso modo la presenza di soggetti criminali in grado di ricattare gli operatori economici può accentuare i problemi legati all'opportunità post-contrattuale da parte dei prenditori di fondi (*moral hazard*) circa l'effettiva modalità di impiego delle risorse prese a prestito (Besanko e Thakor, 1987; Jiménez et al., 2006).

Questi scenari, evidentemente, se da un lato accrescono il livello di incertezza per le banche (rischio), dall'altro richiedono maggiori sforzi nell'attività di *screening* e *monitoring* dei clienti (con effetti sul costo del credito), la necessità di raccogliere maggiori garanzie o di ridurre la dimensione del credito erogato, soprattutto nei confronti di quei soggetti che presentano una maggiore opacità informativa (ad es. le PMI).

Le interconnessioni esistenti tra criminalità, sommerso e attività bancaria, possono essere evidenziate non solo guardando alle dinamiche legate all'offerta di credito, ma anche a quelle sottostanti la domanda di finanziamenti da parte di imprese e famiglie.

La presenza diffusa all'interno di un territorio di criminalità ed economia sommersa può rappresentare un deterrente per le nuove iniziative imprenditoriali così come per il consumo di alcune tipologie di beni (si pensi ad esempio alle auto e ai beni di lusso), facendo in alcuni casi, venir meno il naturale presupposto della richiesta di credito da parte delle unità economiche.

Ciò premesso, questo lavoro intende valutare gli effetti della criminalità e del sommerso sull'economia italiana, analizzando come il volume di risorse raccolte e impiegate dalle banche e il livello di razionamento del credito siano influenzati dal grado di incidenza della criminalità e dal livello di sommerso. Utilizzando dati regionali provenienti da diverse fonti il lavoro intende offrire una descrizione articolata degli effetti del livello di sommerso e crimine sul tasso di crescita del Pil delle regioni italiane.

Il lavoro è così strutturato. Nel paragrafo 2 viene riportata una breve rassegna della letteratura dedicata al tema dell'accesso al credito bancario. Il paragrafo 3 esamina le potenziali relazioni tra la presenza di sommerso e i modelli organizzativi adottati dalle banche con lo scopo di comprendere in che modo la politica dei prestiti delle banche possa essere condizionata da una quota rilevante di sommerso nell'economia. Il paragrafo 4 è dedicato alla descrizione del *dataset*, della metodologia e delle variabili impiegate nell'analisi econometrica, mentre nel paragrafo 5 sono sintetizzati i principali risultati ottenuti. Nel paragrafo finale sono tratte brevi conclusioni, nel tentativo di mettere in evidenza alcune implicazioni di *policy*.

## 2. LE CONDIZIONI DI ACCESSO AL CREDITO BANCARIO: LA LETTERATURA DI RIFERIMENTO

Il tema dell'accesso al credito bancario è sempre stato di grande rilievo per gli studi economici e finanziari<sup>1</sup>. La presenza di difficoltà nel coprire il fabbisogno finanziario da parte di imprese e famiglie, infatti, finiscono per riflettersi sul numero di nuove iniziative imprenditoriali, sul livello di consumi e investimenti e, in sostanza, sul grado di innovazione

<sup>1</sup> La Banca d'Italia ha pubblicato molteplici *occasional papers* sul tema. Si veda tra tutti: Bartiloro et al. (2012) Albareto e Russo (2012) e Stafani e Vacca (2013).

e sviluppo di un paese. Il problema dell'accesso al credito, è particolarmente sentito dalle imprese di minori dimensioni che, a causa della loro scarsa capacità di raccolta diretta sui mercati finanziari, risultano essere fortemente dipendenti dal credito bancario. Diversi fattori influenzano l'accesso al credito di un'impresa. Tra questi, quelli che la letteratura (tra gli altri, Stiglitz e Weiss, 1981; Besanko e Thakor, 1987; Boot et al., 1991; Ono e Uesugi, 2009; Cotugno, Monferrà, Sampagnaro, 2012) individua come i più significativi sono:

- *Le caratteristiche dei prenditori di fondi (borrowers)*. Numerose analisi sottolineano l'importanza delle caratteristiche specifiche dei prenditori di fondi, ad esempio la rischiosità e la trasparenza. Prenditori di fondi con elevata probabilità di insolvenza, infatti, subiscono normalmente il razionamento del credito da parte del sistema bancario.
- *Il tipo di relationship banking sviluppato*. Secondo un altro filone di studi l'accesso al credito di un'impresa risulta fortemente condizionato dal grado di asimmetrie informative presenti nel rapporto con gli intermediari. Quanto più sviluppato e intenso è il livello di relazione tra una banca e il prenditore tanto minore dovrebbe essere la carenza di informazioni e, quindi, tanto minore la probabilità di ottenere credito (si veda, Boot, 2000).
- *L'organizzazione del mercato del credito*. La disponibilità di credito può essere condizionata anche dalla morfologia assunta dal sistema bancario, dal livello di competizione presente al suo interno e dalle soluzioni organizzative adottate dalle singole banche. In tal senso è stato più volte evidenziato come la competizione interbancaria possa impedire la formazione di rapporti banca-impresa reciprocamente vantaggiosi, rendendo le prime meno propense a investire nella relazione (Petersen e Rajan, 1995; Boyd e De Nicolò, 2005). Un aumento eccessivo del livello di competizione tra le banche di un sistema può determinare, a livello aggregato, una minore quantità di credito disponibile per imprese e famiglie.
- *Criminalità, propensione all'illecito ed enforcement giudiziario*. Anche se meno numerose, non mancano ricerche empiriche volte ad evidenziare come le decisioni allocative assunte dalle banche siano, almeno in parte, influenzate da fattori legati al contesto ambientale ed istituzionale nelle quali esse operano. Rientrano, in questo filone di analisi gli studi che mettono in relazione la disponibilità di credito con una serie di variabili di contesto, come il grado di diffusione della criminalità, l'efficacia ed efficienza nel funzionamento dell'amministrazione giudiziaria e il grado di tolleranza verso l'illecito da parte della popolazione (ad es.: Jappelli *et al.*, 2005; Guiso, 2006; Tirri, 2008; Bonaccorsi di Patti, 2009). Maggiore è il livello di criminalità, più elevati sembrano essere i costi per la sicurezza e la vigilanza sostenuti dagli intermediari e, conseguentemente, meno favorevoli saranno le condizioni economiche praticate alla clientela. Ma una diffusa presenza di criminalità può impattare anche sul volume di credito erogato da una banca.

Il profilo di rischio dei prenditori localizzati in territori ad alta densità criminale, infatti,

è in media più elevato e più difficile da misurare. In simili contesti, le banche potrebbero reagire utilizzando la sola leva del prezzo, ma tale opzione è limitata dalla normativa anti-usura che impone vincoli sui tassi di interesse applicabili alla clientela. Ne deriva la necessità di agire anche dal lato dei volumi di affidamento concessi per ridurre il livello di rischio sopportato. L'ambiente in cui operano si riflette sulle scelte allocative delle banche anche in altri modi. In tal senso, il grado di efficienza con cui funzionano le istituzioni (ad esempio, i tribunali) e la propensione della collettività verso principi di equità e giustizia rappresentano due esempi. Una bassa tolleranza verso l'illecito genera esternalità positive, tra cui la riduzione dell'opportunismo contrattuale nei rapporti banca-cliente. In un ambiente in cui si dà valore a comportamenti basati su onestà e correttezza si riducono i costi legati al rispetto dei contratti finanziari favorendo la disponibilità di credito per l'economia. Questo, in parte, spiegherebbe le maggiori difficoltà di accesso al credito da parte di imprese localizzate nel Mezzogiorno d'Italia rispetto a quelle posizionate nel Centro-Nord del paese. Diverse ricerche (Tirri, 2008; Jappelli *et al.*, 2005; Bonaccorsi di Patti, 2009), dimostrerebbero come il funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, così come il livello di criminalità, condizionano in modo significativo la disponibilità di credito su un territorio.

### 3. ECONOMIA SOMMERSA E ATTIVITÀ BANCARIA

Una trattazione a parte merita l'analisi della relazione tra economia sommersa e attività bancaria. Le banche, per svolgere in modo efficace la loro azione di *screening* e di *monitoring*, necessitano di un'ampia base dati relativa alla clientela. Come è facile intuire, la raccolta di informazioni è costosa e comprime i margini di profitto dell'attività di intermediazione. Per ridurre l'incidenza le banche hanno standardizzato i processi di raccolta dati privilegiando le informazioni di natura quantitativa rispetto alle altre. Tuttavia, in presenza di imprese che operano con quote significative di attività "in nero", l'applicazione di processi di analisi basati su tali informazioni potrebbe favorire una riduzione del volume di credito erogato o al limite causare l'esclusione di tali imprese dal canale creditizio.

Tale fenomeno appare significativo soprattutto in paesi dove i livelli di sommerso sono molto rilevanti<sup>2</sup>. Le banche attive nei paesi in via di sviluppo ad esempio si trovano ad affrontare problemi informativi particolarmente complessi. In questi casi la strategia adottata è quella di concentrare gli impieghi verso le imprese di maggiori dimensioni, mediamente più affidabili. La logica conseguenza è che in questi paesi sono le PMI a cui sono associati costi informativi maggiori, ad essere maggiormente razionate nel credito e ad ottenere credito più costoso.

I comportamenti delle banche operanti in sistemi economicamente evoluti, d'altro canto, non sembrano seguire le stesse logiche. Le esigenze rappresentate dal contenimento dei rischi sono spesso subordinate agli obiettivi di performance. Il risultato è un sistema

<sup>2</sup> Si veda per un maggiore dettaglio Capasso, Monferrà e Sampagnaro (2013).

bancario in forte competizione che per ottenere risultati è spinto a fornire al sistema economico quantità elevate di credito a basso costo. E questo nonostante la presenza di una componente elevata di economia sommersa. A tal proposito, il nostro paese rappresenta, a livello europeo, un buon esempio.

L'offerta di finanziamenti poco legati alle effettive condizioni dell'azienda e che scontano positivamente la parte nascosta dell'attività d'impresa hanno portato ad eccedere nelle quantità di credito concesso alle imprese. La dimensione delle sofferenze e del credito deteriorato (*non performing*) accumulati durante la crisi nei bilanci delle banche italiane, sembrano avvalorare tali ipotesi. Mentre l'evoluzione della normativa di vigilanza sta chiedendo alle banche di legare la concessione del credito alla capacità dell'impresa, dimostrabile attraverso i dati di bilancio, di sostenerne costi e restituzione.

#### 4. DATI, VARIABILI E METODOLOGIA

Il lavoro sviluppa un'analisi dettagliata degli effetti di sommerso e crimine sull'attività bancaria. L'obiettivo è verificare, con riferimento al contesto italiano, in che modo fenomeni quali la criminalità e il sommerso influenzino lo svolgimento dell'attività bancaria, intesa come esercizio congiunto della raccolta del risparmio e dell'erogazione del credito. In particolare, l'analisi empirica intende stabilire se e in che misura le differenze riscontrate su base regionale tra volumi di risorse raccolte e impiegate dalle banche nonché tra il grado di copertura impieghi-depositi siano determinati dalla diversa incidenza di criminalità e sommerso.

A tal fine, è stato costruito uno specifico *dataset* ottenuto incrociando le informazioni raccolte da diverse banche dati. Dai *bollettini statistici* di Banca d'Italia sono stati raccolti i dati, aggregati su base regionale, relativi agli impieghi e ai depositi bancari, al tasso d'interesse, al numero di banche e di sportelli. Dalla base dati dell'Istat sono state raccolte informazioni con riferimento al numero di abitanti, al valore aggiunto per settore di attività economica, al numero di lavoratori irregolari per settore di attività economica e alla percezione che le famiglie hanno del rischio di criminalità nella zona in cui abitano. Infine, dal sistema d'indagine (SDI) gestito dal Ministero dell'Interno sono stati raccolti i dati relativi al numero di crimini violenti e di reati contro la proprietà commessi per abitante.

Il dataset finale è di tipo panel ed è composto da 200 osservazioni poiché per ogni regione e per ciascuna variabile censita sono state raccolte informazioni con riferimento al periodo 2003-2012. L'indagine empirica mira a determinare i fattori che incidono sull'attività di raccolta e di erogazione del credito da parte delle banche ed è stata realizzata utilizzando la seguente *baseline regression*:

$$Y_{i,t} = \alpha + \beta X_{i,t} + \gamma Z_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

dove  $Y$  è di volta in volta rappresentata da una misura degli impieghi, dei depositi e dalla combinazione di impieghi e depositi,  $X$  è il vettore di variabili esplicative che include indicatori relativi alla criminalità e al sommerso,  $Z$  è il vettore di variabili di controllo che

include indicatori di carattere economico e fattori in grado di catturare le condizioni (in termini di rischio e rendimento) e la struttura del mercato in cui le banche operano, ed  $\varepsilon$  è l'errore stocastico.

Il modello di stima utilizzato è la regressione panel ad effetti fissi, la quale consente di limitare le possibili distorsioni, o *bias*, causate da variabili omesse (Bell and Jones, 2012).

A.) *Le Variabili dipendenti*. Coerentemente con gli obiettivi dell'analisi empirica, sono impiegate tre variabili dipendenti:

- *Imp\_va*, misura il totale delle risorse complessivamente erogate dalle banche sul valore aggiunto di tutte le attività economiche. Maggiore è il valore assunto da tale variabile più alto risulta il volume delle risorse impiegate dal sistema bancario in un dato territorio;
- *Dep\_va*, è il rapporto tra il totale delle risorse raccolte dalle banche attraverso i depositi bancari e il valore aggiunto del complesso di attività economiche. Più alto è il valore del rapporto maggiore è la capacità di raccolta del sistema bancario;
- *Imp\_dep* è il rapporto tra il totale degli impieghi bancari sul totale della raccolta al dettaglio. Quando, con riferimento ad un certo ambito territoriale, la variabile in oggetto assume valori particolarmente bassi (idealmente inferiori ad 1) è possibile ipotizzare che una parte significativa dei depositi raccolti siano impiegati per finanziare investimenti realizzati in altre aree economiche;

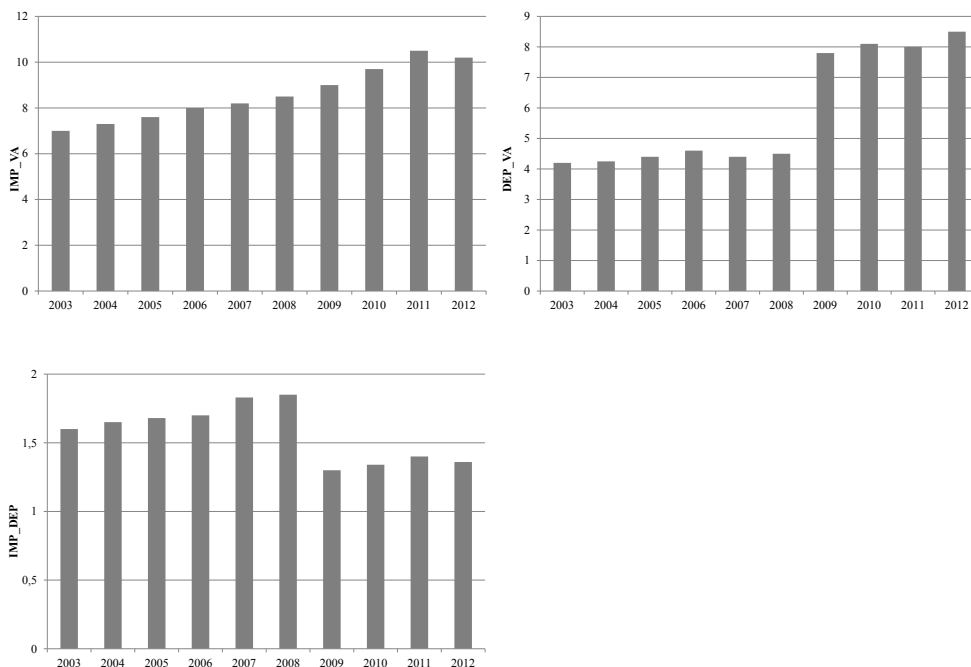
La Figura 1 riporta l'andamento, su base nazionale, dei tre indicatori nel periodo 2003-2012. Se si osservano i primi due quadranti si evince chiaramente come, nel periodo esaminato, l'evoluzione degli impieghi e dei depositi bancari, nonostante la crisi finanziaria, abbia risentito solo in parte della sensibile contrazione della capacità produttiva del sistema economico; i valori di *Imp\_va* e *Dep\_va* infatti, sono cresciuti. Il rapporto tra impieghi e depositi (terzo quadrante), invece, è diminuito bruscamente nel periodo esaminato. Le banche, in questo caso, hanno dovuto fronteggiare il crollo della raccolta sui mercati esteri e quindi riportare la dimensione delle risorse impiegate alla capacità di raccolta interna.

B.) *Le variabili esplicative*. Nel tentativo di catturare l'effetto sull'attività bancaria di criminalità e sommerso sono state utilizzate nell'analisi econometrica le seguenti variabili esplicative:

- *Viocrime*, misura il numero di crimini violenti per 100.000 abitanti;
- *PropCrime*, misura il numero di reati contro la proprietà per 100.000 abitanti;
- *PCrime*, indica la percentuale di famiglie che dichiara di percepire un rischio di criminalità nella zona in cui vive;
- *Somm*, è il rapporto tra il numero di lavoratori irregolari sul numero totale di lavoratori occupati;
- *SommInd*, indica il tasso di irregolarità degli occupati nei settori industriali;
- *SommCost*, indica il tasso di irregolarità degli occupati nel solo settore delle costruzioni.

FIGURA 1

*Andamento del rapporto tra: impieghi bancari e valore aggiunto (I° quadrante), depositi bancari e valore aggiunto (II° quadrante), impieghi e depositi bancari (III° quadrante), nel periodo 2003-2012*

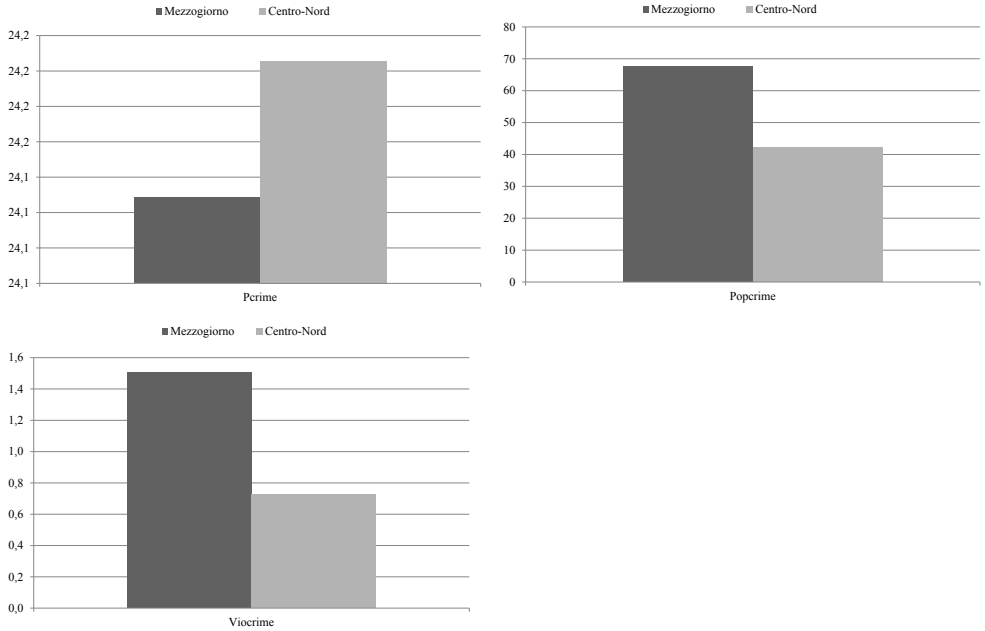


FONTE: elaborazione degli autori

Al fine di apprezzare il diverso grado di diffusione della criminalità nelle aree del Paese, sono riportati i valori medi assunti dalle variabili esplicative nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord. La figura 2 evidenzia come la percezione che le famiglie hanno del rischio criminalità nella zona in cui abitano (I quadrante) sia sostanzialmente la stessa tra Nord e Sud del Paese (24,1% nel Mezzogiorno contro 24,2% nel Centro-Nord). Diversamente, il numero di reati contro la proprietà e il numero di crimini violenti è mediamente molto più alto nel Mezzogiorno (rispettivamente circa 60 e 1,4 per 100.000 abitanti) rispetto al Centro-Nord (rispettivamente circa 40 e 0,6 per 100.000 abitanti).

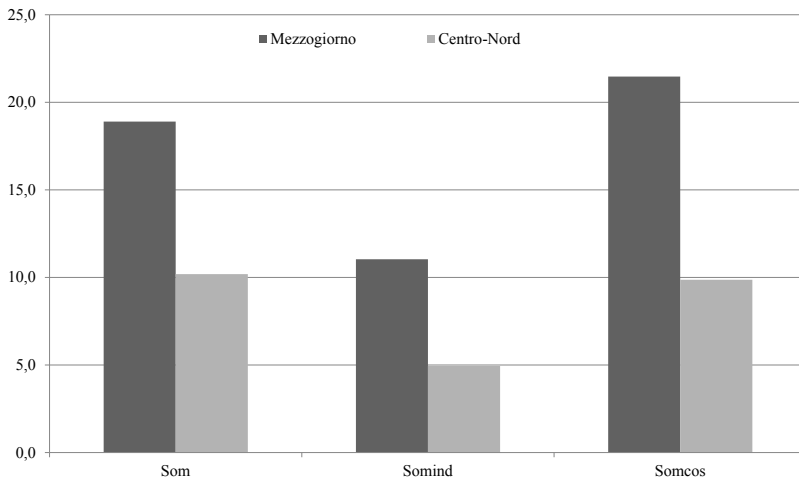
Anche la diffusione del fenomeno del sommerso appare profondamente diversa nelle due macro-aree del Paese (figura 3). Mentre nel Mezzogiorno il tasso di occupazione irregolare è, in media, del 16%, nel Centro-Nord lo stesso si attesta su valori inferiori al 10%. Il divario rimane sostanzialmente invariato quando si focalizza l'analisi sul tasso di occupazione irregolare nell'industria e nel settore delle costruzioni.

FIGURA 2  
*Crimine percepito (I° quadrante), reati contro la proprietà (II° quadrante) e crimini violenti (III° quadrante), per macro ripartizione territoriale (medie del periodo 2003-2012)*



FONTE: elaborazione degli autori

FIGURA 2  
*Andamento del sommerso (medie del periodo 2003-2012)*



FONTE: elaborazione degli autori

C.) *Le variabili di controllo.* Allo scopo di isolare gli effetti sulle variabili dipendenti degli indicatori di criminalità e sommerso è stato inserito nel modello di regressione un set di variabili di controllo in grado di intercettare le differenti strutture dei mercati in cui operano le banche e i diversi livelli di capacità produttiva delle economie regionali:

- $l\_va$ , è il logaritmo del valore aggiunto espresso dall'insieme delle attività economiche;
- $l\_vaind$ , è il logaritmo del valore aggiunto delle attività industriali;
- $l\_vaiser$ , è il logaritmo del valore aggiunto espresso dal settore delle costruzioni;
- $banche\_ab$ , indica il rapporto tra il numero di banche con sede legale in una determinata regione e il numero dei suoi abitanti;
- $sport\_ab$ , indica il rapporto tra il numero di sportelli bancari operativi in una determinata regione e il numero dei suoi abitanti;
- $tassifin$ , è il tasso di interesse medio applicato sui finanziamenti per cassa;
- $numsoff\_numaff$ , è il numero di clienti in sofferenza sul totale dei soggetti affidati.

## 5. PRINCIPALI RISULTATI

Il primo set di regressioni è stato impostato in modo da analizzare l'impatto della criminalità e del sommerso sul volume degli impieghi bancari. I risultati sono riportati nella **tabelle 1 e 2**. Dalla lettura dei risultati riportati nella prima colonna emerge, come prevedibile, che:

1. Il livello di attività economica regionale e il grado di bancarizzazione influenzano positivamente gli impieghi bancari,  $l\_va$  e  $sport\_ab$  mostrano, infatti, un coefficiente positivo e statisticamente significativo.
2. Il livello dei tassi di interesse e la rischiosità media dei soggetti affidati sono negativamente correlati al volume degli impieghi, le variabili  $tassifin$  e  $numsoff\_numaff$  mostrano un coefficiente negativo e statisticamente significativo.
3. Il numero di banche con sede legale in una determinata regione, usato come *proxy* del livello di concorrenza presente nel sistema bancario locale, non sembra invece esercitare un'influenza significativa sulle politiche di impiego delle banche.
4. Infine, tra le variabili esplicative la criminalità (*Crime*) mostra un coefficiente negativo e significativo; cioè la percezione che le famiglie hanno della presenza di criminalità condiziona negativamente (minore domanda) il volume degli impieghi bancari. Le ragioni alla base di questo risultato possono essere ricondotte a due fattori in grado di agire contemporaneamente. La percezione di un elevato grado di criminalità, all'interno di un territorio, può influenzare negativamente l'offerta di credito da parte delle banche. Al contempo il senso di insicurezza legata alla presenza di una criminalità estesa può causare una riduzione della propensione al rischio di imprese e famiglie e quindi della domanda di credito.

Nel secondo modello, riportato nella colonna 2, è stata aggiunta al set di regressori già analizzati, la variabile *Somm* che, tuttavia, risulta statisticamente non significativa. Nel terzo modello, infine, la variabile *Pcrime* è stata sostituita da due variabili che catturano la dimensione effettiva del fenomeno criminale: *Viocrime* e *Propcrime*. Le stime ottenute in questo caso mostrano come il livello di crimini violenti e dei reati contro la proprietà non abbiano capacità esplicativa nei confronti gli impieghi bancari.

TABELLA 1  
*Determinanti degli impieghi bancari regionali*

Variable	(1) Imp_va	(2) Imp_va	(3) Imp_va
Pcrime	-0.012 0.0000	-0.012 0.0000	
L_va	1.324 0.0000	1.342 0.0000	1.092 0.0001
Tassifin	-0.027 0.0034	-0.030 0.0018	-0.050 0.0000
Banche_ab	-0.247 0.9558	-0.330 0.9409	-2.177 0.6464
Sport_ab	2.460 0.0008	2.408 0.0011	1.913 0.0161
Numsoff_numaff	-3.623 0.0257	-4.164 0.0141	-4.493 0.0174
Somm		-0.010 0.2586	-0.013 0.2002
Viocrime			0.020 0.4817
Propcrime			-0.001 0.3482
_cons	-14.175 0.0000	-14.193 0.0000	-11.359 0.0000

*La tabella riporta coefficienti e p values*

La mancanza di una relazione significativa tra economia sommersa e volume degli impieghi bancari, evidenziata dal secondo modello di regressione, è stata ulteriormente approfondita. In tabella 2 sono riportate le stime dei modelli di regressioni ottenuti sostituendo alla variabile *Somm* le variabili *SommInd* e *SommCost*. Le nuove variabili mostrano un comportamento diverso rispetto ai risultati ottenuti in precedenza: entrambe le variabili sono significative e *SommInd* presenta un coefficiente positivo mentre *SommCost* un coefficiente negativo.

TABELLA 2  
*Determinanti degli impieghi bancari regionali: impatto del sommerso realizzato  
 nell'industria e nelle costruzioni*

Variable	(1) Imp_va	(2) Imp_va	(3) Imp_va	(4) Imp_va
Pcrime	-0.010 0.0000	-0.010 0.0001		
L_vaind	-1.102 0.4552	-0.140 0.3244	-0.400 0.0032	-0.195 0.1756
L_vaser	1.823 0.0000	1.875 0.0000	1.868 0.0000	1.517 0.0000
Somm		-0.009 0.3212	-0.009 0.3403	
Viocrime			0.042 0.1296	0.048 0.0715
Propcrime			-0.001 0.0931	-0.001 0.0463
SommInd				0.043 0.0007
SommCost				-0.011 0.0599
_cons	-16.807 0.0000	-16.901 0.0000	-14.737 0.0000	-13.199 0.0000

*La tabella riporta coefficienti e p values*

Il terzo set di regressioni è stato articolato in modo da esaminare l'impatto della criminalità e del sommerso sulla raccolta bancaria al dettaglio tabella 3. Come prevedibile, i risultati ottenuti sottolineano che il livello di attività economica di una regione è in grado di esercitare un ruolo rilevante sulla capacità di raccolta delle banche. In particolare, mentre il valore aggiunto delle imprese operanti nel settore dei servizi sembra influenzare positivamente i depositi bancari, quello dell'industria manifatturiera tenderebbe a ridurli.

È probabile che, in relazione al periodo storico considerato, l'industria manifatturiera abbia sviluppato un saldo netto negativo portando ad assorbire quote di risparmio che in altri periodi sarebbe stato indirizzato verso il settore creditizio.

Quanto alle variabili esplicative impiegate nell'analisi econometrica il *Pcrime*, mostra un coefficiente negativo e significativo a conferma del fatto che la percezione di insicurezza connessa alla presenza di criminalità non solo riduce gli impieghi, ma anche la dimensione dei depositi bancari. In questo caso anche la dimensione quantitativa rappresentata dalla frequenza dei reati sembra influenzare negativamente il volume dei depositi. La presenza di illegalità influenzando negativamente il livello medio di ricchezza condiziona anche la capacità di risparmio di imprese e famiglie. Anche la variabile *Somm* mostra un coefficiente negativo e significativo. In questo caso l'effetto può essere attribuito al fatto che anche

prodotti con un'attività sommersa i redditi transitano comunque (almeno in parte) sui conti correnti bancari, aumentando lo stock di risorse monetarie a disposizione delle banche.

TABELLA 3  
*Determinanti dei depositi bancari regionali*

Variable	(1) Dep_va	(2) Dep_va	(3) Dep_va	(4) Dep_va
Pcrime	-0.010 0.0000	-0.011 0.0000		
L_vaind	-1.139 0.0000	-0.965 0.0000	-1.105 0.0000	-0.879 0.0000
L_vaser	1.912 0.0000	1.675 0.0000	1.569 0.0000	1.398 0.0000
Somm		0.041 0.0000	0.047 0.0000	
Viocrime			0.031 0.1877	0.027 0.2351
Propcrime			-0.003 0.0000	-0.003 0.0000
SommInd				0.050 0.0000
SommCost				0.004 0.4474
_cons	-8.771 0.0000	-8.340 0.0000	-6.186 0.0000	-6.261 0.0000

*La tabella riporta coefficienti e p values*

Dai risultati delle analisi precedenti sia l'attività di impiego, che quella di raccolta, sembrano subire l'influenza di criminalità e sommerso. Ma se questo è vero, c'è da chiedersi quale sia l'effetto generato da tali fenomeni sul rapporto impieghi/depositi, indicatore spesso utilizzato per valutare comportamenti del sistema bancario volti a riallocare, su altre aree, le risorse raccolte in certi ambiti geografici. Il set di regressioni presentati in tabella 4 prova a fornire una risposta anche a tale quesito.

Il crimine percepito e la frequenza di reati contro la proprietà mostrano una relazione positiva e statisticamente significativa con il rapporto impieghi/depositi. Se ne deduce che la criminalità determini una contrazione della raccolta bancaria al dettaglio più che proporzionale rispetto alla contrazione degli impieghi. La variabile *Somm*, invece, mostra

un coefficiente negativo e statisticamente significativo indicando in questo caso un effetto negativo sull'indice impieghi/depositi.

TABELLA 4  
*Determinanti del rapporto impieghi regionali su depositi regionali*

Variable	(1) Imp_dep	(2) Imp_dep	(3) Imp_dep	(4) Imp_dep
Perime	0.014 0.0009	0.016 0.0001		
L_vaind	2.019 0.0000	1.752 0.0000	2.017 0.0000	1.885 0.0000
L_vaser	-1.378 0.0000	-1.015 0.0000	-0.890 0.0003	-0.917 0.0010
Somm		-0.063 0.0000	-0.068 0.0000	
Viocrime			-0.041 0.3554	-0.030 0.4999
Proprime			0.004 0.0006	0.003 0.0063
SommInd				-0.036 0.0928
SommCost				-0.010 0.2865
_cons	-2.569 0.4015	-3.229 0.2706	-6.594 0.0192	-5.573 0.0649

*La tabella riporta coefficienti e p values*

## 6. CONCLUSIONI

In questo lavoro si è cercato di indagare l'influenza economica di due fenomeni socio-economici che si presume abbiano un impatto notevole sulle altre variabili macroeconomiche, cioè criminalità ed economia sommersa, sull'attività bancaria. Tenendo conto del fatto che il sistema creditizio esplica le sue funzioni principali attraverso raccolta e impiego del risparmio, si è tentato di verificare l'effetto delle due variabili di contesto sul sistema bancario focalizzando l'analisi sull'offerta di credito e sulla capacità di raccolta delle banche. A tal fine sono stati impiegati e integrati una serie di dati provenienti da fonti

diverse: Banca d'Italia, Istat e Ministero degli Interni, su un periodo pluriennale che va dal 2003 al 2012. I risultati delle analisi indicano che la diffusione della criminalità in un sistema economico condiziona negativamente sia il volume di risorse finanziarie fornite dalle banche al sistema produttivo e alle famiglie, sia la dimensione delle risorse raccolte dall'economia sotto forma di risparmio. Peraltro, non è tanto il fenomeno criminale a produrre gli effetti appena ricordati, ma soprattutto la semplice percezione che famiglie e imprese hanno della diffusione di tale fenomeno. Per quanto riguarda la relazione tra sommerso e attività bancaria, i risultati evidenziano scarsi effetti dal lato degli impieghi. Al contrario la crescita del sommerso trova positivo riscontro a livello di raccolta facendo presupporre che i depositi rappresentano il controfattuale del volume di sommerso.

SALVATORE CAPASSO  
ANTONELLA CICCHIELLO  
ANTONIO MELES  
STEFANO MONFERRÀ  
GABRIELE SAMPAGNARO

BIBLIOGRAFIA

- ALBARETO G., RUSSO P.F. (2012), Fragilità finanziaria e prospettive di crescita: il razionamento del credito alle imprese durante la crisi. Banca d'Italia.
- BARTILORO L., CARPINELLI L., RUSSO F.P., PASTORELLI S. (2012), L'accesso al credito in tempo di crisi: le misure di sostegno a imprese e famiglie. Banca d'Italia.
- BELL A., JONES K. (2015), Explaining fixed effects: random effects modeling of time-series cross sectional and panel data, in *Political Science Research and Methods*, 3.01, 33-153.
- BESANKO D., THAKOR A.V. (1987), Competitive Equilibrium in the credit market under asymmetric information, in *Journal of Economic Theory*, 42(1), 167-182.
- BONACCORSI DI PATTI E. (2009), Weak Institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans, Bank of Italy Occasional Paper, 52.
- BOOT A.W., THAKOR A.V., UDELL G.F. (1991), Credible commitments, contract enforcement problems and banks: intermediation as credibility assurance, in *Journal of Banking and Finance*, 15(3), 605-632.
- BOOT A.W. (2000), Relationship Banking: What do we know?, in *Journal of Financial Intermediation*, 9(1), 7-25.
- BOYD JOHN H., GIANNI DE NICOLA (2005), The theory of bank risk taking and competition revisited, in *Journal of Finance*, 60.3, 1329-1343.
- CAPASSO S., MONFERRÀ S., SAMPAGNARO G. (2013), Economia sommersa e credito bancario: quale relazione?, in *Rassegna Economica* 76 (1).
- COTUGNO M., MONFERRÀ S., SAMPAGNARO G. (2012), Relationship lending, hierarchical distance and credit tightening: evidence from the financial crisis, in *Journal of Banking and Finance* 37, 1372-1385.
- DEGLI ANTONI G. (2006), Capitale sociale e crescita economica: una verifica empirica a livello regionale e provinciale, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 11.3, 363-394.
- GUISSO L. (2006). Perché i tassi d'interesse sono più elevati nel Mezzogiorno e l'accesso al credito è più difficile?, in *Il Sistema Finanziario e il Mezzogiorno*, Bari, Cacucci Editore.
- JAPPELLI T., PAGANO M., BIANCO M. (2005), Courts and Banks: effects of judicial enforcement on credit markets, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 37 (2), 223-244.
- JIMENEZ G., SALAS FUMAS V., SAURINA J. (2006), Determinants of collateral, in *Journal of Financial Economics*, 81, 251-281.
- MALAFRONTI I., MONFERRÀ S., PORZIO C., SAMPAGNARO G. (2014), Competition, specialization and bank-firm interaction: what happens in credit crunch periods?, in *Applied Financial Economics*, 24 (8), 557-571.
- ONO A., UESUGI I. (2009), The role of collateral and personal guarantees in relationship lending: evidence from Japan's SME loan market, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 41, 935-960.
- PETERSEN M.A., RAJAN R.G. (1995), The effects of credit market competition on lending relationship, in *Quarterly Journal of Economics*, 110, 407-443.
- SCHNEIDER F., ENSTE D. (2000), Shadow economies around the world size, causes and consequences, in SSRN working paper.
- STEFANI M.L., VACCA V. (2013), L'accesso al credito delle imprese femminili: i risultati di un'indagine sulle PMI europee, Banca d'Italia.
- STIGLITZ J.E., WEISS A. (1981), Credit rationing in markets with imperfect information, in *The American Economic Review*, 71 (3), 393-410.

## RICICLAGGIO E AUTORICICLAGGIO, LA DISCIPLINA DI CONTRASTO A LIVELLO INTERNAZIONALE

**Abstract.** *Laundering and Self-Laundering, the International Regulations.* Laundering, by hindering the physiological functionality of the market, alters both the features of competition and the correct distribution of resources. As such, the phenomenon, which often takes advantage from the diversity of national regulations with the ensuing differentiated controls (possibly causing the so-called regulatory arbitrage), calls for pre-emptive and contrast measures, ranging from criminal and administrative law to Community standardisation (from the first Directive of 1991 to the last one of the 20th of May 2015), giving particular relevance to the ability of cooperation between the affected Countries and their institutions. It is a well-known fact that, when some of the conditions of market efficiency don't come into place, the so-called "Paretian efficiency" is blocked, and so the system is not able to allocate its resources in an optimal way. That is the case of the so-called market failures, situations where the allocation of goods and services carried out through the free market is not effective. This situation can be caused by a number of elements: in our case, of particular relevance are the asymmetric information, external factors and, in some cases, the violation of competitiveness principles. Ultimately, the actions and the achievement of goals in an economic process are linked to a group of external events which cannot be affected or controlled by an individual. Therefore, the imperfections and the shortcomings of the market provide the main theoretical justification of the intervention of the State in the economic system: this happens because a market that doesn't utilize correctly its resources gives a relevant function to the operate of the State, which then has to employ economic-institutional prerogatives with regulation functions. The abundant and well-known bibliography on the matter gives plenty of corroboration to the phenomenon and to the ensuing scientific analysis of the scholars<sup>1</sup>.

The goals of our contribution, moving along the lines of market failures, are specifically aimed at the complex economic-regulatory framework stemmed from the study on the phenomenon of laundering; therefore, it is an institutional-related kind of contribution, seeking to outline players and instruments called into action, with their subsequent standardizations, which have progressively characterized the regulatory process of the analyzed phenomenon. As of today, the main players involved in this context of interrelations are the FATF (Financial Action Task Force), the IMF (International Monetary Fund) and Community standardization, through its Directives. Additionally, we have the United Nations with their international agreements, the Council of Europe, and the Egmont Group, with regards to the activity of the FIU (Financial Intelligence Unites) and several international bodies with territorial headquarters. The recent terrible episodes of international terrorism highlight how, in addition to the system of the Banks and of Finance, which initially were the ones with the most supposed laundering risks, the need to prevent, monitor and control also concerns a wide array of individuals and situations. The underground elements have adopted several instruments, such as trusts, money transfers and legal professionals, not necessarily offshore. Therefore, the meaning of an adequate customer due diligence (linked to the assessment of risk of the individuals), of a unified computer archive (a mass of information to store and, possibly, to use), of the ability to spot and report suspicious activities, spells out the stages of a system still in need of fine-tuning, but that has fully acknowledged the problem; ultimately, in the context of the so-called globalization (a trite word, but in this case, necessary), it manifested itself in a myriad of transnational criminal phenomena, which led to adopt the universality principle of criminal law through a process started with the Palermo Convention of 2000. The universality principle ensues that national law is to be applied against every individual that committed a crime, regardless of the State territory in which

<sup>1</sup> See bibliography in the Italian text, note 2.

it was materially committed and of the nationality of the individual guilty of the crime. In this context, the importance of international cooperation based on mutual judicial assistance takes great significance. In order to fight the control criminal organizations have over the illegal markets there is no other way than the foundation of a unified system characterized by the creation of homogenous types of offences on an international scale and the creation of a reliable network of judicial cooperation. In conclusion, the overview of the international prevention and contrast regime on laundering shows a complex framework, the result of the regulatory need to answer with proper reactions to the ever-growing evolution of money laundering techniques, as well as widening the category of crimes, and also the natural process of "self-generation", integration and overlapping characteristic of complex regulatory systems, attributable to the myriad of active players, operative intermediaries and passive players; which is a clear critical issue self-generated by standardizations and countering activities regarding laundering. This implies two main risks: the first one, generally, is to have a precise regulatory overshooting, but not always a rational one; the second one, of a more particular nature, is to have an often unmanageable increase of the number of reports of suspicious activities, since frequently the individuals controlled and forced to carry out compliance procedures evade responsibilities via an overload of poorly-compiled reports, due to the margins of evaluation uncertainties. These two risks should be discussed upon to open up new pathways for more efficient controls, in order to avoid that the regulations caused by market failures could unravel into a self-generating inefficiency logic.

Keywords: Fallimenti mercato, riciclaggio, auto riciclaggio, regolamentazione.

JEL: D52, G18

## PREMESSA

Il riciclaggio, impedendo il funzionamento fisiologico dei mercati, altera sia le caratteristiche della concorrenza che l'allocazione corretta delle risorse. Pertanto questo fenomeno, che spesso si avvantaggia della diversità degli ordinamenti nazionali con i conseguenti controlli differenziati (il che può indurre il cd. arbitraggio normativo), necessita nelle misure di prevenzione e contrasto di modalità proprie che spaziano dal diritto penale a quello amministrativo a quello della normazione comunitaria (dalla prima Direttiva del 1991 all'ultima del 20 maggio 2015), con una particolare attenzione alla capacità di collaborazione tra i Paesi interessati e le relative istituzioni.

È ben noto che, quando alcune delle condizioni di efficienza del mercato non si realizzano, ciò impedisce il cosiddetto "ottimo paretiano", per cui il sistema non riesce ad allocare in maniera ottimale le risorse.

È il caso dei cosiddetti fallimenti di mercato, situazione in cui la allocazione di beni e servizi effettuata tramite il libero mercato non è efficiente. Una serie di elementi può indurre una tale situazione: nel nostro caso rilevano specialmente l'informazione asimmetrica, le esternalità ed in alcuni casi la violazione dei principi della concorrenza.

In definitiva le azioni ed il raggiungimento degli obiettivi nell'ambito di un processo economico sono connesse ad un insieme di eventi esterni su cui nel loro esplicarsi il singolo non ha poteri, né è in grado di intervenire.

Pertanto le imperfezioni del mercato e le sue carenze forniscono la principale giustificazione teorica dell'intervento dello Stato nel sistema economico: ciò perché un mercato, che non usi correttamente le risorse, dà una funzione rilevante alla azione dello Stato, che deve utilizzare prerogative economico-istituzionali con funzioni di regolamentazione.

L'abbondante e nota letteratura sull'argomento dà ampiamente conto dell'importanza dello stesso e del conseguente percorso scientifico fatto dagli studiosi.<sup>2</sup>

Ma gli obiettivi del nostro contributo, che si muove appunto nella logica dei fallimenti del mercato, hanno come più esplicito riferimento il complesso quadro economico-normativo che lo studio del fenomeno del riciclaggio ha indotto; è pertanto un contributo di tipo istituzionale che cerca di tracciare attori e strumenti in gioco, con le conseguenti normazioni, le quali nel tempo hanno caratterizzato il percorso della regolamentazione del fenomeno analizzato.

In tale contesto di interrelazioni i principali attori istituzionali coinvolti, ad oggi, sono il GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale) ovvero FATF (Financial Action Task Force), il FMI (Fondo Monetario Internazionale) e la normazione comunitaria tramite le sue Direttive. Ad essi si aggiungono le Nazioni Unite tramite le convenzioni internazionali, il Consiglio d'Europa, il Gruppo Egmont per ciò che concerne l'attività delle FIU (Financial Intelligence Units) e vari organismi internazionali a base territoriale.

I recenti terribili eventi di terrorismo internazionale evidenziano inoltre come oltre al sistema delle Banche e della Finanza, in cui inizialmente si individuavano i maggiori rischi di riciclaggio, la necessità di prevenzione, monitoraggio e controllo riguarda ormai un'area vastissima di soggetti e situazioni. La fantasia occulta ha utilizzato vari strumenti, quali *trust*, *money transfer*, professionisti legali non necessariamente *offshore*.

Pertanto il significato di adeguata verifica della clientela (connessa alla valutazione del rischio dei soggetti), di archivio unico informatico (un coacervo di informazioni da stivare

<sup>2</sup> Ricordiamo, in un veloce e non esaustivo percorso, alcuni passaggi della letteratura sull'argomento che, partendo dai seminali contributi di Coase (1960), Stigler (1961) e Arrow (1963), annovera saggi del premio Nobel per l'economia Joseph E. Stiglitz (1989) e più di recente i noti contributi di Acemoglu e Johnson (2005), Zingales (2009) e Aghion et al. (2010).

- Arrow K.J. (1963), "Uncertainty and the welfare economics of medical care", *The American Economic Review*, 53: 941-73.
- George J. Stigler (1961), "The Economics of Information," *Journal of Political Economy*, 69(3): 213-225.
- Coase R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law & Economics* 3: 1.
- Stiglitz J. E. (1989), "Markets, Market Failures, and Development" *The American Economic Review* Vol. 79, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and First Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 197-203
- Acemoglu, D. and Johnson S. (2005), *Unbundling institutions*. *Journal of Political Economy* 113, 949-995.
- Zingales L. (2009), *The future of securities regulation*. *Journal of Accounting Research* 47 (2), 391-425.
- Aghion P., Algan Y., Cahuc P., Shleifer A. (2010), *Regulation and distrust*. *Quarterly Journal of Economics*.

e, eventualmente, utilizzare), di individuazione e segnalazione delle operazioni sospette, scandisce i vari passaggi di un sistema ancora da perfezionare, ma che ha preso piena coscienza del problema; in definitiva esso, nell'ambito della cd. globalizzazione (termine abusato, ma qui necessario), si è concretizzato in una miriade di fenomeni criminali transnazionali, il che ha portato ad accettare il principio universalistico della legge penale attraverso un processo avviato con la Convenzione di Palermo del 2000.

Il principio di universalità comporta che la legge nazionale si applichi nei confronti di tutti i soggetti che hanno commesso un reato, a prescindere dal territorio dello Stato dove è stato materialmente eseguito e dalla nazionalità del soggetto attivo del reato.

In questa ottica si accentua l'importanza della cooperazione internazionale fondata sull'assistenza giudiziaria reciproca. Per contrastare il controllo delle organizzazioni criminose sui mercati illegali non c'è altra strada che la costituzione di un sistema unificato caratterizzato da un lato dalla creazione di fattispecie delittuose omogenee a livello internazionale e dall'altro dalla realizzazione di una rete stabile di cooperazione giudiziaria.

## 1. DAL RICICLAGGIO GLOBALE ALLA UNIVERSALIZZAZIONE DELLA DISCIPLINA

Il fenomeno del riciclaggio ai giorni nostri rappresenta una manifestazione tipica della criminalità organizzata transnazionale, nascendo dall'esigenza di occultare la provenienza illecita delle risorse acquisite attraverso operazioni finanziarie di vario tipo, da quelle più ordinarie di trasferimento di fondi a quelle più sofisticate dell'economia globale, dove gli scambi di capitali e beni possono realizzarsi anche per via telematica.

Quale fenomeno finanziario, esso si giova dell'assenza di barriere nazionali e dell'apertura dei mercati, al pari degli scambi finanziari e commerciali "*legali*". La velocizzazione delle transazioni finanziarie ed i processi comunitari di integrazione agiscono da propellente economico anche per le imprese criminali.

Globalizzazione dell'economia e globalizzazione della criminalità vanno dunque di pari passo e richiedono regolamentazioni uniformi a livello internazionale, onde evitare fenomeni di arbitraggio normativo.

Pertanto, come prima accennato, strategie di prevenzione e contrasto del riciclaggio e le conseguenti discipline giuridiche hanno richiesto e richiedono una sempre maggiore internazionalizzazione in un processo trasversale di omogeneizzazione.

Tenendo conto, quindi, del carattere 'globale' del fenomeno finanziario del riciclaggio, uno degli aspetti degni di nota dell'apparato normativo di contrasto risiede nella molteplicità delle fonti giuridiche da cui esso trae origine. La materia è disciplinata da disposizioni internazionali e da norme comunitarie (sia Direttive e Decisioni, sia atti comunitari facenti parte della cooperazione intergovernativa). Tra le prime e le seconde sussiste una fondamentale differenza: la forza vincolante delle norme comunitarie non è del pari ravvisabile in buona parte delle fonti internazionali in materia di contrasto al riciclaggio, se non altro a causa della mancanza di un apparato sovraordinato. Ciononostante, taluni di questi Principi e Raccomandazioni, pur rientrando nell'ambito della cosiddetta "*soft law*",

hanno costituito e tuttora costituiscono l'ossatura del sistema antiriciclaggio dei paesi firmatari o aderenti.

In questa materia, dunque, la volontà “*politica*” si è tramutata in diritto in un intreccio funzionale; ciò attraverso un complesso di fonti composite ed un meccanismo che si potrebbe definire “*ad efficacia ritardata*”, per cui spesso la norma comunitaria (vincolante) si riallaccia alla precedente fonte internazionale (senza cogenza giuridica).

Vi sono, quindi, atti emanati da diversi organismi internazionali: Comitato di Basilea, Consiglio d'Europa, Nazioni Unite e FATF/GAFI; nonché infine gli atti comunitari - principalmente le quattro direttive - che sono vincolanti per i paesi dell'Unione europea.

Questa disciplina, a partire dagli attacchi terroristici del 2001, è stata poi estesa al contrasto del terrorismo sul piano finanziario. Le Nazioni Unite prima e l'Unione europea, in seguito, hanno approvato disposizioni che mirano all'individuazione delle risorse impiegate per finanziare le azioni terroristiche, nel presupposto che la repressione del terrorismo non possa prescindere da un'azione preventiva che abbia per oggetto le fonti di finanziamento. Da qui il ricorso agli strumenti dell'analisi finanziaria, già utilizzati nella lotta al riciclaggio, e la conseguente estensione di quegli istituti già previsti dalla disciplina antiriciclaggio, da applicare anche al contrasto al terrorismo internazionale. Da questa impostazione, vista l'efficacia dell'apparato normativo costruito per la lotta al riciclaggio, è scaturita una terza area di considerazione che ha portato all'ulteriore estensione degli stessi presidi al contrasto della proliferazione dei mezzi di distruzione di massa.

## 2. FONTI INTERNAZIONALI DELLA NORMAZIONE ANTRICICLAGGIO, UN PERCORSO ISTITUZIONALE

Le fonti internazionali rappresentano i soggetti attivi nel contesto della normazione di contrasto al fenomeno esaminato. Di ognuno di essi daremo un breve profilo istituzionale e di operatività.

### 2.1 Comitato di Basilea

Uno dei primi contributi all'affermazione dei principi di prevenzione del riciclaggio si deve al Comitato di Basilea per le regolamentazioni bancarie e le pratiche di vigilanza e, in particolare, alla “*Dichiarazione di Principi sulla prevenzione dell'utilizzo a fini criminosi del sistema bancario per il riciclaggio di fondi di provenienza illecita*”, da questo adottata il 12 dicembre 1988. Tale Comitato fu istituito alla fine del 1974, nell'ambito del Gruppo dei dieci, in seguito alle crisi bancarie e valutarie insorte nei mercati interni e internazionali; ad esso fu attribuita la finalità di favorire lo scambio di informazioni sulle pratiche di vigilanza tra i paesi aderenti e di sviluppare la cooperazione tra le autorità di vigilanza al fine di istituire sistemi di allarme in caso di crisi bancarie con riflessi internazionali. Fanno parte del Comitato i rappresentanti delle banche centrali o, comunque, delle istituzioni incaricate della vigilanza bancaria. I documenti prodotti dal Comitato - come si evince, nel caso specifico, dalla denominazione di “*dichiarazione*” - non hanno alcuna forza vincolante; essi sono solo raccomandazioni o, se si vuole, *standard* di “*migliori pratiche*”

(*best practices*). I principi esposti nella Dichiarazione, rivolti alle banche e altre istituzioni finanziarie, riguardano l'instaurazione di procedure efficaci per ottenere l'identificazione della clientela; l'impegno a non fornire assistenza per operazioni presumibilmente collegate ad attività di riciclaggio; la collaborazione con le autorità nazionali giudiziarie e di polizia; l'adozione di procedure adeguate per la conservazione dei documenti relativi alle operazioni; l'ampliamento della sfera dei controlli interni.

Si tratta dei Principi generali in tema di vigilanza sul sistema bancario che contengono indicazioni per la prevenzione del riciclaggio e, in particolare, per la conoscenza del cliente che il Comitato di Basilea ha poi formulato con maggiore chiarezza nel settembre 1997 (documento contenente "*Core principles for effective banking supervision*"). Nel 2001 il Comitato ha emanato ulteriori indicazioni nei confronti del sistema bancario (*Customer due diligence for banks*) nelle quali si affronta, sotto il profilo della vigilanza prudenziale, il principio della conoscenza della clientela come fondamento della prevenzione dell'uso del sistema bancario a scopo di riciclaggio. Infine, nel 2003, il Comitato, insieme all'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS) e all'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), ha pubblicato un documento comune sugli standard antiriciclaggio e antiterrorismo applicabili ai tre settori regolati (banche, assicurazioni, società di investimento). L'ultimo importante documento è costituito dal *Banking Supervision' Guidance on Sound Management of Risks Related to Money Laundering and Financing of Terrorism*, emanato nel gennaio 2014.

## 2.2 Convenzione delle Nazioni Unite

A fronte delle misure riguardanti il settore finanziario, si pongono quelle che affrontano gli aspetti penalistici del riciclaggio. Il primo importante atto internazionale in materia – questa volta giuridicamente vincolante – è la Convenzione delle Nazioni Unite "*contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope*", adottata a Vienna il 19 dicembre 1988 e ratificata in Italia con legge 5 novembre 1990, n. 328.

Di tale Convenzione rileva, ai fini del contrasto al riciclaggio, la norma che dispone che ciascuna parte deve adottare i provvedimenti necessari per "*attribuire il carattere di reato*" ad una serie di condotte, tra le quali figurano la conversione, il trasferimento, la dissimulazione o la contraffazione dell'origine di beni che si conosce essere proventi di reati relativi al traffico di stupefacenti e di sostanze psicotrope (art.3, par.1).

La Convenzione di Vienna rileva in quanto è il primo atto che criminalizza il riciclaggio, anche se tale "*criminalizzazione*", visto che la Convenzione si occupa del solo traffico di stupefacenti, risulta limitata con riferimento ai reati "presupposto", cioè i reati da cui si originano i proventi; il riciclaggio è, infatti, un reato il cui oggetto deriva da altro reato: è, in altre parole, un reato di secondo grado.

## 2.3 Convenzioni del Consiglio d'Europa

L'ambito dei reati presupposto sarà successivamente ampliato dalla Convenzione di

Strasburgo del Consiglio d'Europa del 1990 in materia di riciclaggio, sequestro e confisca di beni, che individua i cd. *serious crimes* quali reati presupposto del riciclaggio, ratificata in Italia con legge 328/1993; successivamente nel 2005 viene modificata e sostituita dalla Convenzione di Varsavia, che presenta tre aspetti degni di rilievo.

In primo luogo, è l'unico atto internazionale giuridicamente vincolante il cui ambito di applicazione copre sia la prevenzione e il contrasto del riciclaggio, sia il finanziamento del terrorismo.

In secondo luogo, rispetto alla precedente Convenzione di Strasburgo, estende l'ambito di cooperazione a tutti gli istituti tipici della *prevenzione* del riciclaggio (verifica dell'identità della clientela, obbligo di segnalazione di operazioni sospette, identificazione del *beneficial owner* ecc..).

In terzo luogo, recependone la nozione ormai accettata internazionalmente, introduce la definizione di *financial intelligence unit - FIU* (Unità di informazione finanziaria), alla quale devono pervenire le segnalazioni di operazioni 'sospette', stabilendo l'obbligo, per gli Stati firmatari, di istituirla e dotarla di tutte le risorse e le informazioni necessarie per svolgere al meglio il ruolo di prevenzione del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

#### 2.4 *Disciplina del finanziamento del terrorismo, Convenzioni e Risoluzioni*

Come accennato, a partire dal 2001 alla disciplina internazionale in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio si affianca quella del contrasto al finanziamento del terrorismo.

Pur nella sostanziale identità delle fonti normative, delle autorità di controllo e di alcuni istituti che caratterizzano le materie, i due fenomeni illeciti presentano una differenza di fondo. Infatti, le attività poste in essere dai terroristi che operano sullo scenario internazionale richiedono, per la loro realizzazione, l'impiego di risorse economiche che vengono trasferite attraverso i consueti canali bancari e finanziari sottoposti a 'vigilanza antiriciclaggio'; ne consegue che le autorità preposte al contrasto possono avvalersi di sinergie in termini di conoscenze, funzioni e poteri già utilizzati per lo svolgimento di tale 'vigilanza'.

Resta però il fatto che, mentre la finalità del *money laundering* è l'immissione dei proventi illeciti nell'economia legale, il finanziamento del terrorismo il più delle volte è effettuato con capitali 'puliti' e costituisce quindi una forma di *money-dirtying*, in cui il percorso è logicamente inverso (non dall'illecito al legale ma il suo contrario). Inoltre, mentre nel caso del riciclaggio il ricorso a strutture finanziarie di contrasto è una strategia indotta dalla natura stessa del reato e dall'esigenza di tutela del sistema economico/finanziario, nel caso di finanziamento del terrorismo questa esigenza è attenuata. Esso, infatti, anche se talvolta è riconducibile a operatività semplici come la raccolta capillare presso adepti o sostenitori che possono assumere rilevanza quantitativa in conseguenza della numerosità delle donazioni o regalie, difficilmente assurge a fenomeno finanziario. Del resto, il più delle volte, il finanziamento riguarda la fase "operativa" degli atti terroristici. Fatte queste

premesse, tra gli atti ‘antiterrorismo’ va menzionata la Convenzione di New York delle Nazioni Unite per la soppressione del finanziamento del terrorismo internazionale del 9 dicembre 1999, con la quale gli Stati firmatari venivano sollecitati a prevedere negli ordinamenti interni il relativo reato di finanziamento del terrorismo internazionale.

Successivamente, gli attentati di settembre 2001 negli Stati Uniti, seguiti da quelli di marzo 2004 in Spagna e luglio 2005 in Gran Bretagna, hanno portato all’adozione di una serie di misure internazionali (Risoluzioni delle Nazioni Unite) e comunitarie (Regolamenti comunitari di attuazione delle Risoluzioni) volte a contrastare il terrorismo sul piano finanziario.

Questo complesso di misure contiene obblighi di ‘congelamento’ dei capitali, delle attività economiche e delle risorse finanziarie di persone o entità collegate al terrorismo internazionale ed incluse in apposite liste periodicamente aggiornate nonché il divieto di mettere direttamente o indirettamente a disposizione di costoro altre attività finanziarie e risorse economiche. Sono inoltre imposti agli operatori finanziari obblighi di comunicazione relativamente ai soggetti elencati nelle liste. Le autorità che fungono da snodo del sistema sono le FIU di ciascun Paese.

## 2.5 GAFI/FATF

### A. Funzioni

Il Gruppo d’Azione Finanziaria Internazionale - GAFI (anche noto come *Financial action task force - FATF*) avente ad oggetto lo studio del fenomeno del riciclaggio - è stato istituito nel 1989 dal G7. Del GAFI fanno attualmente parte 34 Stati (novero che copre la *membership* dell’OCSE, più alcuni altri Stati) e due organizzazioni territoriali (Commissione europea e *Gulf Cooperation Council*). Nel tempo, quella che doveva essere solo una *task force* temporanea è divenuta una sorta di conferenza internazionale permanente, avente sede presso l’OCSE.

Sotto il profilo delle fonti, il GAFI è rilevante per aver redatto 40 Raccomandazioni, presentate per la prima volta il 7 febbraio del 1990 e, successivamente, aggiornate nel 1996, nel 2003 e infine nel 2012. Si tratta di regole che, pur non avendo forza di norme giuridicamente vincolanti, hanno un fondamentale rilievo nella strategia complessiva dei controlli finalizzati alla prevenzione del riciclaggio.

Oltre ad emanare principi generali in forma di Raccomandazioni, il GAFI verifica i sistemi di controllo del riciclaggio dei paesi aderenti. Tale verifica viene svolta mediante un procedimento di valutazione reciproca (*mutual evaluation*), condotta sulla base di una metodologia concordata a livello internazionale con altri organismi di valutazione territoriali - quali Moneyval del Consiglio d’Europa, GAFISUD, Asean Pacific Group ecc.- e globali (FMI e Banca Mondiale).

Le 40 Raccomandazioni rappresentano il più importante strumento propulsivo internazionale in tema di prevenzione e contrasto del riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. Basti infatti rilevare che alle Raccomandazioni del GAFI sono ispirate la Convenzione di Varsavia del Consiglio d’Europa e la terza Direttiva

antiriciclaggio e antiterrorismo 2005/60/CE; la metodologia che accompagna le raccomandazioni è utilizzata per effettuare valutazioni reciproche dei sistemi antiriciclaggio anche sotto l'egida del Fondo Monetario Internazionale o del Consiglio d'Europa.

Un'ulteriore conferma della validità dell'azione del GAFI può rinvenirsi nei frequenti richiami ai concetti espressi nelle 40 Raccomandazioni contenuti in altri strumenti normativi adottati a livello internazionale, comunitario o nazionale. Un esempio significativo è costituito dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta a Palermo nel novembre 2000, che ha ripreso e sviluppato definizioni, strumenti e misure di collaborazione elaborati in ambito GAFI.

### *B. Nuove Raccomandazioni GAFI (40)*

Come già accennato, le Raccomandazioni del GAFI non hanno valore cogente, rientrando nell'area della *soft law*, che frequentemente riguarda il settore bancario e finanziario.

Pertanto, i principi e le regole via via elaborati nei consessi internazionali hanno bisogno di essere recepiti nella legislazione domestica e tale recepimento, nella gran parte dei casi, è riconducibile alla libera determinazione dei singoli Stati; ne consegue che il dispositivo normativo antiriciclaggio che ne deriva è, nel suo complesso, ancora frammentario. Lo stato di attuazione di tali principi e regole è, comunque, più soddisfacente nell'ambito degli Stati membri della Comunità europea e nell'ambito degli Stati appartenenti al GAFI; e ciò in quanto, sia nell'uno che nell'altro caso, gli Stati sono tenuti a recepire quei principi e regole; nel primo caso obbligatoriamente, nel secondo in forza del vincolo scaturente dalla libera adesione al consesso. Con l'ultima riforma intervenuta in sede GAFI, condotta a termine, dopo un lavoro di due anni, nella plenaria tenutasi a Roma nel febbraio 2012, si è tornati all'originario numero di 40 Raccomandazioni, accorpando in un unico blocco sia le misure antiriciclaggio sia quelle di prevenzione del finanziamento del terrorismo. Le innovazioni più significative sono:

- l'estensione delle tecniche adottate in materia di antiriciclaggio e applicate alla materia del finanziamento del terrorismo anche nei confronti della proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- l'approccio basato sul rischio; questo, introdotto in precedenza e già recepito dalla III Direttiva europea, ha ottenuto un formale riconoscimento con la sua inclusione nel corpo della Raccomandazione 1, che obbliga gli Stati ad effettuare una valutazione globale del rischio di riciclaggio sul territorio, con la cooperazione di tutte le autorità competenti, e impone inoltre la costituzione di un organismo ovvero di un meccanismo di coordinamento nazionale per l'espletamento di questo compito;
- l'inclusione fra i reati presupposto del riciclaggio dei reati fiscali, in particolare di quelli che si concretizzano nell'evasione di imposte dirette o indirette, sulla base dell'assunto che le opportunità di evasione fiscale sono sempre più interconnesse con i fenomeni di riciclaggio, dal momento che lo sviluppo del riciclaggio è stato favorito dalla possibilità di trasferire capitali da un Paese all'altro, senza il rischio

di eccessivi controlli, avvalendosi di sistemi sofisticati predisposti da consulenti in grado di realizzare operazioni di pianificazione fiscale internazionale che nascondono metodologie per evadere le imposte;

- l'estensione della sfera di applicazione dell'adeguata verifica rafforzata nei confronti delle "persone politicamente esposte" (i cosiddetti PEP) nazionali, con la conseguente esigenza di individuazione del livello centrale o territoriale della sfera di riferibilità del presidio antiriciclaggio;
- il rafforzamento della collaborazione internazionale tra FIU con l'impegno di fornire informazioni, attingendole dal patrimonio di conoscenze di cui ciascuna FIU dispone;
- gli approfondimenti condotti sul nesso esistente tra riciclaggio e corruzione e l'applicazione delle misure di prevenzione stabilite per il riciclaggio anche nei confronti della corruzione, da cui il conseguente inserimento, tra le fonti internazionali da recepire all'interno delle singole legislazioni, della Convenzione di Merida delle Nazioni Unite sulla corruzione del 2003;
- l'accento posto sull'individuazione del titolare effettivo che risponde all'esigenza avvertita da tempo di porre in essere tutte le misure possibili per raggiungere l'obiettivo di una maggiore trasparenza, anche attraverso l'acquisizione di adeguate notizie dai registri societari, oggetto della specifica nuova Raccomandazione 24;
- l'inclusione nell'area degli obblighi antiriciclaggio dell'intero settore dei giochi e scommesse, sia esercitati presso locali da gioco sia offerti *on line*.

L'accordo su certe misure di particolare impatto sull'area finanziaria è stato ricercato attraverso approfondimenti e discussioni affrontate con il settore privato con specifiche riunioni di pubblica consultazione.

La riforma degli standard internazionali, costituiti principalmente dalle Raccomandazioni del GAFI, si è poi riflessa sul sistema di valutazione da adottare: una nuova metodologia è stata approvata, con il concorso di tutti gli organismi internazionali competenti, che si contraddistingue dalla precedente perché assegna specifici *ratings* non solo agli aspetti tecnici di *compliance*, a fronte delle singole 40 Raccomandazioni, ma anche alla efficacia del sistema, individuando 11 obiettivi fondamentali e una procedura di valutazione per giudicare le misure introdotte per raggiungerli.

## 2.6 Gruppo Egmont

Rilevante è, in questo settore, un'altra iniziativa assunta a livello internazionale su impulso delle FIU del Belgio e degli Stati Uniti, che, prendendo spunto da due Raccomandazioni del GAFI (quella sull'obbligo di segnalare ad un'autorità centrale le operazioni sospette, introdotta con la prima riforma del 1996 - in quanto in precedenza la *disclosure* avveniva su base volontaria - e quella rivolta a stimolare la cooperazione internazionale tra le autorità destinatarie nelle singole giurisdizioni delle segnalazioni sospette) condusse alla prima riunione tra rappresentanti delle Unità antiriciclaggio, che

si svolse a Bruxelles nel 1995 nel palazzo Egmont e portò alla costituzione dell'omonimo gruppo. Lo scopo dell'iniziativa era quello di affrontare a livello globale le problematiche sottese all'attività delle FIU e di facilitare lo scambio di informazioni tra di esse.

Da una *membership* iniziale limitata a pochi paesi, tra cui l'Italia, il gruppo si è allargato progressivamente sino a ricomprendere tutti i paesi dell'area OCSE, e da ultimo è arrivata a 147 FIU; ciò si è realizzato grazie all'opera di diffusione delle Raccomandazioni del GAFI e alla contemporanea pressione positiva volta all'introduzione di presidi antiriciclaggio nei singoli Stati.

Uno dei primi impegni verso cui si è indirizzata l'attività del gruppo è stata la definizione di *Financial Intelligence Unit*, concordata durante l'assemblea plenaria di Roma nel 1996 e definitivamente approvata nella plenaria di Madrid del 1997; questa definizione è stata poi recepita in tutti gli atti internazionali successivi, dalle Raccomandazioni del GAFI nella versione riformata del 2003, alle Convenzioni internazionali quali quella di Palermo del 2000 sul crimine transnazionale organizzato e quella di Varsavia del 2005 su riciclaggio, sequestri e confische di beni; fino ad arrivare alla terza direttiva comunitaria, passando attraverso la decisione GAI del Consiglio europeo del 17 ottobre 2000 sulla collaborazione tra FIU a livello comunitario.

Nel corso di un'attività ormai ventennale il Gruppo Egmont ha affrontato molte delle tematiche che le FIU incontrano nel lavoro ordinario di analisi e gestione delle informazioni: a partire dalle difficoltà inerenti alla diversa natura delle Unità (amministrativa, giudiziaria, di polizia, mista), agli ostacoli di carattere legale o tecnico che si frappongono a una totale cooperazione internazionale, dall'utilizzo di canali informatici idonei ad assicurare la protezione dei dati, all'elaborazione di un modello concordato di protocollo d'intesa per lo scambio di informazioni tra FIU e allo sviluppo di moduli adeguati per la formazione e la diffusione degli standard internazionali.

Degna di rilievo è la collaborazione che si è progressivamente instaurata tra le FIU di natura amministrativa, che svolgono un lavoro preparatorio rispetto alla susseguente attività condotta dalle autorità di polizia e giudiziarie (si pensi al valore aggiunto che possono offrire in sede di analisi finanziaria delle operazioni agenzie come il FINCEN americano, il TRACFIN in Francia, il SEPBLAC in Spagna e la stessa UIF italiana).

## 2.7 Disciplina dell'Unione Europea fino alla IV Direttiva

### A. Ambiti di intervento

La disciplina comunitaria del contrasto al riciclaggio di denaro sporco va ripartita in due distinti ambiti.

Per quanto attiene alla prevenzione, sono stati utilizzati gli strumenti giuridici tradizionali della cooperazione istituzionale, attuata attraverso gli organi della Comunità europea, con Direttive, Regolamenti ed altri atti non sempre dotati di forza giuridica cogente (non sono vincolanti, infatti, le Raccomandazioni). Per la prevenzione, quindi, il diritto comunitario esercita il suo normale ruolo di armonizzazione.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto repressivo, a causa del ritardo con cui l'Unione

europea si sta dotando di una politica di difesa e di giustizia comune, si utilizzano i metodi tipici della cooperazione intergovernativa.

Da un lato, quindi, vi sono, nell'ambito della prevenzione del riciclaggio, le Direttive comunitarie 91/308/CEE e 2001/97/CE e, successivamente, la Direttiva 2005/60/CE che ha abrogato le prime due, per venire infine abrogata dalla IV Direttiva (2015/849) di recente emanazione; dall'altro, vi sono le iniziative volte alla repressione, attraverso forme di collaborazione intergovernativa in tema di criminalità organizzata e riciclaggio.

Dopo l'approvazione delle nuove 40 Raccomandazioni del GAFI sono iniziati i lavori per l'adeguamento della disciplina antiriciclaggio anche a livello comunitario, che hanno infine trovato conclusione nella IV Direttiva europea (2015/849), emanata il 20 maggio 2015, da recepire entro due anni, unitamente al Regolamento in materia di dati accompagnatori dei bonifici, immediatamente esecutivo.

### *B. IV Direttiva antiriciclaggio*

L'esigenza cui risponde l'impegno antiriciclaggio in sede comunitaria è quella di evitare il rischio di disomogeneità nel processo di adeguamento agli *standard* internazionali da parte dei membri dell'Unione europea. La necessità di un'altra Direttiva in materia, dopo le prime tre e in particolare la 2005/60 che aveva abrogato le prime due, è nata non solo dall'esigenza di adeguare il quadro normativo comunitario alla disciplina internazionale modificata dalle nuove 40 Raccomandazioni, ma anche da un bilancio non soddisfacente della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo in ambito europeo, come emerso dagli esiti della valutazione della Commissione sull'applicazione della III Direttiva. Più specificatamente, va sottolineato che la III Direttiva è stata interpretata in maniera difforme dai vari Stati membri, e ciò ha comportato dei rischi per il mercato interno, oltre al pericolo di una concorrenza distorta nel settore finanziario. A questo si accompagna la necessità di una maggiore attenzione ai costi di *compliance*.

In questa ottica, in data 5 febbraio 2013, la Commissione europea ha adottato due proposte rivolte a rafforzare le norme UE attualmente vigenti in materia di riciclaggio, nell'ambito di un pacchetto di provvedimenti finalizzati alla lotta contro la criminalità, la corruzione e l'evasione fiscale. In particolare, si tratta della bozza di IV Direttiva europea, nonché di una bozza di Regolamento riguardante i dati informativi che devono accompagnare i trasferimenti di fondi, al fine di garantirne la tracciabilità. Entrambi gli atti sono stati infine emanati in data 20 maggio 2015.

Essi, oltre a recepire le ultime Raccomandazioni del GAFI, introducono novità su alcuni aspetti della materia:

- viene affrontato ancora il tema dell'adeguata verifica della clientela, estendendo l'obbligo a tutti i soggetti che offrono merci o prestano servizi con pagamento in contanti di importo pari o superiore a 10.000 euro, nonché agli operatori nel settore dei giochi e delle scommesse che conducono operazioni superiori ai 2.000 euro, sia nel caso in cui la movimentazione avvenga in un'unica operazione, sia nel caso in cui sia posta in essere attraverso più operazioni che appaiono tra loro collegate;
- al fine di garantire una maggiore trasparenza e accessibilità circa i dati del titolare

- effettivo si prevede che le relative informazioni devono essere conservate e mantenute a disposizione delle autorità competenti;
- le disposizioni in materia di PEP sono estese anche ai cittadini residenti nello Stato che emana le regole, adeguandosi in tal modo a un'esigenza sollevata da più parti e recepita d'altronde nelle nuove Raccomandazioni del GAFI;
  - di rilievo è anche il ruolo che assumono gli organismi di vigilanza europei, richiesti di fornire un parere sui rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo sui mercati finanziari europei alla Commissione europea che ha il compito di formulare raccomandazioni agli Stati membri sulle misure più idonee per limitare i rischi;
  - va sottolineata la tendenza a eliminare le esenzioni automatiche nell'adeguata verifica semplificata e il ricorso in generale a sistemi automatici di deroga (*white list*); in particolare il presidio basato sulla *white list* è stato finora utilizzato in ambito comunitario per individuare, in base a una procedura attuata dal Comitato di contatto previsto dall'art. 41 della III Direttiva europea, i Paesi a regime equivalente, cioè quelli che applicano le misure di adeguata verifica concordate internazionalmente; in ambito GAFI ci si preferisce concentrare sulla formazione di liste negative (*black, grey, targeted review, prima facie review*) rivolte ad assumere specifiche contromisure nei confronti dei Paesi a rischio; ora, invece, resta affidato alla Commissione il compito di individuare i Paesi da considerare ad alto rischio a causa delle lacune nelle loro normative antiriciclaggio e antiterrorismo;
  - infine, non va dimenticato lo stimolo a rafforzare la responsabilità delle persone giuridiche attraverso un sistema sanzionatorio efficace.

Nel complesso, la IV Direttiva si inserisce nel solco già tracciato dalle prime tre Direttive nel tentativo di assicurare un'armonizzazione minimale nella fissazione delle regole antiriciclaggio a livello comunitario. Siccome, però, tutto è rimesso al recepimento degli Stati membri, sarà in questa fase che si eserciterà la discrezionalità nell'applicazione dei principi fissati nella Direttiva, e di conseguenza le possibili differenze tra le normative dei singoli Paesi, spesso sfruttate da chi è interessato a muoversi abilmente spostando fondi laddove gli arbitraggi normativi lo consigliano.

Allo scopo di limitare queste tecniche di comportamento sono previsti dalla Direttiva dei meccanismi o delle sedi di coordinamento, che coinvolgono gli enti governativi, le autorità di vigilanza e le FIU, rivolti ad elaborare *guidelines, best practice* e normative di attuazione.

Degna di rilievo risulta la disciplina delle funzioni della FIU, estese, oltre che alla ricezione delle segnalazioni di operazioni sospette, alle fasi dell'analisi e della disseminazione delle informazioni arricchite. Vengono sottolineate l'autonomia e l'indipendenza operativa che devono essere attribuite a ciascuna FIU, nonché il suo potere di raccogliere informazioni presso qualsiasi soggetto e di sospendere le operazioni anche su richiesta di FIU di altri Paesi. Importante è altresì il rafforzamento della collaborazione internazionale tra FIU, specialmente laddove si stabilisce che la FIU non può rifiutare di fornire informazioni sulla base della natura del reato presupposto, a prescindere quindi

dalle differenze esistenti sulle fattispecie di reati presupposti nelle singole legislazioni.

Ciò vale soprattutto per le violazioni di carattere fiscale, anche se la portata di questa estensione andrà verificata nell'applicazione pratica.

Viene poi sottolineata ulteriormente l'importanza della valutazione della misura già presente negli standard internazionali della valutazione del rischio a livello nazionale, prevedendo che anche i soggetti obbligati conducano un esercizio rivolto a introdurre controlli e procedure atti a limitare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

L'esercizio affidato ad ogni Paese membro di addivenire a un *national risk assessment* appare fondamentale, come si è potuto verificare dall'impulso che numerosi Stati hanno già dato in questa direzione. La valutazione del rischio così effettuata dovrebbe consentire a ciascuno Stato membro di migliorare il proprio regime di contrasto e di individuare i settori e le aree di minore o maggiore rischio, nonché di intervenire adeguatamente nella distribuzione delle risorse e nell'accertamento delle priorità, come pure nella predisposizione di una normativa adeguata per ogni settore o area in funzione del rischio corrispondente; tutte queste informazioni devono poi essere messe a disposizione dei soggetti obbligati per facilitarne l'operatività nella valutazione dei rischi. I risultati di tale esercizio vanno quindi comunicati alla Commissione, alle Autorità di vigilanza europee e agli altri Stati membri

Un'innovazione di rilievo è costituita dalla disciplina della pubblicità e trasparenza delle informazioni societarie, che si realizza assicurando che le informazioni sulla titolarità effettiva degli assetti societari siano archiviate in un registro centrale e rese disponibili per le Autorità competenti e le FIU, nonché per gli intermediari obbligati al momento in cui procedono all'adeguata verifica della clientela. Inoltre, i registri centrali istituiti nei diversi Paesi devono essere in qualche modo interconnessi in modo da favorire lo scambio delle informazioni anche a fini investigativi tra i vari Paesi dell'Unione. Viene poi introdotto, su proposta del Parlamento europeo, il principio della consultabilità del registro centrale da parte di esponenti della società civile che possono dimostrare di avere un interesse legittimo, come ad esempio giornalisti d'inchiesta ovvero rappresentanti dei consumatori.

Un'analoga disciplina riguarda le informazioni sui *trust*, che devono essere adeguate, accurate e aggiornate, con un controllo su di esse ispirato a una corretta valutazione del rischio.

Disposizioni specifiche vengono adottate nei confronti del settore del gioco d'azzardo, soprattutto per quanto concerne le transazioni per importi superiori ai 2.000 euro, con il corollario dell'utilizzo di sistemi di pagamento elettronici alternativi al contante.

Ma l'aspetto forse più significativo è dato, sulla scia dell'innovazione introdotta in ambito GAFI, dall'inclusione esplicita dei reati fiscali tra i reati presupposti del riciclaggio. Essi, connessi all'evasione delle imposte dirette e indirette, qualora siano punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza superiore nel massimo a un anno e nel minimo a 6 mesi, rientrano nell'ampio concetto di "attività criminosa" delineato nella Direttiva. Tale previsione non risolve ovviamente tutti i problemi inerenti alle differenti definizioni di reati fiscali delle normative nazionali, non essendo perseguita l'armonizzazione in materia, ma si tratta indubbiamente di un grande passo in avanti nella

lotta contro il riciclaggio internazionale dal momento che già molti Paesi hanno inserito nei loro ordinamenti i reati tributari e il reato di autoriciclaggio, il cui reato presupposto ben può essere un reato tributario. In aggiunta, la nuova formulazione consente comunque agli Stati membri, nella massima misura possibile ai sensi della propria legislazione, lo scambio di informazioni o la prestazione di assistenza tra le FIU. Inoltre, anche sotto il profilo dell'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, ora il solo sospetto che l'origine dei fondi possa derivare da illeciti fiscali dovrebbe far scattare l'obbligo negli intermediari; pertanto, la *compliance* fiscale entra ormai di diritto quale requisito essenziale di verifica della clientela, e i dubbi, derivanti prima dal mancato riferimento espresso di tali illeciti tra quelli che qualificano l'attività criminosa, dovrebbero ridursi.

Il Regolamento approvato contestualmente alla Direttiva, che sostituisce il precedente Regolamento n. 1781 del 2006, disciplina con maggiore accuratezza il tipo di informazioni che vanno inserite nei tracciati dei trasferimenti di fondi, in particolare quelle riguardanti l'ordinante e il beneficiario, senza possibilità di interrompere la catena nel caso di partecipazione di più intermediari all'operazione, e con l'ulteriore previsione di specifiche misure di congelamento e di segnalazione dei casi sospetti alla FIU nazionale.

### 3. UNA NOTA A MARGINE, *COMPLIANCE*, ANTIRICICLAGGIO ED INTRODUZIONE DELL'AUTORICICLAGGIO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

L'approccio penalistico originariamente scelto dal legislatore italiano (Legge 18.5.1978 n. 191), basato sull'esistenza di quattro reati presupposti (rapina, sequestro di persona a scopo di rapina o estorsione, estorsione aggravata, traffico di stupefacenti), ha comportato che la fattispecie criminosa del riciclaggio venisse ancorata a una netta dicotomia tra autori del reato presupposto da un lato e professionisti del mondo finanziario, come abbiamo poc'anzi mostrato, che provvedono alle attività di occultamento dall'altro.

Tale impostazione concettuale ha avuto come conseguenza che la punibilità del riciclaggio riguardasse esclusivamente soggetti terzi, con l'effetto di impedire la punibilità dell'autoriciclaggio: la qual cosa ci differenziava dalla maggior parte delle giurisdizioni aderenti al GAFI. Si ricordi ad esempio che gli USA prevedono la punibilità dell'autoriciclaggio già dal 27 ottobre 1986, data della legge federale incriminatrice delle condotte di riciclaggio. La Francia, pur non prevedendolo espressamente, lo ha più volte riconosciuto per via giurisprudenziale. La Germania, che non lo punisce per ragioni costituzionali, ammette per via giurisprudenziale la punibilità per riciclaggio di colui che ha commesso un reato presupposto in un altro Paese.

La separazione tra il fenomeno criminoso e il fenomeno finanziario ha quindi portato il legislatore italiano ad attribuire inizialmente il ruolo di FIU in via esclusiva e in forma accentrata all'Ufficio Italiano dei Cambi, quando esso prima con la liberalizzazione valutaria e poi con l'introduzione dell'euro ha perso la sua funzione di controllo sui cambi. Pertanto gli sono stati attribuiti i connessi compiti di prevenzione e controllo antiriciclaggio, attraverso l'affidamento del ruolo centrale di ricezione e approfondimento delle

segnalazioni di operazioni sospette, avvenuto con il d.lgs. n. 153/1997. Tale attribuzione è stata formalmente riconosciuta con la successiva legge n. 388/2000, che ha peraltro accresciuto notevolmente i poteri del Servizio Antiriciclaggio dell'UIC, affidandogli una funzione di consulenza del Governo in materia finanziaria e l'ulteriore compito di revisione tecnica delle leggi che potevano incidere negativamente sulla disciplina di prevenzione e contrasto del riciclaggio.

Infine, il d.lgs. n. 231/2007, che ha riformato l'intero assetto della disciplina di prevenzione del riciclaggio, ha previsto la soppressione dell'UIC e il trasferimento delle sue funzioni alla Banca d'Italia, creando l'UIF (Unità di Informazione Finanziaria), organismo che, pur collocato all'interno della Banca Centrale, mantiene autonomia ed indipendenza funzionale.

Se la maggior parte delle misure antiriciclaggio previste dagli *standard* internazionali sono state introdotte nell'ordinamento italiano in sede di recepimento della III Direttiva, un sistema di prevenzione e contrasto del riciclaggio non poteva ritenersi efficace se non si risolveva il tema della punibilità dell'autoriciclaggio; la qual cosa è avvenuta, anche per ottemperare agli impegni assunti in sede di III valutazione antiriciclaggio condotta nel 2005 dal FMI, con la legge n. 186 del 15 dicembre 2014.

Tale percorso si consolida con l'emanazione della IV Direttiva europea, che impone agli Stati membri di recepire le norme comunitarie entro il 26 giugno 2017.

### *3.1 Rapporto tra riciclaggio e ulteriori reati presupposti*

L'esperienza insegna che le problematiche emergenti in sede di antiriciclaggio sono spesso interconnesse con altre (es. in tema di corruzione o di evasione fiscale) e le misure prese in una direzione esercitano una certa influenza anche in altri ambiti. Ciò risulta evidente se ad esempio si esamina lo sviluppo che nel corso del tempo ha assunto un organismo internazionale come il GAFI, nato inizialmente ad iniziativa del G7 per stabilire delle regole minime rivolte a garantire la rintracciabilità dei fondi (era l'epoca della caduta dell'impero sovietico e delle liberalizzazioni o privatizzazioni più o meno selvagge e quindi dell'esigenza del controllo dei flussi in giro per il mondo) e ad assicurare la protezione del sistema finanziario dall'inquinamento dei capitali illeciti.

Le connessioni cui si accennava hanno portato il GAFI ad affrontare il tema del finanziamento del terrorismo e successivamente la proliferazione delle armi di distruzione di massa, proprio sulla base della considerazione che i canali finanziari possono essere gli stessi di quelli utilizzati per il riciclaggio. Ma soprattutto la stretta relazione tra riciclaggio e corruzione da un lato, e riciclaggio ed evasione fiscale dall'altro, hanno fatto sì che si introducessero come reati presupposti del riciclaggio i reati tributari e che certe misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio fossero usate anche per affrontare il fenomeno della corruzione.

Dal quadro internazionale descritto emerge un riconoscimento globale del valore della legalità, che ha comportato una corsa indifferenziata, anche da parte di giurisdizioni molto gelose delle proprie prerogative in materia di segreto bancario e professionale, verso

comportamenti di contrasto alle condotte illecite che si manifesta anche nel settore, finora tenuto esente, della correttezza tributaria.

Per la verità la distinzione tra Paesi virtuosi da un lato e paradisi fiscali o centri offshore dall'altro era anch'essa abbastanza approssimativa, considerati i legami spesso piuttosto stretti per esempio tra Regno Unito e le Isole del Canale, tra Stati Uniti e giurisdizioni come Cayman Islands o Bahamas o al limite anche Panama (senza dimenticare le facilitazioni societarie di cui si può godere nel Delaware), oppure tenendo a mente la facilità di riciclare fondi nei mercati finanziari più evoluti (si pensi alla City di Londra) in teoria assoggettati a discipline rigorose.

Ora anche centri sempre indulgenti verso l'afflusso di fondi dall'estero e poco attenti alla legittima provenienza si sono convinti della necessità di introdurre regolamentazioni adeguate agli standard internazionali e si sono quindi precipitati a stipulare accordi di collaborazione, nel timore di perdere comunque fette di mercato. In questo mutamento di atteggiamento ha certamente svolto un ruolo importante la forte pressione esercitata da Paesi (*in primis* gli USA) intenzionati a recuperare capitali sottratti alla tassazione nazionale.

Sotto un altro profilo, se c'era una buona dose di ipocrisia nell'atteggiamento dei cosiddetti Paesi virtuosi nella situazione precedente, va sottolineato che ora, nell'epoca in cui tutti sono d'accordo nell'introdurre nei rispettivi ordinamenti misure di prevenzione e contrasto adeguate, l'attenzione ai comportamenti illeciti, che prima era rivolta agli arbitraggi normativi, e cioè allo sfruttamento dei differenziali normativi tra i vari Paesi (tra cui spiccavano i centri *offshore*), dovrà rivolgersi verso il grado di applicazione di normative abbastanza simili in tutti i Paesi.

Si tratta di un mutamento di atteggiamento già in qualche modo codificato nelle valutazioni degli organismi internazionali: si prenda ad esempio la nuova metodologia del GAFI per la valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei vari Paesi (del resto concordata con il FMI e altri organismi), la quale prevede che una parte consistente della verifica sarà dedicata alla valutazione della *compliance* attraverso un dettagliato esame di parametri di efficacia; ciò al fine di verificare che alle parole seguano i fatti o, per dirlo altrimenti, che chi predica bene non continui a razzolare male.

In questo quadro generale si inserisce, da parte italiana, come poc'anzi detto, l'iniziativa assunta in tema di riemersione di capitali sottratti al Fisco: la procedura di *voluntary disclosure* (introdotta con la legge n. 186 del 15 dicembre 2015) che sta apportando importi di un certo peso alle casse dello Stato si richiama alla logica di trasparenza che, per ossequio a un principio di legalità o per meri interessi di accrescimento delle entrate, pervade il tessuto delle economie di tutti i Paesi.

#### 4. ISTITUZIONALIZZAZIONE DI AUTORITÀ DI CONTRASTO AL RICICLAGGIO E LORO CRITICITÀ, ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'esame delle fonti normative e degli interventi che si sono delineati nel corso

del tempo emerge un quadro articolato e complesso; del resto si tratta di una materia in continua evoluzione, dovendosi confrontare con le metamorfosi e i travestimenti del crimine organizzato.

In primo luogo, si riscontra una pluralità di soggetti e autorità chiamati ad assumere ruoli e a svolgere compiti nell'ambito della prevenzione e del contrasto: dalle autorità di vigilanza tradizionali a quelle create ad hoc quali la FIU-Financial Intelligence Unit, che opera in ogni Paese aderente agli standard internazionali, dai soggetti deputati ad esprimere le politiche e le strategie (Ministeri delle Finanze, Interni, Giustizia) agli organi di *law enforcement*, fino ad arrivare agli organismi di autoregolamentazione.

Lo sforzo condotto a livello internazionale e poi, a cascata, nelle singole giurisdizioni nazionali ha comportato l'intervento di numerosi organismi sovranazionali, con un rischio di frammentarietà a tutti i livelli, reso ancor più problematico dall'estrema compattezza e flessibilità del crimine organizzato; che spesso infatti può muoversi senza ostacoli burocratici o difficoltà connesse alla ricerca del consenso ed agire con immediatezza per eludere i presidi legali.

Ulteriori problemi vengono posti dall'esistenza dei centri *offshore* e dei paradisi fiscali, aggravati dalla capacità delle mafie di muoversi agevolmente tra regolamentazioni di diversa intensità, spostando fondi da paese a paese a seconda delle convenienze, non solo economiche. A questo va aggiunta l'attrazione esercitata da centri finanziari dove tutto sembra possibile, anche se apparentemente assoggettati a discipline severe, come la City di Londra, dove la quantità di scambi effettuati giornalmente può consentire di sottrarsi a controlli sulla legittimità della provenienza dei fondi. Né va sottaciuta la pericolosità insita nelle agevolazioni societarie di cui è possibile giovare in certi territori, pur inseriti in paesi all'avanguardia nella lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

La lotta ai paradisi fiscali e ai centri *offshore*, condotta a livello internazionale attraverso il progressivo abbattimento dei segreti, bancario e finanziario, e il rafforzamento della collaborazione tra autorità antiriciclaggio e autorità fiscali, si è giovata anche dell'inclusione dei reati fiscali tra i reati presupposti del riciclaggio, fino ad arrivare, grazie alle iniziative di organismi come l'OCSE e il GAFI, alla diffusa consapevolezza della convenienza di fare emergere i capitali occultati, non potendo più contare sulla complicità o l'indulgenza di Paesi che nel passato hanno fondato il proprio benessere sull'acquisizione e protezione di capitali di dubbia provenienza. In verità, il fenomeno dei paradisi fiscali non va affrontato pretendendo di mettere la parola fine a comportamenti di elusione da normative rigorose attraverso l'individuazione di giurisdizioni più indulgenti. L'obiettivo va piuttosto ravvisato nell'emersione dei fondi sottratti alle legittime tassazioni nazionali, che peraltro non può essere disgiunto dalla considerazione che su questo vanno ad incidere esigenze erariali spesso spregiudicate da parte di grandi Paesi che sovente hanno utilizzato, attraverso potenti *corporations* e società finanziarie di vario tipo, quegli stessi centri *offshore* che a parole dicono di voler combattere. L'estensione progressiva delle misure antiriciclaggio al contrasto del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa induce poi ad affrontare il tema delicato degli Stati canaglia e dell'incidenza che specifiche iniziative nei loro confronti possano avere sui trasferimenti

di capitali di provenienza illecita, con l'ulteriore conseguenza rappresentata dai tentativi di effettuare triangolazioni per superare i divieti internazionali.

In questo quadro assume un certo rilievo l'esplosione quantitativa delle segnalazioni di operazioni sospette in quasi tutte le maggiori giurisdizioni, il che non sempre costituisce un fattore positivo, considerato che a tale aumento spesso non si accompagna la qualità delle *disclosures*.

Tutti gli elementi indicati, sia individualmente che presi nel loro insieme, stanno ad indicare la complessità delle problematiche che un'azione di prevenzione e contrasto a livello internazionale si trova a dover affrontare: la sfida lanciata alle attività illecite e al crimine organizzato deve tener conto di tali difficoltà ed accrescere di conseguenza le conoscenze di base per raggiungere risultati più consistenti.

Di conseguenza, uno sguardo d'insieme al regime internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio mostra un quadro complesso che è il risultato, da un lato, dell'esigenza regolatoria di corrispondere con efficaci reazioni alla costante evoluzione delle tecniche del *money laundering*, nonché all'estensione del novero dei reati presupposto e dall'altro, del naturale processo di "autogenerazione", integrazione e sovrapposizione tipico dei sistemi normativi complessi, riconducibili ad una folla di figure attive, di intermediari operativi e di soggetti passivi; il che è una evidente criticità autogenerata dalle normazioni e dalle attività di contrasto al riciclaggio.

Ciò comporta due rischi: il primo, di carattere generale, è quello di un *overshooting* regolamentare puntuale, ma non sempre razionale; il secondo, del tutto peculiare, consiste nell'aumento (spesso ingestibile) del numero delle segnalazioni di operazioni sospette, in quanto spesso i soggetti controllati ed obbligati alle procedure di *compliance* evitano responsabilità tramite un sovraccarico di segnalazioni non adeguatamente istruite, a cagione dei margini di incertezze valutative.

Tali due rischi costituiscono un terreno di confronto e di valutazione per innovare nella direzione di controlli più efficaci ed efficienti; ciò al fine di evitare che una regolamentazione resa necessaria da un evidente fallimento del mercato si avviti in una logica di autogeneranti inefficienze, che nella sostanza fanno fallire l'assetto regolamentare.

CENTRO DI RICERCA DI INNOVAZIONE E DI ECONOMIA APPLICATA - ID EA  
UNITELMASAPIENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA

FRANCESCO DE PASQUALE

CESARE IMBRIANI

PRINCIPALI FONTI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

- 18.5.1978 - Legge introduttiva del reato di riciclaggio in Italia  
19.12.1988 - Convenzione di Vienna delle Nazioni Unite sul traffico di stupefacenti  
7.2.1990 - Raccomandazioni del GAFI/FATF (40)  
8.11.1990 - Convenzione di Strasburgo del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, sequestro e confisca di proventi illeciti  
10.6.1991 - I Direttiva europea sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario (91/308/CEE)  
5.7.1991 - Legge n. 197 sulla limitazione all'uso del contante e la prevenzione del riciclaggio  
9.8.1993 - Legge n. 328 di ratifica in Italia della Convenzione di Strasburgo  
23.5.1997 - D.lgs. n. 153 di riordino della disciplina delle segnalazioni sospette  
25.9.1999 - D. lgs. n.374 di estensione delle misure antiriciclaggio ai professionisti legali  
9.12.1999 - Convenzione di New York delle Nazioni Unite sulla repressione del finanziamento del terrorismo  
17.10.2000 - Decisione europea 2000/642/GAI sulla collaborazione tra Unità di Informazione Finanziaria  
15.11.2000 - Convenzione di Palermo delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata transnazionale  
23.12.2000 - Legge n. 388 di attribuzione del ruolo e dei poteri di FIU all'Ufficio Italiano dei Cambi  
30.11.2001 - Raccomandazioni Speciali GAFI/FATF contro il finanziamento del terrorismo  
4.12.2001 - II Direttiva europea sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario (2001/97/CE)  
31.10.2003 - Convenzione di Merida delle Nazioni Unite sulla corruzione  
20.2.2004 - D. lgs. n. 56 di ratifica in Italia della II Direttiva  
16.5.2005 - Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, sequestro e confisca di beni  
16.3.2006 - Legge n. 146 di ratifica in Italia della Convenzione di Palermo  
26.10.2005 - III Direttiva europea sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario (2005/60/CE)  
21.11.2007 - D. lgs. n. 231 di riforma della disciplina contro il riciclaggio e di soppressione dell'UIC  
15.2.2012 - Nuovo set delle 40 Raccomandazioni GAFI/FATF  
15.12.2014 - Legge n. 186 sulle misure di emersione e di rientro dei capitali  
20.5.2015 - IV Direttiva europea sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario (2015/849/UE)

# USURA, RICICLAGGIO E SISTEMA BANCARIO. PROBLEMATICHE INVESTIGATIVE - GIURIDICHE E STRUMENTI DI PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO

**Abstract.** *Usury, Laundering And Bank System. Investigative-Judicial Issues And Laundering Prevention Instruments.* The crime of usury is one of the most ancient listed in the criminal codes. The issues related to ascertain it with investigations and to repress it are linked to the initial active cooperation of the victim, who becomes a characterising element of the felony and contributes in complicating the investigations, both in the initial stage of the crime than in the one of the “trial soundness” of the accusation. Most of the revenues of usury are largely laundered by the financial/banking circuit; in the last years, in order to address the issue, the banking Institutes have utilized a complex system of internal checks pivoting around the obligation of identifying the customer. The layers of the verifying analysis, the compliance and audit procedures, in conjunction with the investigative activity, ensure that the Judicial Authority is always provided with punctual, plentiful and valid information filtered by the investigative bodies responsible for analysing the reports of suspicious operations.

Keywords: riciclaggio, usura, sistema bancario.

JEL: G21,G28, K40

## PREMESSA

Il rapporto tra criminalità e mondo del credito è sempre stato complesso: da un lato, le organizzazioni criminali hanno bisogno di ricorrere al mondo creditizio per depositare/conservare, ripulire e reinvestire gli ingenti proventi delle attività delittuose consumate; dall’altro, le Banche sono imprese private a scopo di lucro, che hanno bisogno di clienti danarosi di cui raccogliere il risparmio da destinare all’esercizio del credito. Nella realtà, la vera difficoltà per chi esercita la professione creditizia in buona fede è distinguere tra il denaro “buono” e quello “cattivo”.

Ma il denaro non viene prestato solo dalle banche.

Talvolta, si può determinare una vera e propria coincidenza tra l’attività delittuosa e quella *latusensu* creditizia, laddove quest’ultima sia consapevolmente finalizzata – dietro corrispettivo - a finanziare ulteriori attività imprenditoriali intrinsecamente illecite (quali il traffico di stupefacenti) ovvero le attività di riciclaggio o reimpiego finale dei proventi del reato; in altri casi, l’attività creditizia lucra illecitamente sullo stato di sofferenza di privati o imprenditori onesti in difficoltà economica o finanziaria.

È il caso dell’usura.

I capitali illeciti acquisiti nel tempo possono divenire strumento di ulteriore arricchimento per quei soggetti che, distaccatisi dalle più rischiose attività delittuose tradizionali sul territorio, utilizzano i proventi illeciti ottenuti per reinvestirli e realizzare forti guadagni attraverso l’attività di strozzinaggio che, non di rado, è il cavallo di troia

grazie al quale gli usurai acquisiscono le attività imprenditoriali delle loro vittime quale forma di pagamento o penale per l'inadempimento. La letteratura giudiziaria è ricca di casistica fenomenica di questo tipo: gli smisurati proventi ottenuti negli anni '80 e '90 dal contrabbando di tabacchi lavorati esteri e dal traffico di stupefacenti sono stati reinvestiti in attività di usura ovvero per finanziare i trafficanti di droga negli acquisti in Sudamerica di ingenti quantitativi di stupefacenti.

Interessante è la sottolineatura che alcuni collaboratori di giustizia fanno dei tassi di interesse "agevolati" che gli usurai applicano ai trafficanti di stupefacenti o alle organizzazioni criminali rispetto a quanto "normalmente" praticato<sup>1</sup>.

Nel caso specifico l'usuraio, persona di fiducia dei massimi vertici delle organizzazioni camorristiche napoletane, applica ad un capo clan, in considerazione del carisma e del ruolo che questi ricopre in seno al contesto criminale, un tasso pari all'1% mensile; esso è considerato dagli interlocutori un tasso di assoluto favore rispetto al 2 o 3% mensile solitamente richiesto dall'usuraio per i prestiti che effettua alla clientela "comune".

Analogo trattamento di favore viene riservato ai capi delle organizzazioni criminali che hanno necessità di capitali liquidi e di immediata disponibilità per operazioni di finanziamento di traffici di stupefacenti, per i quali occorre versare un acconto ai fornitori. Allorché i quantitativi di stupefacenti da acquistare sono importanti (maggiore è la quantità che si acquista alla fonte in sud America, minore è il prezzo di acquisto) le diverse organizzazioni camorristiche costituiscono una sorta di consorzio, ed ognuno dei clan finanzia e riceve una quota del carico totale di stupefacenti.

Spesso, tali ingenti esborsi sono finanziati da soggetti che praticano l'attività di usura, i quali concedono in prestito il denaro contante necessario per partecipare "all'affare" al tasso di favore dell'1% mensile.

## 1. USURA E RICICLAGGIO

Nel 1989 alcuni elementi dell'organizzazione camorrista napoletana - la famiglia Zaza - stanziatasi nel territorio di Sanremo e dedita all'attività di usura, tentò di aggiudicarsi all'asta la gestione del Casinò di Mentone in Francia.

<sup>1</sup> "A: io mo' per esempio...pure se non si sanno comportare! Io non lo voglio andare in ..... perché quello: ti ha dato due? si pigliava sette, otto milioni di euro, e poi non glieli hanno dati! s'è pigliato solo l'1%...

E: più assai (incompr.)...con l'interesse...e che deve fare quello? mo' si vende le case e ci dà i soldi!?

A: no! non si deve vendere le case!

G: eh!! Mo' si vende le due case....

A: io sto dicendo come la pensano la gente! sono una lotta! ma sono della famiglia nostra...! Figurati se gli consentiamo di vendere le case nostre!...si vendono i figli...ma no le case nostre! Comunque quello ti ha dato 3 miliardi di lire...si è pigliato l'1%... e comunque è un regalo! E tu, femmenell'! ..Chè ci siamo messi sempre a disposizione!...che mi hai sempre messo dietro alle cose..... che non mi hai mai fatto sapere niente?! te sei voluto giostrare solo tu?! Che, vuoi comandare solo tu?"

Attraverso insospettabili prestanome, tra cui un notaio di Alba ed un importante imprenditore veneto imparentato con un notaio monegasco, ex ministro di quel Principato, ed utilizzando i capitali provenienti dall'attività di usura, il clan partecipò all'asta per interposta persona e si vide aggiudicare il Casinò, la cui riapertura poté essere scongiurata solo grazie all'attività investigativa svolta all'epoca dal Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato coordinato dalla Procura della Repubblica di Napoli<sup>2</sup>.

Se l'operazione di riciclaggio fosse andata in porto, la camorra napoletana avrebbe realizzato quello che neanche Cosa Nostra siciliana era riuscita ad ottenere alcuni anni prima, quando aveva tentato di acquisire un Casinò italiano, attraverso propaggini milanesi di quella organizzazione criminale, su cui aveva indagato Giovanni Falcone in collaborazione con i magistrati milanesi.

L'acquisizione di un Casinò da parte di una organizzazione criminale strutturata, come Cosa Nostra siciliana o la camorra napoletana, avrebbe garantito a quella struttura criminale una fonte di riciclaggio straordinaria per i propri proventi illeciti ed una vera e propria "banca" a disposizione delle strutture delinquenziali, le quali avrebbero potuto trasportare lì i contanti "sporchi", cambiati in fiches, e riportare indietro denaro perfettamente legittimato attraverso fittizie vincite documentate con assegni del Casinò.

Anche in questo caso, i proventi dell'attività di usura erano stati utilizzati per finanziare un'acquisizione imprenditoriale - la gestione del casinò di Mentone -che, da una parte, avrebbe rappresentato essa stessa un'attività di reimpiego di capitali criminali; al contempo, essa sarebbe stata funzionale al riciclaggio dei proventi derivanti prevalentemente dalle attività estorsive e del traffico di stupefacenti.

## 2. PROBLEMATICHE INVESTIGATIVE E GIURIDICHE DEL REATO DI USURA

L'attività di usura si presta in maniera perfetta alle dinamiche criminali sin qui descritte, anche per le particolari connotazioni tecnico giuridiche, che ne fanno uno dei reati più difficilmente perseguibili e perseguiti nel panorama giuridico italiano.

### 2.1 *Il profilo psicologico della vittima*

Infatti, il reato di usura, punito dall'art. 644 del codice penale, è un reato per la cui consumazione occorre necessariamente il consenso della vittima; essa, dopo aver cercato invano di ottenere finanziamenti attraverso i normali circuiti bancari e parabancari, e dopo aver esaurito le possibilità di prestiti da parte di amici, parenti e conoscenti, viene indirizzata verso chi pratica l'attività usuraia.

Spesso, le necessità che inducono a rivolgersi all'usuraio non sono solo di carattere strettamente imprenditoriale ma, come frequentemente è avvenuto ed avviene nel meridione, anche di tipo personale, quali l'acquisto di autovetture o vacanze, ovvero per

<sup>2</sup> Il Pubblico Ministero che coordinò le indagini è l'attuale Procuratore Nazionale Antimafia Dr. Franco Roberti.

celebrare avvenimenti di rilevanza sociale quali matrimoni, battesimi o comunioni che, per convenzione sociale, devono essere grandiosi, pena la perdita di prestigio sociale.

Qualunque sia la natura del prestito richiesto, la figura dell'usuraio viene inizialmente percepita dall'usurato non come quella di un criminale che sta imponendo un tasso illecito difficilmente sostenibile, bensì come un "benefattore" se non un "salvatore": l'usuraio, offrendo l'agognato contante ad un soggetto in grave difficoltà economica, ed a cui tutti, amici e parenti compresi, hanno voltato le spalle, consente un momento di "respiro" economico alle necessità del debitore.

Ovviamente tale sollievo è di breve durata, limitato alla necessità immediata, e si tramuterà, inevitabilmente, in una stretta mortale per l'attività imprenditoriale o per il bilancio familiare tutte le volte che il debitore non possiede una dinamica economica tale da far sì che, a breve termine, le sue entrate siano in grado di supportare almeno la corresponsione degli interessi richiesti dall'usuraio.

Infatti, sino a quando il soggetto attivo del reato riceve il corrispettivo degli interessi pattuiti, e non ha ragione di temere per la futura restituzione del capitale, avrà tutto l'interesse a mantenere in piedi il rapporto creditizio, per lui sicuramente vantaggioso.

Ma, ovviamente, se si altera il rapporto entrate – pagamenti che l'azienda o la famiglia è in grado di sostenere, non avendo la possibilità di ricorrere ad altre fonti di finanziamento, il soggetto passivo potrà reggere al debito ingravescente solo depauperando il proprio patrimonio, sino al limite massimo della cessione definitiva dei propri beni o dell'azienda, spesso allo stesso usuraio, che, così, diventa imprenditore sostituendosi al debitore.

In molte occasioni, il creditore usuraio troverà conveniente mantenere l'usurato in una posizione di fittizio intestatario dell'impresa o, addirittura, gli lascerà la gestione dell'impresa retribuendolo come dipendente per mantenere la professionalità della gestione dell'attività ed, al contempo, nascondere la reale titolarità anche a fronte di possibili indagini patrimoniali da parte delle Forze dell'Ordine e della Magistratura.

Quando il rapporto usuraio – usurato supera il punto di rottura, con la totale miseria della vittima e con l'indisponibilità da parte dell'usuraio di acquisirne l'attività d'impresa, e spesso dopo reiterate e gravi minacce all'incolumità personale del soggetto passivo o dei propri familiari, o addirittura dopo episodi di violenza ed intimidazione, l'usurato può determinarsi a denunciare il suo aguzzino, rivolgendosi alla Magistratura o alle Forze dell'Ordine.

A volte tale determinazione viene raggiunta con il sostegno di associazioni di categoria o associazioni antiracket ed usura, anche con la prospettiva di poter, a seguito della denuncia, accedere agli appositi Fondi messi a disposizione dal Ministero dell'Interno attraverso l'azione dell'Alto Commissario.

## 2.2 *L'usura presunta e l'usura in concreto*

L'art. 644 c.p. incrimina le seguenti distinte condotte:

- a) *“farsi dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di denaro (c.d. usura pecuniaria) o di altra utilità (c.d. usura reale), interessi o altri*

- vantaggi usurari” (art. 644, comma 1 c.p.: c.d. prestazione usuraria);  
 b) “*procurare a taluno una somma di denaro od altra utilità facendo dare o promettere, a sè o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario*” (art. 644, comma 2 c.p.: c.d. mediazione usuraria).

Il delitto di usura inteso in senso lato (ovvero comprensivo di entrambe le predette fattispecie), si configura come reato a schema duplice, poiché integrato da distinte condotte (la promessa o la dazione), aventi in comune l’induzione del soggetto passivo alla pattuizione di interessi od altri vantaggi usurari in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra cosa mobile.

A proposito della consumazione del reato di usura è bene rimarcare come il reato si reputi consumato già al momento della promessa di pagamento di un interesse usurario, senza che vi sia bisogno dell’effettiva dazione del denaro<sup>3</sup>.

Con riguardo alla cd. prestazione usuraria (art. 644 c.p., comma 1), il limite oltre il quale gli interessi sono sempre considerati usurari è stabilito dalla legge (art. 644 c.p., comma 3, prima parte), ed è pari al tasso medio relativo alla categoria di operazioni in cui il credito di volta in volta accordato è ricompreso, aumentato della metà (c.d. tasso-soglia: la L. n. 108 del 1996, all’art. 2 indica analiticamente il procedimento per la determinazione dei tassi-soglia, affidando al Ministro del Tesoro solo il limitato ruolo di “fotografare”, secondo rigorosi criteri tecnici, l’andamento dei tassi finanziari). Dal 14 maggio 2011 il “tasso soglia” è calcolato aumentando il Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM) di un quarto, aggiungendo un margine di ulteriori quattro punti percentuali.

La differenza tra il “tasso soglia” e il tasso medio non può essere superiore a otto punti percentuali<sup>4</sup>. Tale metodo di calcolo è stato introdotto dal d.l. 70/2011, che ha modificato l’art. 2, comma 4, della legge 108/96, che determinava il tasso soglia aumentando il TEGM del 50 per cento.

Il legislatore ha precisato che, per la determinazione del tasso di interesse usurario, “*si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito*” (art. 644 c.p., comma 4).

La fattispecie di usura sin qui descritta è la **c.d. usura presunta**: per la sua integrazione è sufficiente la pattuizione di un tasso di interessi che ecceda il limite consentito, ovvero il tasso - soglia, anche in difetto della prova che il soggetto attivo abbia approfittato di uno stato di difficoltà della vittima (la dottrina ha bene osservato, in relazione a tale fattispecie, che “*si può anche ritenere che il legislatore presuma in maniera assoluta che il soggetto*

<sup>3</sup> Sez. 2, Sentenza n. 50397 del 21/11/2014 : *Il reato di usura si configura come reato a schema duplice e, quindi, esso si perfeziona con la sola accettazione della promessa degli interessi o degli altri vantaggi usurari, ove alla promessa non sia seguita effettiva dazione degli stessi, ovvero, nella diversa ipotesi in cui la dazione sia stata effettuata, con l’integrale adempimento dell’obbligazione usuraria. (Principio affermato ai fini dell’individuazione della disciplina applicabile dopo le modifiche introdotte all’art. 644 cod. pen. dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251).*

<sup>4</sup> Si veda il Comunicato del Dipartimento del Tesoro del 18 maggio 2011.

*attivo profitti della condizione di bisogno e di difficoltà della vittima*)<sup>5</sup>.

Tuttavia sono espressamente considerati usurari anche “*gli interessi, anche se inferiori a tale limite ovvero al c.d. tasso-soglia, e gli altri vantaggi o compensi che avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all’opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria*” (art. 644 c.p., comma 3, secondo periodo).

Mosso dalla evidente finalità di “colmare possibili vuoti di tutela” (in relazione a casi nei quali la vittima, in stato di difficoltà, sia stata costretta ad accettare prestiti a tasso di interesse di poco inferiore a quello che per legge è usurario) il legislatore ha, pertanto, previsto, accanto alla usura presunta, una (distinta ed autonoma) fattispecie di **cd. usura in concreto**, collegata a quella presunta da un implicito nesso di sussidiarietà. Affinchè sia integrata la c.d. usura in concreto, occorre che:

- il soggetto passivo versi in condizioni di difficoltà economica o finanziaria;
- gli interessi pattuiti (pur se inferiori al tasso-soglia usurario ex lege) ed i vantaggi e i compensi risultino, avuto riguardo alle “*concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari*”, comunque “*sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all’opera di mediazione*”.

Trattasi di elementi il cui accertamento in concreto (diversamente dai casi di usura cd. presunta) è rimesso alla discrezionalità del giudice.

La condizione di “**difficoltà economica**” si distingue da quella di “**difficoltà finanziaria**” in quanto:

- la prima consiste in una carenza, anche solo momentanea, di liquidità, a fronte di una condizione patrimoniale di base nel complesso sana;
- la seconda investe, più in generale, l’insieme delle attività patrimoniali del soggetto passivo, ed è caratterizzata da una complessiva carenza di risorse e di beni<sup>6</sup>.

Pur essendo innegabile che le “difficoltà economiche o finanziarie” costituiscano concetto affine allo “stato di bisogno” (art. 644 c.p., comma 5, n. 3), nondimeno è evidente l’intenzione del legislatore di attribuire ad essi significati differenti: la condizione di difficoltà economica o finanziaria consiste in una situazione meno grave (tale da privare la vittima di una piena libertà contrattuale, ma in astratto reversibile) del vero e proprio stato di bisogno (al contrario, consistente in uno stato di necessità tendenzialmente irreversibile, non tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma che comunque, comportando un impellente assillo, compromette fortemente la libertà contrattuale del soggetto, inducendolo a ricorrere al credito a condizioni sfavorevoli).

Deve, inoltre, ritenersi che la situazione di “difficoltà economica o finanziaria” vada

<sup>5</sup> Cass. Pen., Sez. II, 25 marzo 2014, n. 18778, Pres. Esposito, Rel. Beltrani.

<sup>6</sup> Cass. Pen., Sez. II, 25 marzo 2014, n. 18778, Pres. Esposito, Rel. Beltrani.

valutata in senso (non meramente soggettivo, ovvero sulla base delle valutazioni personali della vittima, opinabili e di difficile accertamento ex post, bensì) oggettivo, ovvero valorizzando parametri desunti dal mercato.

A ciò induce la necessità, sempre cogente per l'interprete, di ridurre i già ampi margini di indeterminatezza della fattispecie.

Laddove le indagini non consentano di dimostrare che il tasso di interesse praticato dall'aguzzino è effettivamente superiore ai parametri previsti dalla norma o comunque sproporzionato, residua la possibilità di perseguire il reato marginale dell'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico<sup>7</sup>, con tutte le problematiche connesse alla dimostrazione dell'abitualità del reato ed alla struttura professionale necessaria per la sua consumazione<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda l'elemento psicologico, l'usura è un delitto a dolo generico, nel cui "fuoco" rientrano la coscienza e volontà di concludere un contratto sinallagmatico con interessi, vantaggi o compensi usurari.

Con specifico riferimento alla c.d. usura in concreto, il dolo include anche la consapevolezza della condizione di difficoltà economica o finanziaria del soggetto passivo e la sproporzione degli interessi, vantaggi o compensi pattuiti rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all'opera di mediazione.

### *2.3 La ricostruzione del tasso usurario*

La maggiore difficoltà che ci si trova a dover affrontare già in sede di denuncia è l'esatta ricostruzione dei termini del rapporto debitorio, atto fondamentale per poter determinare il tasso usuraio che, per come è strutturata la norma, costituisce il punto cardine della consumazione del reato sia nel caso di usura cd. presunta, sia nel caso di usura cd. in concreto.

Chiaramente, è onere dell'accusa determinare con esattezza il tasso di interesse praticato.

A livello investigativo, occorrerà una piena dimostrazione dell'effettivo tasso usuraio, dimostrazione tutt'altro che facile, giacché la ricostruzione complessiva del dare/avere si innesta in rapporti che spesso sono risalenti nel tempo e sono connotati da molteplici, parziali pagamenti e daripetuti aumenti del capitale prestato in varie tranches; anche computi operati in maniera differente dal creditore ed al debitore, in ordine ai pagamenti di capitale o di interessi, non facilitano il compito degli investigatori.

Una particolare esperienza investigativa venne affrontata nella metà degli anni "90 dalla

<sup>7</sup> Punito a livello contravvenzionale dal Testo Unico delle leggi bancarie del 12.1.2006, con l'arresto da un anno a tre anni e con l'ammenda da euro 12.911 a euro 51.645 (art. 130).

<sup>8</sup> Cass., sez. V, 12.11.2009, n. 7986, in CED Cass. n. 246148. Indicazioni parzialmente diverse, ma compatibili, si leggono in altre pronunce: Cass., sez. II, 10.6.2009, n. 29500, secondo cui il reato è integrato anche in caso di "erogazione di un solo finanziamento in violazione dell'obbligo di iscrizione negli elenchi di cui agli artt. 106 e 113 dello stesso d.lgs., non essendo richiesta una stabile organizzazione né una specifica professionalità". Nello stesso senso Cass., sez. II, 14.12.2001, n. 1628; Cass., sez. VI, 15.12.1995, n. 5009, in Riv. pen., 1996, 450.

Squadra Mobile di Napoli dove, a fronte di un preoccupante fenomeno di numerosi suicidi di imprenditori e di cessioni di aziende dietro le quali si sospettavano celarsi rapporti usurari, e ad un focus sul fenomeno acceso da alcune associazioni di tutela delle vittime dell'usura o di fondazioni a sostegno di tali vittime<sup>9</sup>, venne posta una particolare attenzione al fenomeno e dedicate specifiche risorse investigative al contrasto di tali attività delittuose.

Per addivenire ad una incontestabile certificazione dei rapporti usurari, ed in particolare per determinare con certezza il tasso usurario praticato, la vittima che si era decisa a denunciare veniva munita di un microfono, che consentiva agli investigatori di registrare la conversazione e di ascoltare in diretta un incontro tra il denunciante e l'usuraio, incontro che veniva richiesto dalla vittima con la scusa di dover ricapitolare i conteggi per effettuare i prossimi pagamenti in scadenza.

Risultava di fondamentale importanza che la vittima, nell'elencare i termini del debito, facesse pronunciare direttamente all'usuraio il tasso di interessi praticato e l'ammontare complessivo del dovuto, distinto tra interessi e capitale.

Senza tale dichiarazione autoaccusatoria, la ricostruzione della vicenda economica del rapporto usurario risulta, solitamente, di difficile evidenza in quanto, per la maggior parte dei casi, tale rapporto si costruisce con il tempo, a volte in decine di anni, su base continuativa e progressiva, con frequenti dazioni di denaro da parte dell'usuraio e parziali o totali rimborsi del capitale e degli interessi sino ad allora maturati per tornare, poi, a nuovi prestiti, magari con tassi variati<sup>10</sup>.

Il denunciante veniva, altresì, fornito di alcune banconote "segnate" con le quali effettuare, al termine dei conteggi, il pagamento di una parte del debito.

In tal modo, gli investigatori che ascoltavano e registravano in diretta l'incontro, una volta ritenuto di aver acquisito sufficienti elementi probatori, e documentata la flagranza del reato all'atto della consegna delle banconote, procedevano all'immediato arresto dell'usuraio.

Questa proceduraveniva all'epoca attivata senza un decreto autorizzativo emesso dalla competente Autorità giudiziaria, sulla base dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui la registrazione di conversazioni tra due persone, delle quali una è consenziente alla registrazione, non costituisce intercettazione ambientale ai sensi della normativa prevista dal codice di procedura penale agli artt. 266 e seguenti.

Notevoli i vantaggi investigativi che ne seguirono:

- in primo luogo si effettuava un immediato accertamento sulla veridicità delle dichiarazioni del denunciante, che sgombrava il campo da possibili - e talvolta occorse - ipotesi di uso strumentale della denuncia da parte di un debitore che, pur in presenza di un debito non gravato da un interesse usurario, ed al fine di liberarsi

<sup>9</sup> Tra tutte va ricordata la fondazione di Padre Rastrelli che assisteva le vittime di usura anche con la corresponsione di microcredito.

<sup>10</sup> Sez. 2, Sentenza n. 46669 del 23/11/2011 Ud. (dep. 19/12/2011 ) Rv. 252195: *Ai fini della determinazione del tasso di interesse usurario, deve tenersi conto anche delle commissioni bancarie, delle remunerazioni richieste a qualsiasi titolo e delle spese, ad esclusione di quelle per imposte e tasse collegate all'erogazione del credito.*

- dal peso del debito stesso, denunciava il proprio creditore bloccando, così, almeno per tutto il tempo necessario alla verifica giudiziale, la pretesa restitutoria. In altri casi, la denuncia pretestuosa era finalizzata esclusivamente ad attingere al Fondo vittime dell'usura<sup>11</sup> anche in assenza di qualsivoglia rapporto usurario;
- inoltre, si consentiva una tempestiva azione di polizia giudiziaria a fronte di impellenti richieste di pagamento da parte dell'usuraio che, se non onorate, potevano dare luogo a rischi per l'incolumità del debitore, dei suoi familiari o degli esercizi commerciali da questi gestiti.

L'arresto in flagranza di reato consentiva, inoltre, di procedere con immediatezza alla perquisizione personale e domiciliare attraverso la quale, di frequente, venivano rinvenuti quaderni, appunti o titoli in possesso dell'usuraio che consentivano di ottenere ulteriori riscontri documentali sulla vicenda in esame e, normalmente, su altri soggetti debitori o su complici dell'usuraio, tra cui gli addetti alla riscossione delle rate<sup>12</sup>.

La tempestività della procedura adottata, e l'efficacia della stessa, ampiamente

<sup>11</sup> Dalla Campania si attinge al Fondo vittime dell'usura per il 28% del totale delle erogazioni. Per contrastare il fenomeno dell'usura, la legge 108/1996 ha istituito il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (art. 14) e il Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura (art. 15).

Il Fondo di solidarietà è stato istituito presso l'ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura del Ministero dell'Interno.

Il Fondo eroga mutui senza interessi di durata non superiore a dieci anni a favore di soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica ovvero professionale, i quali dichiarino di essere vittime di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale.

Due gli obiettivi: sostenere finanziariamente le vittime dell'usura e incentivarle a collaborare con la magistratura denunciando l'usuraio.

La Banca d'Italia partecipa ai Nuclei di Valutazione istituiti presso le Prefetture – U.T.G. che accertano l'ammontare del danno subito dai soggetti che richiedono i mutui al Fondo di solidarietà.

Il Fondo di prevenzione eroga due tipi di contributi: il primo è destinato a favore di appositi fondi speciali - costituiti dai confidi per garantire le banche e gli intermediari finanziari che concedono finanziamenti alle piccole e medie imprese a elevato rischio finanziario; il secondo è destinato a fondazioni e associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura - iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze - per garantire banche e intermediari finanziari a fronte della concessione di finanziamenti a soggetti che, pur meritevoli, incontrano difficoltà di accesso al credito.

Il 31 luglio 2007 le istituzioni e i soggetti impegnati nella prevenzione dell'usura e del racket, tra cui la Banca d'Italia, hanno stipulato l'Accordo-Quadro, con l'obiettivo di rendere più proficuo il rapporto di collaborazione tra le banche, le associazioni imprenditoriali e di categoria, nonché i confidi, le fondazioni e le associazioni antiusura, destinatari, in diversa misura, dei Fondi speciali antiusura.

Presso il Ministero dell'Interno è attivo l'Osservatorio per la verifica permanente dell'applicazione sul territorio dell'Accordo-Quadro e per il monitoraggio delle attività antiracket e antiusura. All'Osservatorio partecipa anche la Banca d'Italia.

<sup>12</sup> Sez. 2, Sentenza n. 7208 del 06/12/2012 Ud. (dep. 14/02/2013 ) Rv. 254947 : *Risponde del delitto di concorso in usura il soggetto che, per conto altrui, procede alla riscossione dei pagamenti fatti dalla persona offesa nell'ambito di un rapporto usurario.*

pubblicizzata da associazioni di tutela delle vittime dell'usura, portarono, nel corso di soli due anni, ad un notevole aumento delle denunce e ad un elevato numero di arresti.

Il *modus operandi* sopra descritto è divenuto non più praticabile a seguito del *revirement* giurisprudenziale della Corte di Cassazione, che ha ritenuto illegittima tale prassi investigativa. In tal senso, da ultimo Cass. Sez. 2 n. 19158 del 2015<sup>13</sup>, che si ritiene di riportare per esteso nelle parti salienti:

#### RITENUTO IN FATTO

(...)

*1.1. Deve premettersi che, in via di principio, la giurisprudenza della corte di cassazione è costante nel ritenere che le registrazioni di conversazioni tra presenti, compiute di iniziativa da uno degli interlocutori, non necessitano dell'autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, ai sensi dell'art. 267 c.p.p., in quanto non rientrano nel concetto di intercettazione in senso tecnico, ma si risolvono in una particolare forma di documentazione, che non è sottoposta alle limitazioni ed alle formalità proprie delle intercettazioni (Sez. 1<sup>^</sup>, 14-4-1999, Iacovone; Sez. 1<sup>^</sup>, 14-2-1994, Pino; Sez. 6<sup>^</sup>, 8-4-1994, Giannola).*

*Al riguardo, è stato acutamente evidenziato dalle Sezioni Unite che, in caso di registrazione di un colloquio ad opera di una delle persone che vi partecipi attivamente o che sia comunque ammessa ad assistervi, "difettano la compromissione del diritto alla segretezza della comunicazione, il cui contenuto viene legittimamente appreso soltanto da chi palesemente vi partecipa o vi assiste, e la "terzietà" del captante.*

*La comunicazione, una volta che si è liberamente e legittimamente esaurita, senza alcuna intrusione da parte di soggetti ad essa estranei, entra a far parte del patrimonio di conoscenza degli interlocutori e di chi vi ha non occultamente assistito, con l'effetto che ognuno di essi ne può disporre, a meno che, per la particolare qualità rivestita o per lo specifico oggetto della conversazione, non vi siano specifici divieti alla divulgazione (es.: segreto d'ufficio).*

*Ciascuno di tali soggetti è pienamente libero di adottare cautele ed accorgimenti, e tale può essere considerata la registrazione, per acquisire, nella forma più opportuna, documentazione e quindi prova di ciò che, nel corso di una conversazione, direttamente pone in essere o che è posto in essere nei suoi confronti; in altre parole, con la registrazione, il soggetto interessato non fa altro che memorizzare fonicamente le notizie lecitamente apprese dall'altro o dagli altri interlocutori.*

*1.2. Può dunque essere affermato il principio che la registrazione della conversazione effettuata da uno degli interlocutori all'insaputa dell'altro non è classificabile come intercettazione, ma rappresenta una modalità di documentazione dei contenuti della conversazione, già nella disponibilità di chi effettua la "documentazione" e potenzialmente reversabili nel processo attraverso la testimonianza.*

*1.3. L'acquisizione al processo della documentazione fonica del colloquio può avvenire attraverso il meccanismo di cui all'art. 234 c.p.p., comma 1, che qualifica documento tutto ciò che rappresenta fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo (Cass. sez. 2 n. 7035 del 29/01/2014 Rv 258551).*

*1.4. Diversa è l'ipotesi, ricorrente nel caso di specie, di registrazione eseguita da un privato, su indicazione della polizia giudiziaria ed avvalendosi di strumenti da questa predisposti.*

*In giurisprudenza, a fronte di decisioni che hanno escluso l'esistenza di decisivi elementi differenziali tra la fonoregistrazione effettuata d'iniziativa del privato con apparato nella sua diretta disponibilità e quella ottenuta con un apparecchio fornito dagli inquirenti (Cass. Sez. 2<sup>^</sup>, 5-11-2002 n. 42486), si è*

<sup>13</sup> Sez. 5, Sentenza n. 46500 del 19/09/2011: Il sequestro preventivo, funzionale alla confisca per equivalente del prezzo o del profitto del reato, è legittimamente adottato solo se, per una qualsivoglia ragione, i proventi dell'attività illecita, di cui pure sia certa l'esistenza, non siano rinvenuti nella sfera giuridico-patrimoniale dell'indagato. (Fattispecie in tema di usura).

*ritenuta, invece, l'inutilizzabilità di registrazioni di conversazioni effettuate, in assenza di autorizzazione del giudice, da uno degli interlocutori dotato di strumenti di captazione predisposti dalla polizia giudiziaria; e ciò sul rilievo che, in tal modo, si verrebbe a realizzare un surrettizio aggiramento delle regole che impongono il ricorso a strumenti tipici per comprimere il bene costituzionalmente protetto della segretezza delle comunicazioni (Cass. Sez. 6<sup>a</sup>, 6-11-2008 n. 44128).*

*Sul punto il collegio condivide l'interpretazione offerta dalla Corte di Cassazione secondo cui "per la soluzione della questione, recependo anche il suggerimento offerto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 320 del 2009, occorre prendere le mosse dalla pronuncia delle Sezioni Unite nella sentenza 28-3-2006 n. 26795, nella quale - con riferimento alla materia delle videoregistrazioni -, è stata rimarcata la distinzione esistente tra documento e atto del procedimento oggetto di documentazione.*

*In tale decisione è stato chiarito che le norme sui documenti, contenute nel codice di procedura penale, sono state concepite e formulate con esclusivo riferimento ai documenti formati fuori (anche se non necessariamente prima) e, comunque, non in vista e in funzione del processo nel quale si chiede o si dispone che essi facciano ingresso". Da ciò si è dedotto, con riguardo alle videoriprese che solo quelle effettuate fuori dal procedimento possono essere considerate prova documentale;*

*laddove quelle effettuate dalla Polizia Giudiziaria nel corso delle indagini costituiscono "documentazione dell'attività investigativa", inquadrabile nella categoria delle prove atipiche, previste dall'art. 189 c.p.p.. Il regime processuale delle videoriprese può essere esteso alla documentazione fonica della conversazione effettuata da uno degli interlocutori, dato che la compressione del diritto alla riservatezza ed alla segretezza delle comunicazioni appare assimilabile (Cass. sez. 2 n. 7035 del 29/010/2014 Rv 258551).*

*Quando la documentazione visiva o fonica viene etero diretta dalla polizia giudiziaria il diritto alla segretezza delle conversazioni e delle comunicazioni viene inciso con una precisa finalità investigativa dato che i relativi contenuti sono destinati certamente ad entrare a far parte del compendio probatorio del procedimento in corso.*

*Tale vocazione processuale della registrazione effettuata d'intesa con la polizia giudiziaria consente di inquadrare la relativa operazione come atto di indagine e non come documento; il che consente la assimilazione del relativo regime processuale a quello ideato per le videoriprese; la registrazioni visive come anche quelle audio nella misura in cui non preesistono alla attività investigativa, ma costituiscono uno sviluppo delle stessa comporta una compressione del diritto alla riservatezza ed alla segretezza delle comunicazioni che richiede una tutela assonante seppur non coincidente con quella che presidia le intercettazioni.*

*Si condivide pertanto la necessità che tale compressione di diritti costituzionalmente tutelati avvenga sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.*

*Si ribadisce tuttavia che il controllo di legittimità implicito nella autorizzazione non richiede il rispetto delle norme che regolano l'intercettazione di conversazioni o comunicazioni in quanto "le registrazioni fonografiche, per il diverso livello di intrusione nella sfera di riservatezza che ne deriva, non possono essere assimilate, nemmeno nell'ipotesi considerata, alle intercettazioni telefoniche o ambientali e non possono, quindi, ritenersi sottoposte alle limitazioni ed alle formalità proprie di queste ultime" (Cass. sez. 2 n. 7035 del 29/010/2014 Rv 258551).*

*Le registrazioni fonografiche eseguite da uno degli interlocutori con strumenti di captazione forniti dagli organi investigativi essendo effettuate col pieno consenso di uno dei partecipi alla conversazione, implicano un minor grado di intrusione nella sfera privata rispetto alla intercettazione ovvero alla captazione dei colloqui che intercorrono tra persone inconsapevoli; il che consente di ritenere sufficiente un livello di garanzia minore che può essere assicurato da un decreto del pubblico ministero.*

*"Tale provvedimento, infatti, rappresenta il livello minimo di garanzie richiamato in varie pronunce della Corte Costituzionale (sentenze n. 81 del 1993 e n. 281 del 1998) e al quale la giurisprudenza di legittimità ha fatto riferimento, in mancanza di una specifica normativa, sia in materia di acquisizione dei tabulati contenenti i dati identificativi delle comunicazioni telefoniche (Sez. Un. 23-2-2000 n. 6), sia in tema di videoriprese eseguite in luoghi non riconducibili al concetto di domicilio, ma meritevoli di tutela*

*ai sensi dell'art. 2 Cost., per la riservatezza delle attività che vi si compiono (Cass. Sez. Un. 28- 3-2006 n. 26795)" (Cass. sez. 2 n. 7035 del 29/010/2014 Rv 258551).*

*La mera autorizzazione verbale (del PM) non è tuttavia sufficiente a garantire la tutela del diritto alla segretezza delle comunicazioni. La compressione di tale diritto per finalità investigative deve essere compiuta con atto scritto, fruibile e sottoponibile a future critiche processuali.*

*1.5. Può dunque essere affermato che la registrazione di conversazioni effettuata da un privato su impulso della polizia giudiziaria non costituisce una forma di documentazione dei contenuti del dialogo, ma una vera e propria attività investigativa che comprime il diritto alla segretezza con finalità di accertamento processuale.*

*Tale compressione del diritto alla segretezza delle comunicazioni ha una matrice pubblica resa evidente dal fatto che il contenuto della registrazione è destinato ad entrare nel compendio probatorio del procedimento in corso; la finalità investigativa della registrazione e la conseguente limitazione del diritto alla segretezza delle comunicazioni impongono l'intervento di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, ovvero un decreto motivato del pubblico ministero. La finalità di garanzia del provvedimento autorizzatorio impone la forma scritta con conseguente ostensione e fruibilità processuale della motivazione: si tratta di una forma di garanzia che non si ritiene soddisfatta attraverso la mera autorizzazione orale.*

Da tale orientamento giurisprudenziale consegue che, solo se l'usurato giunge nell'ufficio di Polizia già in possesso di una registrazione nella quale sono riportati gli elementi fondanti del reato di usura di cui è vittima, tali elementi potranno avere *ex se* piena rilevanza indiziaria: potranno essere utilizzati dalla Forza di Polizia per dare sostanza alla denuncia ed, eventualmente, procedere nella flagranza di reato in occasione del pagamento di una rata del debito o, ancora, per compiere ulteriori atti di indagine quali perquisizioni personali o domiciliari ovvero per richiedere intercettazioni, o, in ultima analisi, se l'attività investigativa risulta già sufficiente, per richiedere una misura cautelare.

Ovviamente, sarà fondamentale accertare l'autenticità e genuinità della registrazione che la parte offesa offre a riscontro delle proprie dichiarazioni accusatorie .

Resta la singolarità del dato per cui, mentre un atto d'iniziativa della vittima del reato - l'autoregistrazione – può entrare direttamente nel processo ed essere pienamente utilizzabile, lo stesso atto, effettuato dalla medesima vittima ma con i mezzi e l'ausilio della Polizia Giudiziaria, pur magari autorizzato in forma orale dal Pubblico Ministero, sia processualmente inutilizzabile.

### 3. IL SEQUESTRO PROBATORIO E PREVENTIVO NEI CASI DI USURA

#### 3.1 Il sequestro probatorio

Di particolare importanza nella fase investigativa è il momento della perquisizione domiciliare e personale dell'indagato, nonché quello degli accertamenti bancari.

Infatti, è in queste fasi che si raccolgono fonti di prova determinanti per dimostrare l'attività usuraia: quanto rinvenuto nel corso della perquisizione o degli accertamenti bancari (ad esempio, le cambiali date in garanzia dall'usurato, estratti conto o conteggi) può rivelarsi utile ad accertare i fatti e ad avvalorare/smentire l'ipotesi accusatoria: in

questo caso il materiale rinvenuto sarà sottoposto a sequestro *probatorio*.

Anche il denaro contante può essere sequestrato quando presenti una strumentalità probatoria: cfr. Sez. 2, **Sentenza n.28563** del 12/06/2015, secondo cui *le somme di denaro rinvenute nell'abitazione dell'indagato per un delitto di usura costituiscono cosa pertinente al reato, dovendosi ragionevolmente ipotizzare, sulla base delle modalità con cui di regola viene commesso tale delitto, che le somme di denaro vengano messe, fiduciarmente e in via sistematica, a disposizione di altre persone, per consentire il perseguimento di illecite finalità.*

#### *Le ipotesi di sequestro preventivo*

Gli accertamenti bancari sono cruciali anche per procedere all'eventuale sequestro *preventivo* del patrimonio dell'indagato, sia a fini di confisca del profitto del reato di usura, sia ex art. 12 sexies Legge 356 del 1992, qualora si dimostri che il presunto usuraio non ha fonti di reddito lecite o queste sono insufficienti e sproporzionate a giustificare il patrimonio nella disponibilità del suo nucleo familiare.

**Il sequestro preventivo ex art. 240 c.p.** riguarda il prodotto, il profitto ed il prezzo del reato; nell'usura, il profitto consiste in qualsiasi vantaggio, patrimoniale e non, tratto dal reato, ma diverso dal prodotto, che è rappresentato dalle cose direttamente derivate dal reato (gli interessi usurari).

Proprio in relazione al reato di usura, per la prima volta fu introdotta nel nostro ordinamento **la confisca cd. per equivalente** dalla legge 7 marzo 1996, n. 108, che, novellando l'art. 644 c.p., stabilì, oltre alla **obbligatorietà della confisca del prezzo e del profitto del reato di usura**, che la stessa potesse estendersi a *“somme di denaro, beni o utilità di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona, per un importo pari al valore degli interessi, o degli altri vantaggi o compensi usurari”*.

L'istituto mira a impedire che l'impiego economico dei beni di provenienza delittuosa possa consentire al colpevole di garantirsi il vantaggio avuto di mira con il reato.

La confisca per equivalente richiede la condanna dell'autore del reato e presuppone l'identificazione esatta del profitto del reato; essa si applica nel caso in cui non sia possibile rinvenire direttamente il denaro od i titoli utilizzati dalla vittima per il pagamento di capitale ed interessi<sup>14</sup>.

Diverso è il **sequestro preventivo ex art. 12 sexies Legge 356/1992**: il legislatore, attraverso la misura di sicurezza patrimoniale in questione, ha inteso colpire gli autori di reati-fine più ricorrenti in tema di criminalità mafiosa volti all'accumulo di ricchezze sproporzionate, rispetto alle rispettive disponibilità patrimoniali, prescindendo dal fatto che l'agente sia stato condannato o sia perseguibile anche per l'inserimento in un organismo di stampo mafioso. Ne consegue che, ai fini della misura di cui al succitato art. 12 (che prevede tra l'altro, l'applicabilità nell'ipotesi di condanna per usura), non

<sup>14</sup> Sez. 5, Sentenza n. 46500 del 19/09/2011 : *Il sequestro preventivo, funzionale alla confisca per equivalente del prezzo o del profitto del reato, è legittimamente adottato sole se, per una qualsivoglia ragione, i proventi dell'attività illecita, di cui pure sia certa l'esistenza, non siano rinvenuti nella sfera giuridico-patrimoniale dell'indagato.* (Fattispecie in tema di usura).

occorre dimostrare il nesso di pertinenzialità tra cosa e reato, fondamento della confisca ordinaria ex art. 240 c.p., ma è sufficiente la mancata giustificazione della provenienza e la sproporzione dell'entità patrimoniale - posseduta dalla persona nei confronti della quale sia stata pronunciata condanna o sia stata disposta l'applicazione della pena - che rappresentano elementi presuntivi di illiceità del possesso<sup>15</sup>.

La confiscabilità dei beni nel caso di procedimento penale per il delitto di usura ex art. 12 sexies è diretta, da un lato, ad impedire che comunque il condannato possa trarre un utile dal reato commesso e, dall'altro, a devolvere allo Stato tutte le utilità che appaiano ingiustificatamente acquisite al proprio patrimonio da una persona condannata per il delitto di usura<sup>16</sup>.

Ulteriore possibilità di **confisca è quella cd. di prevenzione**: essa mira a sottrarre alla disponibilità del proposto tutti i beni che siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, senza distinguere se tali attività siano o meno di tipo mafioso: è sufficiente per dimostrare la illecita provenienza dei beni confiscati, qualunque essa sia, l'esistenza di una sproporzione fra disponibilità e redditi ovvero di indizi che lascino desumere che i beni costituiscono provento delle attività illecite e l'assenza di giustificazioni del proposto sulla legittima provenienza del denaro utilizzato per l'acquisto degli stessi<sup>17</sup>.

#### 4. L'INCIDENTE PROBATORIO

Altro strumento di assoluta importanza nelle vicende giudiziarie legate all'usura è quello dell'incidente probatorio, che consente la cristallizzazione processuale delle dichiarazioni del denunciante.

Infatti, come illustrato in precedenza, la caratteristica del reato di usura è quella del consenso della vittima, che perdura almeno in tutta la prima fase del rapporto usuraio.

Solo allorché la vittima non è più in grado di effettuare il pagamento, e l'usuraio si mostra per quello che è, un aguzzino capace anche di ricorrere alla violenza per ottenere quanto illecitamente preteso, la persona offesa si determinerà a ricorrere alla giustizia per sfuggire alla morsa dell'usuraio.

Tuttavia, se, come è nella fisiologia del processo penale italiano, trascorre un tempo considerevole tra il momento della denuncia e quello della deposizione in aula, è possibile che il denunciante subisca tutta una serie di avvicinamenti, amichevoli e non solo, da parte dello stesso usuraio, di complici, parenti, "amici", finalizzati ad un "ammorbidimento" delle dichiarazioni rese in fase istruttoria, che si cerca di riportare nell'alveo di un normale

<sup>15</sup> Cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 33984 del 29/05/2002.

<sup>16</sup> Cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 881 del 22/02/1999.

<sup>17</sup> Cfr. Cass. Sez. 2, Sentenza n. 43145 del 27/06/2013; in applicazione del principio, la Corte ha confermato il provvedimento di confisca di numerosi beni nei confronti di un soggetto indiziato di svolgere attività di usura e di abusivo esercizio dell'attività creditizia sulla scorta di una comparazione, effettuata a mezzo perizia, dei flussi economici leciti del proposto e della sua famiglia e dei beni acquistati nel corso degli anni anche precedenti l'inizio dell'attività illecita.

rapporto di prestito amichevole, a tassi al di sotto di quelli determinati a livello nazionale dagli organi competenti (che variano anche di anno in anno a seconda del livello dei tassi bancari).

Questi “avvicinamenti” giungono quasi immancabilmente al denunciante, ed arrivano anche all’offerta della cancellazione del debito che, come detto, costituisce il solo motivo che ha spinto il soggetto passivo del reato a collaborare con la giustizia.

Questi, quindi, può trovare soddisfatto il suo massimo interesse a non essere più oberato dal debito in cambio di “lievi” aggiustamenti nel corso della propria deposizione in Tribunale che rendano meno gravosa la posizione dell’imputato.

Da ciò il frequente caso di deposizioni in udienza ricche di “*non ricordo*”, “*il tasso non era stato concordato*”, “*non ricordo se stavamo parlando del capitale o degli interessi*”, “*non sono mai stato minacciato ed il rapporto era amichevole*”, che, spesso, portano all’assoluzione dell’imputato per il mancato raggiungimento della prova del tasso usurario praticato.

A fronte di una possibile alterazione della genuinità della deposizione, per i processi di usura è possibile - ed auspicabile - ricorrere allo strumento processuale disciplinato dall’art. 392 del codice di procedura penale: **l’incidente probatorio**.

Esso consente al Pubblico Ministero ed alle altre parti di chiedere l’assunzione anticipata della prova testimoniale nelle fasi precedenti al dibattimento quando “*per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona non potrà essere esaminata nel dibattimento per infermità/altro grave impedimento (...) o che la stessa sia esposto “a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso”*”.

La prova raccolta in sede di incidente probatorio viene cristallizzata, come se fosse stata raccolta in dibattimento; essa diviene così incontrovertibile nelle successive fasi del giudizio, se non per eventuali e sopravvenute contestazioni .

Con l’incidente probatorio si eviterà il verificarsi di vicende come quella oggetto d’indagine nell’anno 2014, di cui si riporta di seguito uno stralcio delle intercettazioni ambientali: i due interlocutori, AAAA e BBBB, si stanno recando in auto presso la Corte d’Appello, laddove è prevista l’escussione della vittima AAAA nell’udienza del processo a carico di BBBB, del cognato di BBBB e dell’avvocato che ha concorso nell’usura. Tutti e tre erano stati già condannati in primo grado.

Parlano di indicazioni stradali. AAAA dice che si è dimenticato di prendere probabilmente delle medicine. BBBB chiede se devono andarle a prendere. AAAA dice di proseguire perché altrimenti si fa tardi per l’udienza. Poi AAAA inizia a parlare delle dichiarazioni che ha già reso nel processo di primo grado, sulle nuove domande che prevede gli vengano fatte e su come egli ha intenzione di rispondere<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> AAAA: *io mo', via via ... ti faccio tutti i passaggi, perchè me li ricordo buono!! quando stavamo nella casa ... dice: “Come vi trovate qua? Come vi siete trovati?” ... “E perchè io dovevo dare i soldi!” La parola che dice ... ti ricordi? Non glieli potetti restituire ... non glieli ho potuti restituire ... “Considerate - dissi - vuol dire che io tengo la casa e gli ho dati i documenti ...” ... cioè questo ... che io ho dichiarato allora!*

BBBB: *sì! ma tu devi dire ...*

AAAA: e poi dice: "Come conosci ...?" ... Io adesso ti dico quello che mi ricordo io e poi mi dici tu ...  
"E con BBBB ... BBBB come lo conosci?" ... "E perché quello vendeva gli inerti, breccia, sabbia ..." questo è quello che ho dichiarato allora ,...

BBBB: eh!

AAAA: ... "e ci siamo conosciuti e ci siamo frequentati ..."

BBBB: ... "sono stato invitato al matrimonio, sono andato al matrimonio ... sono di famiglia" ...

AAAA: questo non gliel'ho detto perché non mi sono ricordato ... se lo potevo dire o non lo potevo dire ... si andava nell'intimità ... allora ... nell'intimità io non lo sapevo perché poi non siamo stati ... "e questa come è venuta qua?" ... dissi: "io tengo la casa: venitela a vedere là ..." Per non dire che ... ero sotto tiro ... "... tengo la casa a paestum, e sono venuti a paestum" .... "ma con chi è venuta?" ... "e io che ne so chi sono e chi non sono quelli!" ... e questo è il succo del ragionamento che io ho dichiarato!! ...

Poi aggiungere o togliere una parola ... con l'augurio al 1000 per 1000 che non mi scordo ... se poi, sotto i tiri delle domande ...

BBBB: una cosa ... Quando ti dicono: "i soldi?" ... dici: "io i soldi ... io gli ho venduto la casa ... gli ho venduto la casa"

AAAA: Gli devo dire che gliel'ho venduta?

BBBB: sì ... "Io gli ho venduto la casa! Però la casa perché non era in regola quello mi aveva dato i soldi ..." ... "Perché non era in regola?" ... "Perché era abusiva!"

AAAA: eh, eh (si sovrappongono le voci) ma io mi pare che questo glielo dissi! Pure questo dissi ... sì, sì, sì ... adesso mi

BBBB: DICI: "Abbiamo fatto il compromesso ... adesso la casa era abusiva ... Non l'ha voluta ... abbiamo dovuto fare un altro contratto ... dovevamo fare ..."

AAAA: e scusa: se poi mi domandano a me: "E PERCHÈ AVETE RIMASTO I DOCUMENTI?" ... Perché quello adesso la cosa cruciale dice: "Tu hai rimasto i documenti di tua moglie e per quale motivo ...?" mi fanno più di una domanda, perché già allora ...

BBBB: tua moglie ... li rimanesti dall'avvocato e te ne andasti?

AAAA: ah?

BBBB: dall'avvocato li rimanesti?

AAAA: No ... l'avvocato ... io sto parlando ...

BBBB: i documenti li rimanesti all'avvocato?

AAAA: Sì! Li lasciasti all'avvocato! hai capito? E questo è quello che ... perché i documenti ... Tuo cognato fece il pazzo, allora dissi: "Andiamocene!! ...- inc. ..." rimasi anche i documenti perché quella iniziò a dire: "voi non sapete con chi avete a che fare!!"

BBBB: Eh! quando fa questa domanda ... devi dire: "l'avvocato mi ha detto <<voi qua ... non sapete ... qua faccio lo studio!! tutti e due ... ma voi vi rendete conto dove state?>>"

AAAA: eh ... eh ...

BBBB: Non devi dire che ce l'aveva con te ...

AAAA: sì, questa è la parola che dissi io ... perché poi erano intercettato le parole ... stavano intercettate le parole ... "Vi faccio il fosso ... vi atterro dentro ..." ... questo è quello che stava ...

BBBB: Tu devi scagionare l'avvocato, non a mio cognato! perchè scagionando all'avvocato hai scagionato a tutti quanti!! hai capito?

AAAA: Ho capito, ho capito!

BBBB: Devi dire: "a me l'avvocato quando ha detto <<ma voi avete capito con chi avete a che fare?>> ma non intendeva che l'avvocato l'aveva con ... che noi stavamo a casa sua ... <<ma avete a che fare dove vi trovate qua! voi state in uno studio di un avvocato! andatevene a un'altra parte qua non dovete gridare ... andate fuori ...>>"

AAAA: " ... e chi è che li ha portati là?" ... "E io li ho invitati io stesso - ho detto - io tengo la casa là venite a vedere se è vero che io non tengo i documenti a posto di questa casa" ... questo è quello che io ...

BBBB: devi dire: "... inc. ... quello si doveva fittare una casa ... inc. ..." ... mi vado a fittare una casa  
 AAAA: va bene affittare una casa ... così dissi ... "E come li hai conosciuti?" ... "Quelli si dovevano fittare una casa ..." iniziamo daccapo ... tanto per dirti quello che ho fatto inc. ... da quello ... poi qualche parola in più qualche parola mancante ... inc. ... "Come lo hai conosciuto?" ... "Andando girando trovai ... dovevano fittare una casa. – (interrompe il discorso per dare indicazioni stradali)– dice: "Come???" ... "Andavano cercando la casa ... andavano cercando una casa ... inc. ... e ci mettemmo d'accordo per il mese di agosto ... inc. ... sapete il rapporto dato che i paesi vesuviani roba di Napoli ... ho tenuto l'attenzione e poi siamo rientrati nell'amicizia ... dove sapete una parola porta a un'altra io tengo i problemi ... tengo il problema tengo i problemi ... e gli ho cercato questo piacere ... dei soldi ... e fittato tutto ...

BBBB: inc. ...

AAAA: eh ... ... "Se voi mi date il tempo di spiegarvi, io vi sto dicendo <<Avvocato! Mi volete dare il tempo che io ... io non riesco ... >>" ... che poi saliva la pressione per il fatto del diabete ... " ... E mi ha prestato questi soldi!" ... "Come ve li ha dati i soldi?" ... "Non mi ricordo se mi ha dato due assegni o un assegno e una liquidità! Non lo ricordo questo con sicurezza ... il valore di 5.500,00 euro!" ... "Ma avete pagato int...?" ... "Io non ho pagato nessuno interesse perché il rapporto di amicizia non ..." ma qua ... "Ma questo lo dite voi!" ... "Ma io di questa cosa non ho avuto questa esperienza inc. ..." poi io con un orecchio non sentivo come ... inc. ... la cosa ... fece una sospensione di dieci minuti il Presidente! Disse: "Va bene?" ... Dissi: "Va bene inc. ...!" ... "Come avete conosciuto a BBBB?" ... "L'ho conosciuto che io facevo l'appaltatore ero un'impresa e lui vendeva i materiali edili e io andavo a comprare il pagamento ... li tenevo i soldi non li tenevo ..." perché mi ricordo la parola che mi dicesti tu: "Dici che ti devo dare pure qualcosa di soldi!" Questo è quello che io sotto pure il giuramento ... è stato questo ... "Ma qua si dice che qua vi fanno il fosso, vi atterrano dentro!" ... "Scusate ma io non ho capito ma uno che avanza i soldi, vede che io prometto, prometto, prometto, prometto ... viene spontaneo a dare una Risposta malamente!" questo io ... inc. ... le parole ... per non dire le minacce effettivamente ci sono state! ho detto: "ma è normale!" ... ho cercato di aggiustare il tiro! ... "È normale che uno dice: <<Ma tu questi soldi me li vuoi dare o no?>> ... cioè hai capito Viciè? Queste sono ... tutte le domande che ci sono state ...

BBBB: là quello che inc. ... devi dire: "Sentite, a me quello mi ha prestato i soldi poi io dissi <<mi devo vendere una casa ...>> (si sovrappongono le voci) allora io piglio e gli ho fatto il compromesso ... mi ha dato i soldi ... abbiamo apparato a 35mila euro quanti erano ... 40... 35 non mi ricordo neanche ..."

AAAA: sperando che mi ricordo questi passaggi!

BBBB: devi dire: "Dovevamo fare un altro compromesso ... non mi ricordo se lo avevamo fatto dovevamo fare il secondo compromesso perché io tenevo un'altra casa regolare messa a posto ... (si sovrappongono le voci) devi dire dovevamo fare la valutazione perché quella là è regolare non era abusiva ... allora dovevamo specificare ... allora dovevamo fare un quantitativo quanto poteva andare e rimasi i documenti e mi sono dimenticato di andarli a prendere perché poi ... inc. ... certamente io dissi: <<non ci siamo apparsi allora gli dovevo dare i soldi>> ... certamente quello dice: <<io ti ho dato i soldi adesso mi devi dare i soldi!>> ... <<Non li tengo>> ... <<non mi dai gli interessi ma a me mi dai i soldi!>>..."

AAAA: inc. ... mille parole ti prendono con i trucchi in un modo ... Non è tanto semplice ... inc.

BBBB: Comunque devi dire sempre il fatto che ... l'avvocato quando ci troviamo sopra dall'avvocatessa ... tu stavi sopra all'avvocatessa quando ha fatto il bordello?

AAAA: Eh, sì, sì, sì!! inc. ... io ho sentito pure le parole sue ...

BBBB: Devi dire: "sentite quella inc. ... ha detto ... ma quella non intendeva con chi aveva a che fare! intendeva dice <<voi qua state nell'ufficio mio, state sopra a uno studio di un avvocato ... il bordello qua non lo dovete fare! andatelo a fare a un'altra parte! voi qua avete a che fare con me! vi rendete conto dove state e con chi avete a che fare qua sopra?>>" hai capito?

(...).

## 5. IL CONCORSO CON ALTRE IPOTESI DI REATO

Di particolare interesse è, invece, la possibilità che le modalità di riscossione dei ratei da parte dell'usuraio, attuate con violenza o minaccia a fronte della "resistenza" della vittima, integrino autonome fattispecie di reato, per lo più il reato di estorsione, dando vita ad una ulteriore contestazione di addebiti. Infatti, la giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>19</sup> ha più volte individuato nella condotta violenta o minacciosa dell'usuraio gli estremi per la contestazione del reato di estorsione come autonoma fattispecie criminosa rispetto al reato di usura già consumato.

## 6. L'INCIDENZA DEL REATO DI USURA IN CAMPANIA A CONFRONTO CON LAZIO E LOMBARDIA

Che il fenomeno dell'usura colpisca soprattutto il Meridione è evidenziato dalla statistica di seguito riportata<sup>20</sup>, che dimostra come in Campania, nel primo semestre del 2015, vi siano state il triplo di denunce per usura rispetto alla Lombardia ed il 25% in più rispetto al Lazio.

<i>Denunce per il reato di usura</i>				
	1° Semestre 2015	2014	2013	2012
Lombardia	14	56	56	68
Perc. X 100.000 abit	0,14	0,56	0,56	0,69
Lazio	19	44	51	42
Perc. X 100.000 abit	0,33	0,77	0,89	0,73
Campania	45	72	86	103
Perc. X 100.000 abit	0,77	1,23	1,47	1,77

Si osserva una netta diminuzione del fenomeno in Lombardia e nel Lazio, mentre in Campania non vi sono scostamenti significativi rispetto agli anni precedenti. È intuitivo che i numeri sopra evidenziati rappresentano una percentuale esigua rispetto alla generale percezione del fenomeno; nondimeno, i dati sono rappresentativi di come l'usura sia maggiormente patita in Campania rispetto al Centro ed al Nord Italia soprattutto in ragione della percentuale per abitanti che, rapportata su base annua, supera di due volte il Lazio e di tre volte la Lombardia.

Secondo una ricerca del Censis e della Confcommercio<sup>21</sup> basata su un significativo campione di imprenditori "la percezione da parte degli imprenditori, inoltre, che il ciclo

<sup>19</sup> Sez. 2, Sentenza n. 7208 del 06/12/2012: *Risponde del delitto di concorso in usura il soggetto che, per conto altrui, procede alla riscossione dei pagamenti fatti dalla persona offesa nell'ambito di un rapporto usurario.*

<sup>20</sup> Dati Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

<sup>21</sup> Riportata nel volume "L'usura in Campania: un ricorso differenziato al credito illegale ma un uguale esito di avvelenamento dell'economia regionale" a cura del prof. Giacomo Di Gennaro pag. 49.

*economico negativo favorisce l'espansione dell'azione economica delle organizzazioni criminali proviene dal 57% degli intervistati, che ha dichiarato di essere a conoscenza di casi di usura ed estorsione realizzati "ai danni di altri imprenditori nella zona di appartenenza"».*

Ciò dimostra che l'emerso costituisce solo una piccola parte del fenomeno usura.

Oltre che da fattori storico-ambientali legati ad una malintesa tradizione del fenomeno del prestito privato da parte dell' "amico di famiglia", tale dato è il portato di una obiettiva maggiore difficoltà di accesso al credito presso gli Istituti autorizzati che si riscontra in Campania in rapporto con il centro e nord Italia. Questa difficoltà rende maggiormente diffuso il fenomeno, oltre che tra i privati cittadini, oggi colpito particolarmente al Sud dalla perdurante crisi economica che ha aumentato l'indebitamento ed il sovra-indebitamento individuale, anche nella fascia dei piccoli e medi commercianti ed imprenditori che necessitano, per l'espansione o per il mantenimento delle attività imprenditoriali, di un frequente e veloce ricorso al credito.

## 7. IL RAPPORTO CON IL MONDO BANCARIO

Anche l'usuraio ha bisogno del rapporto con il mondo bancario e della finanza.

Infatti, la necessità di ripulire - o semplicemente depositare - gli ingenti guadagni ottenuti con tale illecita professione, rende l'usuraio un soggetto dinamico ed attivo nei rapporti con il mondo bancario o finanziario.

Al di là di una riserva strategica in contanti da utilizzare per fare fronte ad improvvise richieste dei "clienti", i proventi del reato verranno ripuliti o reinvestiti attraverso i normali circuiti bancari, quando non direttamente impadronendosi delle attività commerciali o imprenditoriali della vittima in caso di mancato pagamento di debiti. In un caso giudiziario recente, l'usuraio conservava in casa, occultati in varie intercapedini dei muri della propria abitazione, oltre otto milioni di euro in contanti, rinvenuti solo a seguito dello sfondamento delle pareti; inoltre, alcune decine di milioni di euro erano stati reinvestiti dallo stesso usuraio in diverse attività commerciali gestite in società con altri importanti esponenti della criminalità organizzata che, a loro volta, in tal modo riciclavano i proventi della loro attività illecita. Altra parte del patrimonio era stata, invece, investita dall'usuraio attraverso alcuni sportelli bancari, dove l'uomo aveva potuto contare sulla complicità di alcuni dipendenti, che omettevano le obbligatorie segnalazioni di operazioni sospette ai sensi delle normative antiriciclaggio. Sicuramente, perché espressamente riferito dagli interessati durante conversazioni telefoniche ed ambientali intercettate, sono state molte le mancate segnalazioni all'Autorità di vigilanza per operazioni sospette in violazione dei propri doveri professionali e delle leggi antiriciclaggio<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> I due bancari sono stati successivamente assolti da addebiti penali.

Molto probabilmente, anche in considerazione del fatto che le banconote si presentavano come nuove, sono passati per sportelli bancari gli otto milioni di euro che, a detta dello stesso usuraio nell'ambito di dichiarazioni rese all'Autorità Giudiziaria, risalgono alla sua precedente attività di contrabbandiere sviluppatasi negli anni 70/80 e che, quindi, hanno reso necessaria la loro conversione da lire in euro all'atto dell'ingresso della moneta unica nel 2001. Al riguardo, è opportuno ricordare che, secondo la giurisprudenza consolidata, risponde del reato di riciclaggio chi

*“avendo ricevuto denaro ad interesse usurario, lo reimpieghi mediante versamento su conti correnti bancari intestati a proprio nome, con l'intento di mascherare l'effettiva provenienza dello stesso e con la consapevolezza che in tal modo sarebbe stato possibile reimmetterlo sul mercato per compiere attività finanziaria o nel settore immobiliare, in modo da rendere più difficile l'accertamento della sua provenienza”* (cfr. Corte di cass. Sez. 2, Sentenza n. 28856 del 08/05/2013).

## 8. LA PREVENZIONE DEL RICICLAGGIO<sup>23</sup>

Quali sono, in concreto, gli strumenti che gli Istituti bancari si sono dati, negli anni, per prevenire e contrastare il riciclaggio di denaro provento illecito della criminalità nonché, in un'ottica attuale, per prevenire la possibilità del finanziamento attraverso i circuiti bancari internazionali di cellule terroristiche che, in tal modo, possono procacciarsi la disponibilità finanziaria in Italia per la realizzazione di attentati nel nostro Paese o, anche, di effettuare proselitismo?

Una delle sintesi con cui si può meglio rappresentare l'essenza tecnico-funzionale del processo di contrasto al riciclaggio ed al terrorismo, sulla base delle esperienze maturate fin dal 1991 dalle Banche italiane, è relativa alla capacità di saper valutare al meglio la *coerenza* tra:

- 1) le informazioni disponibili riferite alle numerosissime operazioni processate,
- 2) tutte le ulteriori informazioni acquisite nell'ambito del processo di conoscenza della clientela di propria competenza,
- 3) tenendo opportunamente da conto l'identificazione degli effettivi titolari e dei collegamenti esistenti tra tutti i soggetti interessati.

Una volta specializzata la capacità organizzativa e procedurale di intercettare e gestire adeguatamente eventuali “incoerenze”, è risultata poi vincente la capacità di formazione e *sensibilizzazione* del personale degli Istituti bancari ad un'adeguata gestione delle anomalie evidenziate ed all'individuazione delle operazioni sospette e delle altre comunicazioni antiriciclaggio previste dal legislatore.

Non a caso la normativa vigente identifica chiaramente i due compiti fondamentali delle banche:

<sup>23</sup> Si ringrazia per la consulenza il Dr Emmanuele Di Fenza, delegato per le Segnalazioni di Operazioni Sospette del gruppo Intesa Sanpaolo.

- 1) la capacità organizzativa e procedurale;
- 2) l'adeguatezza della sensibilizzazione e delle competenze degli incaricati individuati nell'ambito dell'organizzazione aziendale come "attori" degli obblighi di registrazione, comunicazione e segnalazione.

È, infatti, indubbio che, anche laddove si presupponga la presenza di adeguati sistemi organizzativi ed informatici, al fine di perseguire una efficace azione da parte della banca è comunque indispensabile rafforzare, nel continuo, le capacità delle persone fisiche incaricate degli adempimenti, al fine di svolgere a pieno il ruolo "attivo" loro assegnato.

Dalla mera lettura dei potenziali destinatari di alcune tra le principali sanzioni oggi previste, si può altresì agevolmente ricavare il largo spettro delle competenze coinvolte dal D. Lgs. 231/2007, nell'ambito delle complesse, diverse, ed articolate organizzazioni bancarie:

- 1) sanzioni penali per omessa comunicazione di violazioni o infrazioni antiriciclaggio: i cui destinatari sono i componenti del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza, del comitato di controllo di gestione, dell'organismo di vigilanza ex 231/2007, e di tutti i soggetti incaricati del controllo di gestione;
- 2) sanzioni amministrative per omessa segnalazione di operazioni sospette: i cui destinatari sono i responsabili della dipendenza, dell'ufficio, di altro punto operativo, unità organizzativa o struttura dell'intermediario cui compete l'amministrazione e la gestione concreta dei rapporti con la clientela e il legale rappresentante, ovvero un suo delegato ove nominato, cosiddetto "responsabile del processo di segnalazione";
- 3) sanzioni per violazione degli obblighi di identificazione: i cui destinatari sono gli incaricati all'accensione dei rapporti o all'esecuzione di operazioni.

Il notevole impegno profuso per pervenire alla adeguatezza, aggiornamento e continuità dei processi formativi appare evidente, anche alla luce della continua attività della Banca d'Italia<sup>24</sup>, che non ha mai smesso di richiamare con decisione la necessità di intervenire nel continuo nel processo di formazione e sensibilizzazione del personale e di corretto utilizzo degli strumenti e delle procedure antiriciclaggio.

Sin dal 1991 la Banca d'Italia ha infatti sottolineato come la formazione e l'addestramento del personale sulla normativa antiriciclaggio e sulle finalità dalla stessa perseguite costituisca un momento fondamentale per la piena applicazione ed efficacia della legge stessa, nonché obbligo a carico degli intermediari, disponendo che, anche con riferimento all'utilizzo delle procedure:

- la formazione deve avere carattere di continuità e sistematicità,
- specifici programmi di formazione devono essere effettuati per chi è preposto ai rapporti con la clientela ovvero con la UIF<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Si guardi in particolare al decalogo della Banca d'Italia e le istruzioni operative emanate dal Governatore della Banca D'Italia il 12.01.2001 ed il Provvedimento Banca D'Italia del 10.03.2011.

<sup>25</sup> L'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF) è l'unità centrale nazionale con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, istituita presso la Banca d'Italia dal

## 9. LA RILEVANZA DEL PROCESSO DI TRACCIAMENTO DELLE INFORMAZIONI PROCESSATE

Dall'osservatorio del sistema bancario appare sempre più evidente come il crescente volume di transazioni da prendere in considerazione, il crescente ricorso a canali diversificati (remote banking, carte, internet, telefonia, etc.), con le attuali e sempre più sofisticate tecnologie e con l'attuale livello di globalizzazione dei mercati (indipendentemente dall'allineamento degli standard normativi e tecnologici presenti nei vari Paesi), possa essere sottoposto a controlli efficaci, in sede di antiriciclaggio, solo tramite procedure e sistemi in grado di tracciare, conservare ed elaborare adeguatamente le informazioni disponibili, mantenendole costantemente aggiornate.

Sin dai tempi della entrata in vigore della legge n. 197/1991, veniva introdotto nel sistema antiriciclaggio italiano un sistema di tracciatura informatica di tutti i rapporti con la clientela e di tutte le operazioni bancarie di importo significativo che ha consentito, tra i primi Paesi al mondo, di mettere a punto un progressivo e crescente approccio strutturato ed organizzato alla materia. Oggi il sistema antiriciclaggio italiano, che ruota intorno al D. Lgs. 231/2007, ha ulteriormente implementato il sistema di tracciatura integrandolo con nuove e più stringenti informazioni, tra cui quella del "titolare effettivo" di operazioni o rapporti anche se di natura fiduciaria.

In estrema sintesi, l'Italia è tra i primi Paesi al mondo ad avere avviato un capillare, consistente e progressivo processo di conoscenza informatico - procedurale del "CHI - FA - COSA", presupposto irrinunciabile di una sostanziale ed efficace azione antiriciclaggio.

Se si guardano i risultati ottenuti in termini assoluti, così come fanno alcuni critici del sistema, può apparire riduttivo il numero di segnalazioni in rapporto alla grande mole di operazioni effettuate. Ma la capacità di individuare la singola operazione utile su una massa notevole di dati è il frutto di preparazione, professionalità e capacità tecnologica.

## 10. LE PROCEDURE DI REGISTRAZIONE DI INFORMAZIONI NELL' "ARCHIVIO UNICO INFORMATICO"

Le banche registrano in archivio unico informatico, che conservano per un periodo di dieci anni, le seguenti informazioni:

1. con riferimento ai rapporti continuativi ed alla prestazione professionale: la data di instaurazione, i dati identificativi del cliente e del titolare effettivo, unitamente alle generalità dei delegati a operare per conto del titolare del rapporto e il codice del rapporto ove previsto,

d.lgs. 231/2007, in conformità a regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una Financial Intelligence Unit (FIU) dotata di piena autonomia operativa e gestionale. La UIF riceve e acquisisce informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori; ne effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini dell'invio ai competenti Organi investigativi e giudiziari, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione. (Definizione tratta dalla relazione annuale del 2014 della UIF).

2. con riferimento a tutte le operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che appaiono tra di loro collegate per realizzare un'operazione frazionata: la data, la causale, l'importo, la tipologia dell'operazione, i mezzi di pagamento e i dati identificativi del soggetto che effettua l'operazione e del soggetto per conto del quale eventualmente opera.

L'archivio unico informatico è formato e gestito in modo tale da assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione.

La rilevanza delle informazioni contenute nell'archivio unico informatico è evidente anche sulla base delle sempre più numerose indagini condotte dall'Autorità Giudiziaria ricorrendo anche all'ausilio di tale strumento.

In tale contesto è importante sottolineare che:

- 1) le informazioni relative a tutti i clienti ed a tutte le operazioni di importo significativo vengono registrate nell'archivio unico informatico a prescindere dalla presenza o meno di criticità o di sospetti,
- 2) le Autorità Giudiziarie o la D.I.A. accedono a tali informazioni solo laddove la normativa vigente lo consenta esplicitamente.

Inizialmente il sistema bancario italiano ha incontrato notevoli difficoltà per predisporre un sistema così complesso di archiviazione ed elaborazione dei dati che, è bene sottolineare, non aveva e tuttora non ha, in tutti i Paesi del mondo, molte "costruzioni" paragonabili per dimensioni, utilizzo e diffusione territoriale.

Le difficoltà si sono pertanto tradotte in significativi capitali investiti dal sistema bancario negli anni, al fine di alimentare un data base così capillare che registra, giorno per giorno, tutti i rapporti e tutte le operazioni bancarie in un archivio "ad hoc" da cui traggono alimentazione le procedure antiriciclaggio.

È, altresì, bene sottolineare che l'evoluzione dei sistemi informativi dei singoli Istituti bancari italiani, oggetto di cospicui investimenti negli ultimi anni, è stata così rilevante che oggi, tranne che in alcuni casi di Istituti con competenza locale e poco significativi sul piano complessivo, sarebbe possibile, da parte dell'Autorità Giudiziaria o le altre Autorità autorizzate dalla normativa che richiedono il dato, acquisirlo direttamente dal sistema informatico della singola Banca, rendendo superfluo continuare ad alimentare l'Archivio Unico Informatico dedicato (ad esempio accedendo direttamente ad un conto corrente o alle procedure titoli o estero).

Tale soluzione potrebbe pertanto consentire di dedicare le "risorse liberate" (siano esse finanziarie che umane) dall'impegno di tale archivio a favore dello sviluppo di altri strumenti antiriciclaggio ed in particolare all'interconnessione delle interrogazioni dei rapporti multipli con più Istituti bancari.

Per quanto ovvio, non vi è alcun dubbio da parte delle Banche sulla rilevanza delle

informazioni da produrre. Le Banche, infatti, utilizzano tali informazioni nelle procedure di valutazione del rischio di riciclaggio, nel processo di scrutinio delle operazioni anomale e nel processo di segnalazione di operazioni sospette.

Quindi, hanno tratto giovamento dalla spinta all'informatizzazione legate all'ossequio al dettato normativo per mettere a punto un sistema informativo evoluto che soddisfa, ad uno stesso tempo, l'esigenza giudiziaria e preventiva dello Stato ed un miglioramento di performance operative e di security della stessa banca.

## 11. PRIVACY E GRANDE FRATELLO

Nel sistema bancario italiano gli archivi e le procedure antiriciclaggio sono assoggettate, oltre che alle normative in materia di Privacy, anche ad ulteriori norme specifiche, contenute prima nella Legge 197/1991 ed oggi nell'attuale sistema del D.Lgs. 231/2007.

Prova del fatto che il sistema italiano risulti essere adeguato alle esigenze dell'Autorità e sufficientemente messo in sicurezza dalle banche e dagli altri destinatari, si può rilevare anche dall'assenza di incidenti relativi a "sottrazioni di massa" o di "utilizzo improprio" delle informazioni raccolte nell'ambito delle attività antiriciclaggio, a differenza di quanto avvenuto in altri Paesi (europei e non).

La stessa Autorità italiana ha ben regimentato le modalità di accesso da parte delle articolazioni dello Stato agli archivi presenti nelle Banche italiane, precludendo anche agli investigatori stessi (che ovviamente non l'avevano mai richiesto) qualsiasi forma di accesso "incondizionato" e "non giustificato" ai dati raccolti a fini antiriciclaggio, nel pieno e continuo rispetto dei fondamenti della Privacy dei rapporti bancari.

## 12. L'IDENTIFICAZIONE DEL CLIENTE

Particolare rilievo è attribuito al processo di identificazione del cliente. Tale identificazione è infatti obbligatoria, ai sensi della normativa vigente, a prescindere dall'esecuzione di operazioni (è sufficiente ad esempio che il cliente e la banca avviino un rapporto continuativo). In estrema sintesi, è difficile ipotizzare una più efficace forma di contrasto al riciclaggio o al finanziamento del terrorismo, rispetto alla teorica ipotesi di "potere operare senza fornire i veri dati identificativi e riuscendo così a fare perdere qualsiasi traccia del proprio operato".

La rilevanza e la capillarità della normativa italiana in tema di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni è così significativa da essere chiaramente percepita da tutti i clienti della banche italiane e, quindi, di per se costituisce una forma di prevenzione.

Oltre ai limiti di trasferimento di contante che si sono "spinti" fino a mille euro<sup>26</sup>, è molto

<sup>26</sup> Come noto è prevista nella nuova legge di stabilità all'esame del Parlamento l'elevazione di tale limite a 3.000 euro.

significativo il fatto che il trasferimento di contante tra clienti per importi significativi può avvenire solo facendosi identificare esclusivamente per il tramite di Banche, Poste Italiane, Istituti di moneta elettronica ed Istituti di pagamento, questi ultimi quando prestano taluni servizi di pagamento; quindi solo da soggetti specificamente autorizzati ed attrezzati con strumenti antiriciclaggio.

## 12. IL PROCESSO DI CONOSCENZA DELLA CLIENTELA

Ci sono diversi termini anglosassoni di uso comune con cui vengono identificati i processi e le procedure di conoscenza della clientela (Know Your Customer e Customer Due Diligence CDD in primis); il D. Lgs. 231/2007 ha introdotto in Italia l'ulteriore definizione di "adeguata verifica".

Tale normativa così identifica i contenuti delle attività di adeguata verifica:

- 1) identificare il cliente e verificarne l'identità sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente;
- 2) Identificare l'eventuale titolare effettivo e verificarne l'identità;
- 3) ottenere informazioni sullo scopo e sulla natura prevista del rapporto continuativo o della prestazione professionale;
- 4) svolgere un controllo costante nel corso del rapporto continuativo o della prestazione professionale.

Mentre da un punto di vista organizzativo ed informatico è più intuitivo comprendere i fondamentali e le modalità di funzionamento delle procedure di adeguata verifica (acquisizione, conservazione ed elaborazione dei dati) inerenti alle prime tre attività, molto più complesso risulta essere invece il processo di controllo costante nel corso del rapporto continuativo o della prestazione professionale e l'ottimale utilizzo delle necessarie e conseguenti procedure informatiche.

In particolare la norma prevede che tale controllo si attui analizzando le transazioni concluse durante tutta la durata di un rapporto, in modo da verificare che tali transazioni siano compatibili con la conoscenza che l'Ente o la persona tenuta all'identificazione hanno del proprio cliente, delle sue attività commerciali e del suo profilo di rischio, avendo riguardo, se necessario, all'origine dei fondi e tenendo aggiornati i documenti, i dati o le informazioni detenute.

Di fatto la complessità maggiore delle procedure antiriciclaggio risiede proprio nel mettere a punto quella capacità di valutazione del livello di "compatibilità" stabilito dal legislatore, che, sebbene le aziende bancarie italiane siano, da sempre, all'avanguardia in tale processo, necessita di una attenzione costante al cliente, di una preparazione e formazione elevata da parte del dipendente che ha il compito di vigilanza, di una costante "terzietà" rispetto al cliente ed una sensibilità verso il sistema antiriciclaggio, che non venga accantonata in ragione dei "preminenti" interessi del fatturato aziendale.

Si veda in tal senso l'azione negli anni del Gruppo Interbancario, costituito ad hoc presso l'ABI in collaborazione con le Autorità e con l'industria del software antiriciclaggio italiano, che ha, tra le altre, prodotto la procedura Gianos, tra le prime nel mondo con elevate caratteristiche di complessità e diffusione di standard in materia.

#### 14. LE PROCEDURE DI “ADEGUATA VERIFICA DELLA CLIENTELA”

Le procedure poste in essere dalle Banche italiane per raccogliere le informazioni acquisite sui clienti nel processo di adeguata verifica prevedono tre fonti principali di informazioni:

- 1) il cliente stesso,
- 2) il sistema informativo della banca,
- 3) le fonti pubbliche disponibili.

Tali procedure consentono pertanto di incrociare, nel totale rispetto della Privacy, le informazioni fornite dal cliente, con le informazioni presenti nel sistema informativo (collegamenti con altri clienti, andamento rapporti attuali e pregressi, Centrale dei Rischi, presenza di eventuali accessi da parte di Autorità, etc.) e quelle presenti nelle fonti pubbliche (ad esempio “Camera di Commercio”, ma oggi dovrebbe aprirsi anche al mondo dei social network, spesso vera miniera di informazioni sulle persone e sulle loro attitudini professionali).

Con il passare degli anni il livello di severità di tali procedure si è accresciuto e pertanto oggi, laddove il cliente non adempia agli obblighi stabiliti dalla legge nel fornire le informazioni obbligatorie, l'inottemperanza determina sempre più il “rischio” di blocco dell'operatività, ovvero, in estrema *ratio*, la cessazione della relazione.

La normativa vigente stabilisce infatti che, quando le banche non sono in grado di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela, non possono instaurare il rapporto continuativo né eseguire operazioni, ovvero pongono fine al rapporto continuativo già in essere e valutano se effettuare una segnalazione di operazioni sospette alla UIF.

In particolare, una specifica norma (obbligo di restituzione)<sup>27</sup> prevede che, nel caso in cui non sia possibile rispettare gli obblighi di adeguata verifica relativamente a rapporti continuativi già in essere o operazioni in corso di realizzazione, le banche restituiscono al cliente i fondi, gli strumenti e le altre disponibilità finanziarie di spettanza, liquidandone il relativo importo tramite bonifico su un conto corrente bancario indicato dal cliente stesso.

Il trasferimento dei fondi è accompagnato da un messaggio che indica alla controparte bancaria che le somme sono restituite al cliente per l'impossibilità di rispettare gli obblighi di adeguata verifica della clientela. Per quanto ovvio, la procedura di adeguata verifica della clientela della banca “ricevente” di un bonifico con tali caratteristiche dovrà valutare con attenzione la “severità” applicata dalla banca che l'ha inoltrato e trarre le dovute conseguenze in relazione alla continuazione dei suoi rapporti con quel cliente.

<sup>27</sup> Art. 23 dlgs 231/2007.

Molto rilevante, nell'ambito del funzionamento della procedura, è la presenza di distinte misure di controllo in due specifici casi previsti esplicitamente dal legislatore in aggiunta ai casi "standard": 1) nel caso in cui sussistano obblighi semplificati di adeguata verifica; 2) nel caso in cui sussistano obblighi rafforzati di adeguata verifica.

In particolare la normativa vigente, e le procedure aziendali di adeguata verifica, attribuiscono obblighi semplificati se il cliente è, ad esempio:

- 1) banca, SIM, SGR, SICAV, impresa di assicurazione,
- 2) ente creditizio o finanziario comunitario soggetto alla direttiva europea antiriciclaggio,
- 3) ente creditizio o finanziario situato in uno Stato extracomunitario, che imponga obblighi equivalenti a quelli previsti dalla direttiva europea e preveda il controllo del rispetto di tali obblighi.

Obblighi rafforzati sono invece previsti, principalmente, nei casi in cui si tratti di:

- 1) cliente ritenuto a rischio elevato,
- 2) cliente non fisicamente presente,
- 3) conti di corrispondenza con enti corrispondenti di Stati extracomunitari,
- 4) persone politicamente esposte residenti in un altro Stato comunitario o in un uno Stato extracomunitario.

Su tale argomento si è espressa da ultimo la Corte di Cassazione, Sez. 4 Penale, che, con la sentenza n. 46415 pubblicata il 22 novembre 2015, ha ribadito la sussistenza del reato per la violazione degli artt. 15, comma 1 lettera a, 18 e 55 del D.lgs. 231/2007 a carico di impiegate di Poste Italiane che avevano omesso, con la piena consapevolezza dell'obbligo che gravava a loro carico, l'identificazione del cliente.

Si riporta la motivazione della citata sentenza, che annulla con rinvio l'assoluzione delle imputate precedentemente decisa dalla Corte d'Appello:

*"Le imputate, impiegate di uffici postali toscani, sono chiamate a rispondere dei reati di cui agli artt. 15, comma 1 lettera a, 18 e 55 del D.lgs. 231/2007.*

*La disciplina in esame è finalizzata al contrasto dell'attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, per tali dovendosi intendere le attività meglio specificate all'art. 2.*

*La disciplina pone specifici obblighi a carico di società, intermediari finanziari e professionisti, riferendosi per questi ultimi a commercialisti, consulenti del lavoro, a coloro che rendono i servizi forniti da periti, a consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale, anche nei confronti dei propri associati o iscritti, attività in materia di contabilità e tributi, oltre che ai notai e gli avvocati. Tra gli obblighi previsti, l'articolo 18, rubricato obblighi di adeguata verifica, individua tutti quegli obblighi che concernono l'identificazione del cliente e del titolare effettivo della prestazione (per tale dovendosi intendere la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente persona giuridica, nonché la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività). Tale obbligo si estende, inoltre, alla verifica dello scopo e della natura del rapporto continuativo o della prestazione professionale, controllo*

*che deve essere costantemente compiuto per tutta la durata del rapporto.*

*L'art. 23 contempla un obbligo di astensione: qualora non sia possibile adempiere gli obblighi di verifica suddetti, è fatto divieto di instaurare il rapporto continuativo o la prestazione professionale con il cliente.*

*Ai sensi dell'art. 36 vi sono poi obblighi di registrazione e conservazione, con riferimento ai documenti ed alle informazioni acquisite per assolvere gli obblighi di adeguata verifica della clientela. L'obbligo di conservazione impone di conservare per 10 anni alcuni documenti relativi all'adeguata verifica e le scritture e le registrazioni relative alle prestazioni professionali. L'obbligo di registrazione, cui è comunque collegato un obbligo di conservazione decennale, riguarda una serie di dati relativi al cliente, alla prestazione, ai mezzi di pagamento, e deve essere adempiuto entro 30 giorni dal compimento della operazione o dall'accettazione dell'incarico; per adempiere alle modalità di registrazione i soggetti obbligati possono avvalersi di un archivio informatico o più semplicemente, del registro della clientela.*

*In tale normativa tesa a contrastare il riciclaggio di danaro, tra i reati "prodromici" si segnala la violazione degli obblighi di adeguata verifica della clientela contestato alle odierne ricorrenti.*

*Il primo comma dell'art. 55 D.lgs 231/07 dispone che, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, i professionisti (come anche tutti gli altri soggetti in capo ai quali grava l'obbligo di identificazione del cliente) sono puniti con la pena pecuniaria della multa da 2.600 a 13.000 euro quando contravvengono alle disposizioni relative agli obblighi di identificazione contenuti nel Titolo II, Capo I.*

*Nello specifico la contestazione operata alle imputate, nella loro attività di intermediari finanziari, riguardava il non avere rispettato gli obblighi di adeguata verifica della clientela in relazione ai rapporti e alle operazioni inerenti allo svolgimento dell'attività istituzionale delle stesse nel caso, specificamente previsto dalla norma, di instaurazione di un rapporto continuativo;*

*Orbene, pare indubbio che per il ruolo e l'attività svolta, le imputate rientrano per esplicita disposizione di legge tra i soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio. L'articolo 11 cc. i D.lgs 51/2007, richiamato dall'art. 15 contestato, inserisce infatti Poste italiane S.p.A. tra gli intermediari finanziari cui la normativa, tra gli altri, è rivolta.*

*E nemmeno paiono esservi dubbi che, ai fini dell'integrazione del reato de quo, in punto di elemento soggettivo, sia sufficiente il dolo generico, che consiste nella mera coscienza e volontà di contravvenire alle prescrizioni in materia di verifica della clientela.*

*La Corte territoriale, perviene, tuttavia, in relazione alle imputate, all'esclusione del dolo sul presupposto che "manca la prova certa in ordine all'elemento soggettivo". Ciò in quanto, si legge nella sentenza impugnata, "le due imputate conoscevano la XXX come professionista accreditata nella zona e si sono fidate della stessa per la istruttoria delle pratiche concernenti i finanziamenti".*

*"È indubbia la irregolarità della loro condotta", aggiungono i giudici del gravame del merito "atteso, che incombeva su di loro l'obbligo della esatta e personale identificazione*

*dei soggetti richiedenti il finanziamento e che avevano poi ottenuto le somme di danaro (...) tuttavia, nel caso di specie le due funzionarie addette hanno confidato sulla conoscenza e sulla credibilità di cui godeva la XXX, che si presentava con tutta la documentazione necessaria per la erogazione del prestito, avendo a disposizione i documenti identificativi dei propri clienti”.*

*“Si era creata una situazione di affidabilità da parte della XXX presso altri soggetti di cui la donna ebbe ad approfittare - concludono i giudici fiorentini - e neppure può ipotizzarsi un accordo delittuoso tra l'imputata principale e le altre due appellanti, come peraltro escluso anche dalle dichiarazioni della XXX, di talché, di fronte ad un quadro probatorio connotato dalla incertezza circa la volontarietà delle condotte poste in essere dalle appellanti, le due imputate devono essere assolte perché il fatto non costituisce reato”.*

*Ebbene, appare di tutta evidenza che una motivazione siffatta è illogica e contraddittoria. Avuto riguardo al dolo generico richiesto dal reato in contestazione la Corte territoriale motiva, infatti, circa l'esistenza dello stesso laddove afferma a proposito delle imputate che “è indubbia la irregolarità della loro condotta (...) atteso, che incombeva su di loro l'obbligo della esatta e personale identificazione dei soggetti richiedenti il finanziamento e che avevano poi ottenuto le somme di danaro”.*

*I giudici del gravame del merito, in altri termini, non mettono in dubbio che le imputate fossero ben consapevoli che il loro dovere di ufficio era quello di identificare, ai sensi dell'art. 18 D.lgs 55/2007 il titolare effettivo della prestazione. E, evidentemente, che lo hanno disatteso.*

*Quella che viene definita “irregolarità” è l’“in sé” della normativa antiriciclaggio, che prescrive a soggetti che si trovino ad essere intermediari di danaro, obblighi particolarmente rigorosi in relazione all'identificazione dei soggetti che partecipino a transazioni come quelle poste in essere dalla XXX.*

*La normativa ha il precipuo scopo di rendere identificabili i soggetti che muovano capitali e, al tempo stesso, nasce anche per impedire, creando un ostacolo da parte di chi riceve il danaro, comportamenti fraudolenti in cui si spenda il nome altrui come quelli posti in essere dall'imputata principale di questo processo.*

*Fondata è dunque la doglianza proposta dal PG nel senso che la possibilità che le due imputate si siano fidate della XXX, nota all'ufficio, inducendole ad omettere di verificare personalmente l'identità di colui che, apparentemente, richiedeva il prestito, non esclude la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato.*

***Va ribadito, infatti, che è sufficiente ad integrare il reato di cui all'art. 55 D.lgs 231/2007, il dolo generico, cioè la circostanza - nel caso che ci occupa incontestata - che l'intermediario ometta intenzionalmente di procedere all'identificazione personale, richiesta dall'art. 18 e sanzionata dall'art. 55, senza che sussista una causa di giustificazione. Ma quest'ultima dev'essere tale in senso tecnico, e non pare proprio che in tal senso possa essere interpretata la “fiducia” riposta in chi presenta la richiesta di prestito per conto altrui.”***

## 15. LE PROCEDURE DI GESTIONE DEL RISCHIO RICICLAGGIO

Si premette che le procedure utilizzate nel sistema bancario italiano per la gestione del rischio di riciclaggio attribuiscono a tutti i clienti uno specifico profilo di rischio di riciclaggio. Gli elementi presi in considerazione da tali procedure hanno molteplici origini; si riportano di seguito solo alcuni dei principali fattori:

- 1) rischiosità intrinseca del settore di attività economica e di localizzazione geografica del cliente; rilevanti sono in tale senso le indicazioni fornite dalle Autorità e le esperienze maturate dalle Banche sul territorio (si veda ad esempio il settore dei giochi e delle scommesse),
- 2) rischiosità intrinseca dei canali e dei mezzi di pagamento utilizzati dal cliente; specifica rilevanza in tal senso è costituita dal ricorso al contante, alle carte ricaricabili, ad operazioni di bonifico ordinate via internet, etc.;
- 3) rischiosità delle controparti, come nel caso di operazioni da e verso Paesi non cooperativi o comunque a rischio;
- 4) informazioni sulla presenza di indagini penali o di pregresse segnalazioni di operazioni sospette;
- 5) volumi negoziati, tipologia operativa e coerenza con la classificazione del cliente.

Sulla base di tali presupposti le banche italiane procedono alla continua revisione del profilo di rischio attribuito, in considerazione dell'importanza assegnata alla variabile costituita dalla tipologia e dai volumi dell'operatività via via posta in essere.

Per quanto ovvio, le procedure utilizzate dalle banche italiane prevedono che, oltre alla gestione con strumenti informatici del rischio di riciclaggio, siano, altresì, adeguatamente gestite le misure di adeguata verifica rafforzata per i clienti a rischio elevato di riciclaggio, che possono assumere il valore di mere "cautele" o, in estrema ratio, di disposizioni in merito alla cessazione della relazione con il cliente.

## 16. LE PROCEDURE DI AUSILIO PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE OPERAZIONI SOSPETTE

Le procedure più diffuse di ausilio per la segnalazione di operazioni sospette sono realizzate e mantenute in Italia per il tramite di un gruppo di lavoro interbancario ed hanno il fine di evidenziare comportamenti anomali della clientela, applicando "criteri standard" stabiliti per tutto il sistema bancario italiano (taluni sviluppati e sperimentati in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria stessa). Accanto a tali procedure di "sistema", ogni singola Banca implementa il proprio sistema di controllo interno con procedure che intervengono in relazione alle singole peculiarità di prodotti e procedure.

Volendo oggi individuare un ambito di possibile miglioramento, non può non rilevarsi il notevole valore aggiunto, che è stato sempre riscontrato quando tutti gli attori chiamati a diverso titolo al contrasto al riciclaggio hanno saputo mettere a fattor comune, nei limiti imposti dal proprio ruolo, esperienze, strumenti e know-how nelle capacità di accesso alle informazioni. Si deve pertanto auspicare un costruttivo e strutturato gioco di squadra

in grado di individuare quelle sinergie indispensabili per mettere a punto un sempre più efficace sistema, non solo normativo ma anche di integrazione tra i distinti assetti organizzativi ed informatici degli attori.

Le procedure di sistema presenti nel sistema bancario italiano (Gianos è la più diffusa) sono coerenti con le istruzioni della Banca d'Italia in materia di obblighi di segnalazione di operazioni sospette, che richiamano gli intermediari a predisporre "idonei strumenti organizzativi, anche di natura informatica, che il personale possa utilizzare nel processo di valutazione delle operazioni".

Per quanto ovvio, tali strumenti sono da considerarsi come mero ausilio agli operatori bancari in quanto:

- la presenza di operazioni sospette relativamente ad un soggetto non implica l'automatica segnalazione di operazioni sospette riferita allo stesso;
- di contro, la mancata evidenza di talune operazioni non esclude la segnalazione delle stesse come sospette sulla base di elementi altrove rilevati;
- queste procedure possono evidenziare le operazioni a distanza di tempo rispetto alla loro esecuzione; comunque, la segnalazione deve però essere attivata al maturare del sospetto, indipendentemente dall'elaborazione da parte dello strumento stesso.

Quindi lo strumento informatico fornisce ausilio tecnico all'operatore bancario mettendo in evidenza automaticamente singole operazioni di per sé non immediatamente qualificabili come sospette, o gruppi di operazioni che, singolarmente prese, non risultavano significative, ma complessivamente analizzate evidenziano un profilo di rischio di riciclaggio o di finanziamento al terrorismo.

## 17. LE PROCEDURE INTERNE PER LE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Sin dall'avvio, nel 1991, delle attività di segnalazione di operazioni sospette da parte del sistema bancario italiano, la Banca d'Italia ha fornito chiare indicazioni finalizzate ad un ordinato svolgimento delle attività. Più in particolare la normativa ha previsto che, senza ritardo, ogni intermediario debba definire e formalizzare nella normativa interna una procedura per la segnalazione delle operazioni sospette allo scopo di garantire certezza di riferimento per il personale, omogeneità nei comportamenti, applicazione generalizzata della procedura all'intera struttura. Tali procedure, per "definizione", devono tendere sempre a maggiori controlli utilizzando lo strumento informatico; solo così potrà garantirsi al meglio precisione, riservatezza e titolarità degli accessi, tempestività e ricostruibilità dei fatti indagati o segnalati. L'iter della segnalazione prevede, infatti, ai sensi delle normative vigenti, una doppia valutazione delle operazioni sospette ed è strutturato sul modello operativo tradizionale delle organizzazioni; la segnalazione va interpretata ed aggiornata alla luce dell'evoluzione tecnica dell'attività bancaria e delle modalità operative tipiche.

La procedura individuata prevede un contenuto numero di livelli attraverso i quali transita la segnalazione prima di giungere al "responsabile del processo di segnalazione".

È altresì corretto che l'iter valutativo seguito deve essere sempre ricostruibile su

base documentale, specie qualora si sia pervenuti alla conclusione di non effettuare la segnalazione. Ciò agevola i controlli interni e assicura la ricostruibilità a posteriori delle motivazioni che hanno determinato le decisioni assunte dai soggetti responsabili.

Sulla base di tutti i presupposti citati, i competenti organi delle banche adottano misure tese ad assicurare che il personale a diretto contatto con la clientela sia pronto a dare impulso alla segnalazione e che disponga di adeguati strumenti sia per lo scrutinio delle operazioni sia per la segnalazione di quelle sospette.

In tal senso viene comunque sollecitata la sensibilità di tutto il personale che cura i rapporti con la clientela, sia esso addetto alle strutture centrali o a singoli punti operativi e senza distinzioni basate sulla tipologia del rapporto giuridico in base al quale è legato all'intermediario, sebbene il crescente ricorso da parte degli intermediari all'instaurazione e alla gestione di rapporti "a distanza" impone di prestare particolare attenzione alla definizione di procedure idonee. Nel caso di rapporti mediati da persone incaricate delle fasi di sviluppo e mantenimento delle relazioni a diverso titolo legate all'intermediario, l'impulso alla segnalazione deve partire proprio da tali collaboratori, che devono pertanto avere pieno accesso alla procedura di segnalazione.

Il "responsabile del processo di segnalazione", prima di inoltrare la segnalazione stessa, dovrà compiere, al termine del processo interno, una valutazione globale dell'operazione sulla base di tutti gli elementi conoscitivi disponibili ed evidenziati nelle varie procedure.

#### 18. LA PROCEDURA DI SEGNALAZIONE ALL'AUTORITÀ DI OPERAZIONI SOSPETTE

È bene premettere che il sistema italiano di segnalazione di operazioni sospette alla UIF ha raggiunto livelli di strutturazione informatica che lo pongono all'avanguardia nello scenario internazionale. L'evoluzione degli strumenti, correlata alla notevole esperienza maturata, ha consentito alla stessa Autorità di progettare e realizzare un software innovativo che, in estrema sintesi, oltre a conseguire una naturale organica e razionale raccolta di informazioni, consente oggi di avere completamente superato l'iniziale approccio focalizzato più sulla singola transazione e meno sul contesto in cui la stessa è stata posta in essere.

Tale iniziale approccio era ovviamente percepito come "naturale" in prima battuta, in quanto trasposizione in strumento software dell'obbligo così come descritto nelle migliori normative vigenti nel mondo: l'obbligo di segnalare l'operazione sospetta posta in essere dal cliente. L'attuale evoluzione, molto rilevante nelle conseguenze pratiche investigative, è stata raggiunta integrando lo scenario di conoscenza dell'operazione con un innovativo e strutturato schema "entità - relazioni" che consente di correlare, con tipologie di collegamento prestabilite dalla "tecnica bancaria e finanziaria", tutte le informazioni che ruotano intorno all'operazione.

Tutto ciò consente infatti, in sede investigativa, di collocare l'operatività sospetta nello ambito di uno scenario arricchito dai necessari collegamenti descritti in formato elettronico tra:

1. soggetti coinvolti;
2. rapporti intrattenuti;
3. operazioni poste in essere (entrata / uscita);
4. controparti del cliente;
5. controparti bancarie intervenute nel processo di trasferimento di somme (bonifici Italia o estero);
6. schemi di anomalia riscontrati in sede di sospetto secondo modalità tecniche indicate dall'Autorità;
7. notizie di indagini in corso sui soggetti intervenuti;
8. altri precedenti segnalazioni;
9. flussi storicamente movimentati;
10. il tutto arricchito da ogni informazione utile per i successivi approfondimenti di competenza delle Autorità destinatarie delle informazioni.

Più in particolare il contenuto della segnalazione si articola quindi in:

- dati identificativi della segnalazione, in cui sono riportate le informazioni che identificano e qualificano la segnalazione e il segnalante;
- elementi informativi, in forma strutturata, sulle operazioni, sui soggetti, sui rapporti e sui legami intercorrenti tra gli stessi;
- elementi descrittivi, in forma libera, sull'operatività segnalata e sui motivi del sospetto;
- eventuali documenti allegati.

È evidente come in sede di avvio dell'attuale sistema di segnalazione, basato su una procedura ad alto livello di strutturazione, è stato immediatamente rilevato un "indotto" miglioramento delle attività svolte dai soggetti segnalanti agevolandoli nella migliore razionalizzazione della segnalazione. Tali risultati sono stati raggiunti sia in virtù del formato stesso della procedura di segnalazione, che supporta il segnalante in un ordinato processo "descrittivo" dei fatti rilevati, sia tramite i controlli bloccanti, nei casi di immissione di informazioni incongruenti.

A titolo esemplificativo, grazie al ricorso a tale procedura, è divenuto oggi "più naturale" indicare in una segnalazione di operazioni sospette l'origine dei fondi movimentati dal cliente (dato fondamentale in qualsiasi indagine) inserendo, senza ometterli, i collegamenti rilevanti esistenti tra operazioni e clienti. In definitiva, la procedura di segnalazione di operazioni sospette ha lo scopo di portare a conoscenza della UIF le operazioni per le quali i segnalanti fanno, sospettano o hanno ragionevoli motivi per sospettare, che siano in corso, o che siano state compiute o tentate, operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. In tale quadro, la segnalazione – che può riferirsi a una singola transazione o a più transazioni che appaiano tra loro funzionalmente e/o economicamente collegate – deve riportare tutti e solo gli elementi che consentano alla UIF di avviare gli eventuali approfondimenti e di valutarne, anche mediante la ricostruzione della loro genesi, l'effettiva natura sospetta alla luce anche delle anomalie individuate.

Il modello segnalatico – unico per tutte le categorie di segnalanti – si propone di consentire, con maggior flessibilità, la comunicazione di tutti gli elementi necessari e utili per una chiara comprensione dei comportamenti segnalati. È prevista una più netta separazione fra i dati informativi di dettaglio, forniti in forma strutturata - operazioni, soggetti, rapporti e legami fra gli stessi - e gli elementi descrittivi in forma libera, che devono necessariamente richiamare, in modo sintetico, gli anzidetti dati strutturati, al fine di illustrare l’operatività, le anomalie e i motivi del sospetto.

In via generale, devono essere segnalate tutte le operazioni ritenute sospette; tuttavia, in caso di operatività estese o ripetitive, sono stati adottati accorgimenti per ridurre l’onere segnalatico. È inoltre possibile indicare nella segnalazione tutti i soggetti rilevanti con riferimento all’operatività sospetta, anche qualora privi di diretti legami giuridico-formali con l’operazione, ivi compresi i beneficiari effettivi.

La struttura della segnalazione agevola – per gli intermediari – la rilevazione dei dati dalle evidenze del sistema informativo aziendale, favorendo la focalizzazione dei segnalanti sulla valutazione dell’operatività individuata. I segnalanti obbligati alla tenuta dell’Archivio Unico Informatico, come le banche, possono desumere anche dallo stesso Archivio i dati necessari alla compilazione della segnalazione.

Il tracciato ottenuto prevede che la segnalazione possa essere arricchita con documentazione aggiuntiva (es.: estratti conto, microfilmature di assegni, messaggi swift, estratti dell’AUI) nei limiti in cui ciò appaia necessario ed utile per la piena comprensione dell’operatività sospetta, specie laddove quest’ultima risulti particolarmente ampia e complessa.

Qualora il segnalante effettui segnalazioni su operatività che egli ritenga connesse ad altre precedentemente segnalate, è tenuto ad evidenziare che si tratta di ‘segnalazione collegata’, riportando nell’apposito campo il protocollo assegnato alla segnalazione originaria. Al fine di migliorare la qualità delle segnalazioni, il sistema segnalatico prevede un’ampia gamma di controlli:

- attivati dal segnalante prima del formale invio, mediante un’apposita funzionalità di diagnostica attivabile on-line sul sito della UIF, al fine di individuare errori o anomalie che impedirebbero l’acquisizione della segnalazione o che potrebbero inficiarne l’utilità;
- in ogni caso effettuati dalla UIF preliminarmente all’acquisizione delle segnalazioni.

## 19. AUDIT COMPLIANCE ED ATTIVITÀ ISPETTIVA

Ma se il sistema descritto risulta congruo ed affidabile in un contesto “collaborativo” da parte di tutti gli ingranaggi interni al “sistema bancario”, quali sono gli strumenti che lo stesso sistema ha previsto per evidenziare eventuali omissioni o complicità dei terminali operativi a diretto contatto con il cliente?

### *Il sistema dei controlli interni*

La stessa Banca d’Italia, ex art.7 del D. Lgs 231/2007, ha emanato il 10/3/2011 un

provvedimento recante disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l'utilizzo degli intermediari in attività di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Più in particolare, i primi due capitoli della direttiva rappresentano il cardine su cui deve ruotare, nel continuo, l'intera azione di controllo antiriciclaggio delle banche italiane.

Nel capitolo primo viene definito, in dettaglio, il "Ruolo degli Organi Aziendali" che rispondono del rispetto della normativa da parte della banca:

- "Organo con funzione di supervisione strategica", che deve delineare un sistema di controlli interni, organico e coordinato, assicurandone l'efficacia nel tempo;
- "Organo con funzione di gestione", che deve curare la realizzazione e l'aggiornamento delle procedure interne e delle responsabilità delle strutture e delle funzioni aziendali al fine di evitare il coinvolgimento dell'Istituto in fatti di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo;
- "Organo con funzione di controllo", che deve vigilare sull'osservanza della normativa e sulla completezza, funzionalità e adeguatezza del sistema.

Invece, l'"Organismo di vigilanza" di cui al D. LGS. 231/2001, deve contribuire in via preventiva alla definizione di modelli organizzativi idonei a prevenire la commissione di reati ed a monitorare, nel continuo, il rispetto delle procedure ivi previste e, nel caso in cui un reato sia comunque commesso, ne analizza le cause per individuare le misure correttive più idonee. Sulla base dell'articolo 52 del d. lgs. n. 231/2007, l'Organismo in parola, al pari dell'Organo di controllo, è tenuto a vigilare sull'osservanza delle norme contenute nello stesso decreto e ad effettuare le prescritte segnalazioni nei casi di infrazioni / violazioni da parte degli incaricati aziendali.

Nel capitolo secondo della disposizione della Banca D'Italia viene definito l'"assetto dei presidi antiriciclaggio" che deve essere realizzato tramite cinque distinte azioni:

- "Funzione antiriciclaggio" che, attraverso la nomina di un Responsabile, a cui deve essere attribuito il compito principale di verificare l'idoneità del sistema dei controlli, collabora all'individuazione del sistema dei controlli interni e delle procedure;
- "Funzione del Responsabile delle segnalazioni di operazioni sospette", a cui deve essere attribuito il compito principale di segnalazione e collaborazione attiva con le Autorità;
- "Funzione di revisione interna", a cui deve essere attribuito il compito principale di verificare in modo continuativo il grado di adeguatezza dell'assetto organizzativo aziendale;
- "Funzione di presidi in materia di rete distributiva e mediatori", a cui devono essere attribuiti i compiti di garanzia della tenuta delle procedure e degli assetti di controllo dei prodotti offerti fuori sede;
- "Funzione di presidi in materia di formazione del personale", che cura l'adeguato svolgimento dell'opera di addestramento e di formazione del personale.

Con riferimento all'azione antiriciclaggio, le banche italiane di significative dimensioni prevedono oggi una stratificazione dei controlli basata sulla diversa natura delle attività: operative (primo livello), di compliance (secondo livello) e di revisione interna / auditing (terzo livello).

In linea con le disposizioni volte a rafforzare la gestione del rischio di non conformità (compliance), la normativa in materia di sistema dei controlli interni mira pertanto a garantire presidi specifici per il controllo del rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, richiedendo agli intermediari risorse, procedure, funzioni organizzative chiaramente individuate e adeguatamente specializzate.

### *I controlli esterni*

A questi controlli interni, a cui l'Autorità Giudiziaria può attingere per ottenere informazioni e relazioni, si sommano il complesso dei controlli esterni all'Istituto bancario effettuati dalla UIF e dalla Banca d'Italia.

La UIF, nell'ambito della specifica attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, effettua controlli ispettivi nei confronti dei destinatari degli obblighi di segnalazione.

L'accertamento ispettivo costituisce uno strumento non ordinario dell'attività di prevenzione condotta dalla UIF, al quale ricorre in presenza di motivate circostanze o dell'impossibilità di utilizzare altri canali di acquisizione di informazioni su operatività e fenomeni.

L'Unità conduce ispezioni di tipo generale o mirate, volte ad accertare il corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva e l'adeguatezza delle procedure finalizzate alla segnalazione di operazioni sospette oppure allo scopo di integrare le informazioni acquisite in sede di analisi delle segnalazioni.

In alcuni casi la UIF è chiamata a cooperare con l'Autorità Giudiziaria o con uffici investigativi acquisendo le informazioni utili alle indagini.

Nel 2014 sono state 265 le richieste avanzate dall'Autorità Giudiziaria a cui la UIF ha dato riscontro con ben 393 note di risposta.

Non è infrequente che gli esperti della UIF proseguano, poi, la loro collaborazione con l'Autorità Giudiziaria e le Forze dell'Ordine anche nella veste di consulenti e di ausiliari di Polizia Giudiziaria, mettendo a disposizione delle Autorità la loro riconosciuta preparazione tecnica nello specifico settore.

Nel 2014 la UIF ha effettuato complessivamente 24 ispezioni: 12 di tipo generale e 12 a carattere mirato.

### *Ispezioni*

2010	2011	2012	2013	2014
25	20	17	21	24*

\*Tratti dalla relazione 2014 della U.I.F.

Le ispezioni a carattere generale vengono programmate con criteri basati sull'analisi del rischio.

A fronte delle ispezioni la UIF ha richiesto sanzioni pecuniarie amministrative per un importo di 18,3 milioni di euro in 11 procedimenti.

## 20. LA FINALIZZAZIONE DELLE SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE

Dopo aver esaminato il sistema interno alle banche ed agli intermediari finanziari che porta alla segnalazione di operazione sospetta, dopo l'elaborazione effettuata complessivamente su tutte le segnalazioni dalla UIF della Banca D'Italia, queste, vengono raggruppate, analizzate e, se "mature", inviate alla Direzione Investigativa Antimafia, per quelle aventi connotazione di riciclaggio proveniente da affiliati o personaggi comunque legati alla criminalità organizzata, ed alla Guardia di Finanza per quelle che attengono a possibili attività di riciclaggio legate a reati di natura finanziaria e fiscale.

Nella relazione semestrale al Parlamento redatto dalla Direzione Investigativa Antimafia per il secondo semestre del 2014, sono state 8.009 le segnalazioni di operazioni sospette effettuate dalle banche e dagli intermediari finanziari in Italia per complessive 29.265 operazioni.

Di queste 12.187 nel Nord Italia, 8.058 nel Centro Italia, 6346 nel Sud e 2.176 nelle Isole.

Scendendo a livello delle Regioni che abbiamo precedentemente paragonato, sono state segnalate 4.889 operazioni sospette in Lombardia, 4.346 nel Lazio e 3.190 in Campania.

Ricordando che le segnalazioni di operazioni sospette che giungono alla D.I.A. sono solo quelle che fanno riferimento a soggetti in qualche modo legati alla criminalità organizzata, si nota come, in termini assoluti, quelle provenienti dalla Lombardia siano il 50% di più di quelle provenienti dalla Campania e solo il 10% in più di quelle provenienti dal Lazio, ma, se si guarda ad un altro parametro, visto in percentuale rispetto al numero degli sportelli bancari presenti sul territorio, sicuramente più indicativo, si noterà come dalla Lombardia provengono, nel semestre considerato, meno di una operazione segnalata per sportello bancario (4.889 operazioni/5.979 sportelli bancari = 0,8%).

Il rapporto diventa di 1,6 nel Lazio tenuto conto del rapporto tra le 4.346 operazioni ed i 2.605 sportelli bancari. In Campania il rapporto sale oltre le 2 operazioni per sportello bancario (2,1) tenuto conto delle 3.190 operazioni segnalate a fronte dei 1.496 sportelli bancari presenti nella regione. Nel periodo in esame, secondo semestre 2014, dalle 8009 segnalazioni, filtrate attraverso i sistemi informativi della D.I.A., sono scaturiti 198 accertamenti investigativi che hanno portato a 14 operazioni di Polizia Giudiziaria di cui è stata investita l'Autorità Giudiziaria. Quindi, complessivamente, grazie alle nuove procedure antiriciclaggio di cui si sono dotati gli Istituti di credito, il sistema delle segnalazioni di operazioni sospette funziona in relazione alle attività della criminalità che tenta, attraverso gli Istituti bancari, di ripulire e riciclare i proventi delle attività illecite.

## 22. CONCLUSIONI

Il sistema antiriciclaggio italiano è senza dubbio all'avanguardia per l'elevato livello di automazione, per la chiarezza delle regole, per la continua attività delle Autorità finalizzata a supportare tutti coloro che sono chiamati nel processo di prevenzione del riciclaggio e, non ultimo, per il notevole impegno profuso dalle Autorità Giudiziarie ed investigative, dalle banche e da tutti gli altri destinatari degli obblighi.

La materia presuppone, in considerazione della "ricchezza" intrinseca dei mezzi a disposizione delle organizzazioni criminali che si devono contrastare, l'obbligo di un continuo miglioramento evolutivo, sia tecnologico che procedurale e comunicativo, e la necessità di consolidare le collaborazioni sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale. Inoltre, sarà necessario attuare la massima trasparenza nei rapporti tra Banche ed Autorità Giudiziaria e sviluppare la capacità di collaborazione anche tra il sistema bancario e l'apparato di prevenzione antimafia, soprattutto nel campo delle interdittive antimafia, ampliando le potestà dei Prefetti di richiedere informazioni utili alla trasparenza degli appalti pubblici atte a porre un freno ai fenomeni corruttivi e ad evitare che soldi dei cittadini finiscano nelle tasche di imprese prestanome di organizzazioni criminali o servano a costituire fondi in nero per il pagamento di tangenti.

LIANA ESPOSITO  
MAURIZIO VALLONE

# CRIMINALITÀ FINANZIARIA: DEFINIZIONE, IMPATTI E REALTÀ ITALIANA

**Abstract.** *Financial Criminality: Definitions, Impacts and Italian Reality.* Financial criminality is a complex phenomenon, made of several aspects, so that its overall definition is somehow unclear, including different criminal behaviors, and different impacts on legal economy and society. In this article, we'll try to systematize the different definitions of this concept, in order to explain it in a better and more complete way. Then, we'll describe in a qualitative way, using the main literature, the main impacts that the most important features of this concept produce on the legal socio-economic structure. Financial criminality will then be declined at the Italian national level, through synthetic indicators of its consistency on Italian territories, calculating the correlations between financial criminality and the main indicators of economic growth and development. A general framework will appear, allowing for the definition of some guideline for prevention and contrast policies.

Keywords: Criminalità, Finanza, Crescita, Economia sommersa, Economia legale.

JEL: K14, K22, K42

## 1. LE DEFINIZIONI DELLA CRIMINALITÀ FINANZIARIA

La definizione del concetto di criminalità finanziaria non è semplice, in quanto essa comprende una molteplicità di fenomeni criminali o illeciti, che in modo diretto o indiretto impattano sull'economia, e quindi anche sulla finanza, pubblica e privata, di aziende, di mercati finanziari e borsistici nazionali ed internazionali o di interi Paesi. Essa include quindi un amplissimo spettro di reati, dalla piccola truffa o dall'assegno emesso a vuoto, fino ai grandi processi di riciclaggio di denaro sporco, che possono cambiare le economie di interi Paesi. E ovviamente intercetta l'intera attività criminale, che è ovviamente finalizzata, quando non ha matrice politica, ad un profitto ed a uno scambio monetario.

Un ventaglio del tutto insufficiente riguarda i seguenti reati:

- Reati societari;
- Frodi al consumatore, frodi sui brevetti;
- Concorrenza sleale;
- Reati in campo medico;
- Insider Trading o aggio;
- Pubblicità ingannevole;
- Corruzione;
- Sommerso economico;
- Riciclaggio di denaro.

Al fine di pervenire ad una possibile classificazione, si possono evidenziare alcune caratteristiche comuni:

- L'aspetto economico. Sono reati che vanno direttamente ad incidere sui meccanismi di mercato e sui flussi delle principali variabili economiche (investimenti, occupazione, prezzi, ecc.);
- La bassa visibilità di tali reati, che tendono a dissimularsi dentro i normali meccanismi di funzionamento dell'economia, mimetizzandosi. La forma più evidente di mimetismo è nel riciclaggio, che usa denaro prodotto illegalmente per fare affari legali, o in reati come l'aggiotaggio, in cui la linea di discriminazione fra una condotta criminale ed una normale informativa pubblica che tende a formulare previsioni sull'andamento di un mercato. O in molte forme di sommerso, dove il lavoratore viene utilizzato in grigio, cioè in una forma che non implica la totale sparizione del profilo lavorativo e contributivo agli occhi delle autorità pubbliche, ma solo una dissimulazione parziale, o un utilizzo irregolare del lavoratore stesso;
- La complessità di tali reati, che vanno ad agganciarsi ai meccanismi più tecnici di funzionamento dell'economia e dei mercati, anche creando, come visto sopra con il caso dell'aggiotaggio, creando problemi di definizione stessa della fattispecie criminale, o di demarcazione fra lecito ed illecito;
- Spesso, la rispettabilità degli autori del reato stesso. Ciò raggiunge il massimo nel caso del riciclaggio, dove i proventi delle attività criminali sono affidati ad imprenditori o società finanziarie specchiate e dalla reputazione pubblica inattaccabile.

Alla luce di dette caratteristiche, una prima definizione può rinvenirsi in Ponti (1999): si tratta di reati che avvengono in un contesto produttivo di beni e servizi o che sono strettamente connessi ai processi di produzione di beni e servizi, i cui autori, o perlomeno i cui collaboratori e complici, sono persone inserite nei ruoli dirigenziali delle imprese stesse e che occupano posizioni di prestigio nel mondo lavorativo.

In effetti, il tratto distintivo di questo tipo di criminalità è che, inevitabilmente, in un certo punto della filiera, deve coinvolgere insospettabili: professionisti, imprenditori, pubblici amministratori. Il loro contributo è infatti indispensabile per manovrare i meccanismi dell'economia e del mercato in favore del sodalizio criminale. Si parla quindi, nel gergo giornalistico, di criminalità dei colletti bianchi. Il criminale dal colletto bianco può essere definito come quella persona con un stato socio-economico legale, spesso alto, che viola le leggi designate a regolare le sue attività occupazionali (Sutherland, 1949).

In particolare, la criminalità dei colletti bianchi ha come peculiarità l'abuso, oppure l'uso distorto, di tecniche di business di per sé legali e corrette, ma anche la necessità di dotarsi di una organizzazione, formale o informale. Non si tratta cioè di reati commessi da un individuo isolato. Per la stretta associazione con la necessità di un impianto organizzativo, tale criminalità è molto facilmente agita da organizzazioni di tipo mafioso o paramafioso, che peraltro forniscono ai propri associati un codice comportamentale tale da minimizzare i rischi di tradimento, delazione, scartellizzazione.

Anche Maltz (1978) evidenzia i tratti comuni tra criminalità dal colletto bianco e criminalità organizzata e suggerisce una definizione ampia di "reato organizzato". Secondo l'autore "la relazione tra crimine dal colletto bianco e crimine organizzato è ormai ben

definita”. Tali definizioni sono spesso apparse troppo generiche per configurarne un utilizzo operativo. Alcuni autori hanno quindi cercato di specificare meglio. Ad esempio, Clinard e Quinney (1973) parlano di “corporate crimes”, che è in realtà una sottocategoria della criminalità finanziaria e che riguarda i reati commessi da parte di dirigenti societari a favore delle società ed i reati delle società stesse. Evidentemente, tale definizione diviene troppo restrittiva. Una definizione più articolata, e che si ritiene preferibile, è quella di Green (1990) che usa la locuzione “reato occupazionale” per parlare, più in generale, di criminalità economica. Reato occupazionale è “ogni atto punibile per legge che viene compiuto grazie alle opportunità fornite nel corso di un’occupazione legale”. Esistono quattro tipologie di reato occupazionale:

- il reato occupazionale organizzativo (che avvantaggia l’organizzazione, l’impresa o il datore di lavoro) tipicamente il reato societario nell’accezione di Clinard e Quinney;
- il reato occupazionale delle autorità statali (commesso nell’esercizio delle potestà statali, tipicamente la corruzione o l’utilizzo indebito di denaro e risorse pubbliche);
- il reato occupazionale professionale (compiuto dai professionisti nell’ambito delle proprie qualificate mansioni);
- il reato occupazionale individuale (perpetrato da persone normali nell’ambito delle proprie occupazioni).

È interessante, perché introduce un elemento aggiuntivo, la definizione di criminalità economica fornita da Edelhertz (1970) secondo cui il crimine economico è un “atto illegale o serie di atti illegali commessi in assenza di violenza fisica e attraverso dissimulazione o frode per ottenere denaro o proprietà, per evitare il pagamento o la perdita di denaro o proprietà o per ottenere vantaggi economici personali o per la propria attività”. In questa definizione ci sono aspetti interessanti, che configurano meglio tale tipologia di reati: oltre alla circoscrizione ad aspetti meramente di profitto economico, l’assenza di violenza fisica la qualifica come una criminalità ad alto livello di competenze tecniche ed intellettuali. Naturalmente, ciò non implica l’assenza di violenza in forma indiretta, poiché il “capitale iniziale” di tali attività proviene da una criminalità più tradizionale, il traffico di stupefacenti o di armi, il racket, la prostituzione, ecc. che sono connotati da alti livelli di violenza.

Un’altra definizione, stavolta di Box (1983), che introduce la distinzione tra ‘crimini per l’impresa’ e ‘crimini contro l’impresa’, in relazione ai soggetti che traggono benefici dall’attività criminosa: le imprese stesse o i singoli individui. I ‘crimini per l’impresa’ attuati dalla stessa sono detti anche corporate crime, intendendo quei reati commessi dall’impresa per ottenere un beneficio economico per sé. Tale distinzione ha una efficacia classificatoria e quindi operativa. I crimini contro le imprese riguardano tutti quei comportamenti posti in essere da dipendenti dell’impresa a danno della stessa. In tale categoria rientra una varietà di atti commessi sia da lavoratori comuni che da colletti bianchi, ed è più propriamente ciò che abbiamo chiamato “occupational crime”. Solo i soggetti impegnati in attività legali possono essere autori di un occupational crime, e debbono essere distinti da quanti sono dediti ad attività di natura illegale.

Cools (1991) specifica un particolare tipo di occupational crime, che definisce come employee crime, riferendosi a quelle situazioni in cui un soggetto, lavoratore dipendente di un'impresa, mette in atto comportamenti illeciti ai danni della stessa, che diviene, in tal modo, vittima di reati come furto, frode, diffamazione, diffusione di informazioni segrete, spionaggio, uso illecito di computer. Un elemento che distingue i reati occupazionali economici da quelli comuni consiste nelle tecniche impiegate per commetterli, spesso complesse e non semplicemente appropriative. Per questo si parla di frodi, corruzione e crimini informatici, lasciando invece alla categoria dei furti tutta la varietà di reati appropriativi a danno delle imprese da parte dei loro dipendenti.

I reati occupazionali si possono dividere in almeno tre tipi: il furto, la corruzione e la frode. I furti contro le imprese da parte dei loro dipendenti sono i reati prevalenti. Per frode in senso stretto si intende una falsa rappresentazione della realtà posta in essere intenzionalmente da un soggetto individuale o da un'organizzazione per ottenere un vantaggio personale. Questo vantaggio può essere diretto (una somma di denaro o un bene) o indiretto (promozione, benefici lavorativi, potere). Perché il reato si configuri completamente è necessario che la vittima creda alla falsa rappresentazione della realtà e agisca in base alla stessa. Il reato di corruzione si definisce come il dare o ricevere denaro o altra utilità per indurre un soggetto a compiere atti contrari ai propri doveri o a omettere o ritardare un atto del proprio ufficio. Si tratta di tutti quei comportamenti in cui l'autore abbia tenuto una condotta dannosa per l'azienda, con lo scopo di ottenere un beneficio da un soggetto terzo. Nel contesto aziendale si parla di corruzione 'privata' per distinguerla da quella pubblica che caratterizza i comportamenti dei funzionari dello Stato o di enti pubblici. La corruzione privata si può definire come il dare o ricevere beni per influenzare una decisione nel campo degli affari senza che la vittima (un'azienda) ne sia a conoscenza o lo consenta. È corruzione la illegal gratuity, cioè il dare o ricevere beni di valore perché un atto ufficiale sia compiuto. In questa categoria sono compresi i comportamenti di coloro che, nel trattare con i fornitori o altri soggetti, ricevono regali o benefici, senza l'autorizzazione dell'impresa per cui lavorano o contrariamente a un divieto della stessa.

Un'altra minaccia alle imprese è costituita dalla criminalità informatica. Tra gli autori ci sono coloro che comunemente vengono definiti hackers, un concetto che non rispecchia le diverse tipologie di soggetti che fanno pirateria informatica. È più opportuno distinguere tra hackers e crackers. I primi possono essere considerati soggetti poco pericolosi per la sicurezza aziendale perché non si prefiggono la distruzione dei sistemi informatici o l'acquisizione di informazioni riservate. Il loro fine è più tecnologico e in certi casi etico (garantire la libertà di uso della rete), spesso una sfida e il desiderio di comprovare le proprie capacità con i sistemi di sicurezza del sistema oggetto di attacco. Verso queste categorie vi è una forte attenzione da parte delle società di consulenza e delle imprese, che mirano a coinvolgere gli hackers nella prevenzione dei crimini informatici (Clarke, 1996). I crackers, al contrario, sono i veri criminali informatici dai quali le imprese devono difendere l'integrità delle loro reti informatiche. Essi sono definiti come: "quegli specialisti che manipolano le insicurezze che esistono all'interno dei sistemi digitali per copiare, alterare e/o distruggere le informazioni" (Haine e Johnstone, 1999). La loro

finalità principale è quella di distruggere i sistemi in cui riescono a penetrare. La mancanza nei crackers di un'etica paragonabile a quella degli hackers rende tali soggetti disponibili a offerte criminali. La loro abilità di penetrazione nei sistemi informatici delle imprese può essere sfruttata da organizzazioni criminali che vogliono commettere una frode verso una banca, oppure da un'impresa concorrente che vuole conoscere segreti industriali che la possono direttamente interessare.

Lo spionaggio industriale è un reato economico diffuso e difficile da prevenire. Rubare informazioni dai concorrenti non risulta particolarmente difficile, soprattutto nei confronti delle società di più ampie dimensioni caratterizzate da una maggiore vulnerabilità sia per il numero e le possibilità di collegamenti telematici, sia per il rilevante numero di soggetti che ricoprono mansioni di prestigio e che, quindi, possono conoscere dati segreti.

Il cybercrime si basa sullo sviluppo delle reti informatiche e i processi di globalizzazione dell'economia, anche di tipo finanziario. L'inevitabile conseguenza è che la criminalità finanziaria, come il riciclaggio dei proventi illeciti, lascia il posto a quella appropriativa, come le truffe o frodi on line, dove le possibilità offerte dal mezzo informatico producono una vastissima tipologia di comportamenti criminali. Proprio la diffusione di questa criminalità sta mettendo in discussione le categorie tradizionali del diritto e della giustizia penale, e tra queste più di tutte quella della giurisdizione. Sono già in atto processi di rinnovamento delle tradizionali categorie giuridiche, sia civili che penali, con frequenti scambi tra le due sfere del diritto, necessari per una maggiore efficacia nella repressione dei comportamenti fraudolenti. L'high tech law sta diventando la risposta giuridica necessaria all'evoluzione delle tecnologie e alle loro distorsioni per fini appropriativi e fraudolenti.

Viceversa, la criminalità per l'impresa riguarda quei reati commessi nei confronti dell'ambiente esterno all'impresa, per procurare a quest'ultima una utilità. Quindi vi rientrano il sommerso economico, la corruzione nei confronti della P.A., la manipolazione dei mercati, ad esempio tramite la produzione e fornitura mirata di informazioni false, esagerate o riservate, i reati contro i dipendenti dell'impresa stessa (ad es. il mancato rispetto delle normative sulla sicurezza del lavoro) atti a procurare una riduzione dei costi ed un aumento dei profitti, i reati ambientali commessi dalle imprese, i reati fiscali o contributivi, le frodi o gli atti di spionaggio industriale commessi nei confronti di concorrenti, clienti o fornitori, ecc.

In sostanza, emerge il quadro di un complesso molto disparato di attività criminali, caratterizzato da alcuni aspetti comuni, ovvero l'utilizzazione dei meccanismi economici e di funzionamento dei mercati per fare profitti illeciti, la rilevanza centrale delle competenze tecniche e delle risorse umane provenienti dal mondo legale delle professioni o dell'imprenditoria, che prevale sulla violenza fisica o l'intimidazione, la difficoltà tecnica di definizione delle fattispecie criminali e di delimitazione fra lecito ed illecito, la centralità dell'organizzazione, perlomeno informale, la dimensione transnazionale di alcune attività, specie del riciclaggio, in connessione con la dimensione globale dei mercati finanziari ed immobiliari in cui essa avviene.

## 2. L'IMPATTO DELLA CRIMINALITÀ FINANZIARIA SUL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

Occorre adesso esaminare in maggior dettaglio i legami fra tale tipologia di criminalità ed i processi di sviluppo economico “legale”, o anche solo su un aspetto molto più limitato, ovvero la crescita economica. Escludendo la criminalità legata a fattori di disturbo della personalità o patologie psichiche, di fatto i comportamenti criminali tendono a rifarsi alle stesse categorie di razionalità che vengono utilizzate dalla microeconomia per studiare i comportamenti degli operatori sui mercati. In linea di massima, il tasso di criminalità può essere spiegato secondo la funzione di Becker, ovvero secondo tre componenti, che sono la probabilità di essere scoperti e l'entità della sanzione in caso di scoperta (che hanno una relazione decrescente con il tasso di criminalità) nonché un vettore di variabili socio-culturali di tipo ambientale, che all'aggravarsi tendono a rendere più alta la propensione alla criminalità.

La formula base di questo ragionamento viene così espressa:

$O_j = O_j(p_j, f_j, u_j)$ , dove  $O$  è il numero dei reati commessi da una persona in un particolare periodo  $j$ ,  $p$  la probabilità di essere individuato, arrestato e condannato per quel reato,  $f$  la sanzione prevista per quel reato, e  $u$  una variabile che cumula tutti gli altri fattori che al di là di quelli previsti influenzano la decisione. Un aumento in  $p$  ed  $f$ , cioè nel prezzo del reato, dovrebbe ridurre l'utilità attesa dal comportamento criminale e di conseguenza il numero dei reati. Nello stesso modo il cambiamento di alcune variabili  $u$ , come l'aumento del reddito percepibile svolgendo un'attività legale, un miglioramento dell'educazione a rispettare la legge, o altro, potrebbe costituire un disincentivo a commettere attività illegali riducendo anche in questo caso il numero dei reati.

La formula di Becker spiega il comportamento di un ipotetico criminale razionale informato sui costi e benefici delle sue decisioni, in grado cioè di valutare se e quando commettere un'azione criminale in alternativa a un comportamento legale. Un'astrazione necessaria dalla quale consegue un'implicazione di politica criminale, che per ridurre l'ammontare di questi ‘comportamenti razionali’ criminali occorrerebbe un sistema di giustizia penale altrettanto ‘razionale’. Capace, cioè, di orientare la sua attività fatta di diritto penale, azione di repressione e attività giudiziaria al perseguimento dell'obiettivo della riduzione dei comportamenti criminali a minori costi economici, sociali e di libertà possibili. Su questo versante, quello dei costi, è fondata l'ipotesi della ‘prevenzione penale’ speciale o generale altrimenti chiamata ‘deterrenza’, secondo la quale il comportamento criminale tenderebbe a variare rispetto a un aumento della probabilità e severità della punizione prevista ex ante, così come anche dell'efficienza del sistema repressivo e giudiziario, che quando migliora aumenta la probabilità di arresto e punizione del reo<sup>1</sup>.

Così come elementi di carattere sociale, ad esempio la maggiore o minore giustificazione

<sup>1</sup> Dopo uno studio longitudinale di tre anni di osservazione su un gruppo di 641 maschi con 32 anni di età media dopo la loro uscita dal carcere, Witte (1980) osservava che tra delinquenti ad alto rischio (condanne precedenti e carcere, disoccupazione, alcol) il fattore che più degli altri riduceva la probabilità di commettere nuovi reati era proprio la condanna precedente e il carcere, elementi influenzati dall'entità della sanzione e dall'efficienza del sistema giudiziario.

sociale di un comportamento deviante, la presenza e l'intensità di fattori di omertà, la qualità dell'educazione civica ricevuta, si associano a fattori più strettamente economici, come il livello di reddito ricavabile da un'attività legale rispetto a quello ricavabile commettendo reati, il livello di occupazione, specie delle fasce sociali più colpite dal rischio di criminalità (ad es. i giovani, le classi sociali meno abbienti) sono fattori che influenzano il tasso di criminalità.

Qui si ha una relazione che va dal livello complessivo di sviluppo di una collettività al suo tasso di criminalità, anche economica. E che ha numerose implicazioni, non sempre del tutto note. Ad esempio, accanto al "money laundering" tipico del riciclaggio, in alcuni settori produttivi, la crisi economica attuale ha provocato il fenomeno opposto del "money dirting", in cui risorse economiche prodotte legalmente vengono investite in forme illecite, spesso nella contraffazione di prodotti agroalimentari, affidandole al criminale perché le gestisca. È vantaggioso, dal punto di vista del criminale, questo tipo di operazioni per alcuni fondamentali motivi di tipo "relazionale" (possibilità di entrare in contatto con "il mondo di sopra", cioè imprenditori rispettabili). Il secondo è di "natura estetica": l'afflusso di moneta buona migliora l'aspetto e copre l'odore di quella cattiva. E l'operatore al servizio delle consorterie mafiose ne ricava, almeno sul piano esteriore, la rispettabilità e la credibilità necessarie per poter operare in taluni, qualificati ambienti economici e sociali. Il terzo è di "natura strumentale": essere utili, garantire guadagni e assicurare nello stesso tempo protezione ad imprenditori legali. Secondo Eurispes/Coldiretti, attraverso meccanismi di money dirtying nell'agroindustria, almeno un miliardo e mezzo di euro transitano sotto forma di investimento dall'economia sana a quella illegale ovvero circa 120 milioni di euro al mese, 4 milioni di euro al giorno.

Tale business diventa rilevante nelle fasi di crisi economica, fondamentalmente perché si riducono gli spazi di redditività di investimenti nell'economia legale, che è in fase di decrescita.

Se quella sopra specificata è la relazione, biunivoca, che lega criminalità finanziaria e sviluppo, qual è l'effetto della prima sul secondo? In termini generali, tradizionalmente, gli effetti sono parametrati agli impatti che si generano sui mercati, per il tramite delle distorsioni generate nei meccanismi competitivi dei mercati pubblici o semipubblici, per l'evasione fiscale o contributiva, ma, d un livello più aggregato sull'influenza che la criminalità finanziaria può avere su interni sistemi economici nazionali, qualora essa utilizzi ingenti risorse per influenza i mercati finanziari, ad esempio provocando effetti su quelli del debito pubblico, dove i Paesi negoziano il finanziamento del loro debito sovrano, o sui flussi di investimento "legali", utilizzati per ripulire il denaro sporco, che possono incidere anche significativamente, tramite la domanda aggregata, sul potenziale di crescita.

Effetti analoghi sono ottenuti sul mercato del lavoro. Specie in regioni a basso livello di sviluppo, la criminalità economica e finanziaria tende a creare occasioni di lavoro nel circuito illegale, o al di fuori delle regole contrattuali e di sicurezza del lavoro. In questo modo, si crea un circuito che non produce sviluppo, ma perpetua la tendenza a generare posti di lavoro sottotutelati e sottopagati (tipicamente, nel sommerso). La concorrenza

che tali lavoratori illegali esercitano su quelli legali tende a produrre, tramite i noti meccanismi dei modelli “insider/outsider”, una riduzione generalizzata dei salari e delle tutele contrattuali, con una conseguente perdita di benessere sociale.

L'impresa criminale tende, come peraltro generalmente tende qualsiasi impresa (Sweezy e Baran, 1966) a proteggersi dalla concorrenza creando condizioni di oligopolio se non di monopolio. Tali assetti di mercato generano una perdita di benessere sociale netto, prelevato dai consumatori sotto forma di rendita del monopolista, generata, come in ogni caso di monopolio, da un prezzo più alto rispetto alla curva del costo marginale. Rispetto ai tradizionali modelli di monopolio, che spiegano la formazione di questo modello di mercato sulla base di considerazioni legate a fattori meramente economico-produttivi (risorsa-chiave per la produzione detenuta da una sola impresa, economie di scala, ecc.) nel caso della criminalità finanziaria, le barriere all'entrata che favoriscono il monopolio criminale sono costituite dal potere intimidatorio e dalla violenza dell'organizzazione criminale. O dalle sue “entrature” politico-amministrative, che le consentono di eliminare i concorrenti da gare pubbliche.

Peraltro, la concorrenza sleale esercitata nei confronti delle imprese legali, per cui l'impresa collegata ad un gruppo criminale può reperire risorse finanziarie a costo zero (tramite il cosiddetto commingling) oppure può risparmiare costi salariali e contributivi, spingerà le imprese legali a perdere competitività, e quindi ad essere cedute al gruppo criminale, facilitando la riduzione della concorrenza sul mercato e la formazione di posizioni oligopolistiche o monopolistiche.

Evidentemente, come detto, abbiamo a che fare con un insieme di attività criminali molto diversificato, che parte da livelli molto modesti (si pensi alla piccola truffa, alla micro-usura che non raggiunge stadi particolarmente sistematici e diffusi, ecc.) che non hanno un impatto significativo sull'economia legale, a grandi movimenti di capitale, o rilevanti distorsioni dei meccanismi di mercato, che possono condurre a trasformazioni radicali degli assetti economici, su scala globale. Questa amplissima gamma di fattispecie rende impossibile, ed inutile sotto il profilo pratico, fornire una misurazione di insieme dei legami fra il complesso delle attività di criminalità finanziaria e lo sviluppo economico. Pertanto, si ritiene più utile procedere per singole fattispecie criminali all'interno del grande gruppo dei reati economici, selezionando quelle che hanno un impatto più rilevante, a priori. In particolare, si approfondiranno le seguenti casistiche:

- il riciclaggio;
- la corruzione;
- il lavoro irregolare;
- la manipolazione informativa dei mercati finanziari e borsistici.

Iniziando dal riciclaggio, le sue conseguenze, per i Paesi destinatari, sono pessime. Anche i Paesi in via di sviluppo che, in considerazione di una normativa bancaria o fiscale più permissiva, o di una minore efficienza dei controlli, ricevono tali flussi di denaro, si ritroveranno legati a tale meccanismo, quindi di fatto perderanno parte della loro sovranità di politica economica e sociale, che sarà esercitata dai gruppi criminali che rimpinguano le

casse delle loro banche, o i flussi di investimento della loro economia, di proventi illeciti.

L'elevato flusso di liquidità rischia di creare effetti inflazionistici, produce una pressione verso l'alto dei tassi di interesse, soffocando l'economia, e aumentano la volatilità del tasso di cambio. La spinta verso un deregulation dei mercati creditizi e finanziari dei Paesi di destinazione dei fondi (deregulation necessaria, per i gruppi criminali, per muovere i loro soldi senza controlli) provocano un incentivo perverso alla speculazione ed alla destabilizzazione di detti mercati, con effetti potenzialmente esplosivi per il ciclo economico e la crescita. Particolari forme di investimento di denaro sporco, ad es. le eco-mafie, creano poi ulteriori problemi, nel caso di specie di tipo ambientale.

La relazione fra riciclaggio ed evasione fiscale è, invece, il tradizionale argomento per il quale il lavaggio del denaro sporco avrebbe effetti positivi, facendo emergere alla tassazione legale flussi di risorse finanziarie prodotti illecitamente, e quindi illegalmente. Tale argomentazione è però piuttosto debole. Infatti, i gruppi criminali portano il riciclaggio in quei Paesi dove la legislazione fiscale è particolarmente favorevole ed il segreto bancario nasconde eventuali operazioni di evasione fiscale anche sui fondi "emersi" con il riciclaggio. Il sistema delle "scatole cinesi", spesso di tipo internazionale, che serve per riciclare il denaro, può altresì essere utilizzato per occultare ai fini fiscali le risorse stesse.

In Italia, annualmente, viene effettuata una analisi dei rischi legati al riciclaggio da parte del MISE, sulla base dei reati che costituiscono il presupposto di un successivo riciclaggio<sup>2</sup>. In questa fase si effettua una graduatoria delle minacce in funzione della gravità delle conseguenze da esse derivanti (c.d. indicatore di intensità). Le conseguenze vengono stimate in base ai seguenti parametri:

- stima finanziaria: misura l'importanza finanziaria della minaccia;
- pena edittale: misura il disvalore sociale attribuito all'evento-minaccia e, per conseguenza, la sensibilità politica al tema. Per la determinazione del valore si fa riferimento alle norme del Codice Penale o delle leggi speciali di criminalizzazione;
- denunce: misurano il concreto verificarsi sul territorio della minaccia.

Ai fini della valutazione del rischio inerente del sistema l'analisi tiene conto anche delle criticità del sistema economico-sociale quali l'economia informale e l'uso del contante. Nella realtà nazionale tali fattori di contesto sono ritenuti i più rilevanti quanto alla loro capacità di influire sul livello di rischio inerente del paese. Il contante in particolare viene usato per costruire due indicatori di rischio provinciali per il settore privato e le autorità.

In base a detto modello, le varie valutazioni (che variano tra l'1,7 e il 12% del PIL

<sup>2</sup> L'elencazione include: associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso; terrorismo incluso il finanziamento al terrorismo; traffico di esseri umani e tratta di migranti; sfruttamento sessuale incluso lo sfruttamento sessuale di minori; traffico illecito di droghe e sostanze psicotrope; traffico illecito di armi; traffico illecito in beni rubati e altri beni; corruzione e concussione; frode; falso monetario; contraffazione e pirateria di prodotti; crimini ambientali; omicidio, lesioni personali gravi; rapimento, sequestro e presa in ostaggio; rapina o furto; contrabbando (compreso quello relativo a dazi doganali, accise e tasse); reati tributari (in relazione a imposte dirette e indirette); estorsione; falsificazione; pirateria; insider trading e abusi di mercato.

a seconda della definizione sottostante<sup>3</sup>) concorrono a sostenere un giudizio di assoluta significatività della minaccia che i proventi illeciti siano prodotti nel territorio nazionale e siano reimmessi nei circuiti economico-finanziari italiani e stranieri. Se poi l'analisi delle conseguenze si allarga al costo economico della criminalità ovvero alla compressione del reddito complessivo provocata dalla criminalità, specie se organizzata, a causa di costi imposti, di risorse allocate in modo inefficiente, di investimenti scoraggiati o di attività comunque impedita, il giudizio è ancora più severo.

L'attuale crisi economica ha offerto ulteriori opportunità alla criminalità di inserirsi nel tessuto economico. Ad esempio le difficoltà finanziarie, soprattutto di liquidità, possono indurre la crescita del fenomeno dell'usura, rendendo imprese e individui più vulnerabili ai tentativi della criminalità di estendere il controllo sull'economia legale e formale. La minaccia attuale che fenomeni di riciclaggio di denaro interessino la nostra economia è dunque giudicata molto significativa da detto rapporto.

Partendo dall'analisi dei reati presupposto condotta sulla base di alcuni indicatori rilevanti, considerati proxy dell'impatto economico, della diffusione territoriale e del disvalore sociale attribuito, il rapporto in oggetto esprime un giudizio sulla rilevanza delle minacce derivanti dalle diverse condotte criminali. Tale giudizio riflette la percezione della gravità basata sia sull'esperienza operativa delle autorità di prevenzione e contrasto del riciclaggio, sia su quella del settore privato.

La corruzione è un fenomeno criminale di assoluta rilevanza, nonostante il dato relativo alla stima finanziaria riportato da più fonti istituzionali pari a 50/60 miliardi di euro annui sia ritenuto non sufficientemente attendibile. La Commissione europea stima il costo della corruzione nell'Unione in circa 120 miliardi di euro l'anno, ovvero l'1% del PIL dell'UE. A livello internazionale, secondo stime della Banca mondiale, peraltro non del tutto pacifiche, il costo della corruzione sarebbe prossimo a 1000 miliardi di dollari, cioè a circa 770 miliardi di euro. La percezione del fenomeno è comunque molto elevata e tale assunto è confermato anche dal significativo numero delle persone denunciate per corruzione in Italia, pur tenendo conto che si tratta di un reato soggetto a fenomeni di under reporting. Come emerge da una recente analisi della Banca Mondiale<sup>4</sup>, in termini di costi, ogni punto di discesa nella classifica di percezione della corruzione di Transparency International provoca la perdita del 16% degli investimenti dall'estero.

Un recente studio di Unimpresa indica come il fenomeno della corruzione in Italia fa aumentare del 20% il costo complessivo degli appalti. Tra il 2001 e il 2011 la corruzione ha consumato 10 miliardi di euro l'anno di prodotto interno lordo per complessivi 100 miliardi in dieci anni. Le aziende che operano in un contesto corrotto crescono in media del 25% in meno rispetto alle concorrenti che operano in un'area di legalità. In particolare, le piccole e medie imprese hanno un tasso di crescita delle vendite di oltre il 40% inferiore

<sup>3</sup> Argentiero (2008) ha proposto una stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia nel periodo tra il 1981 e il 2001. Il modello adottato suggerisce che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio sia stata pari a circa il 12 % del PIL. Lo studio mostra inoltre che il riciclaggio ha natura anti-ciclica: aumenta nei periodi di crisi.

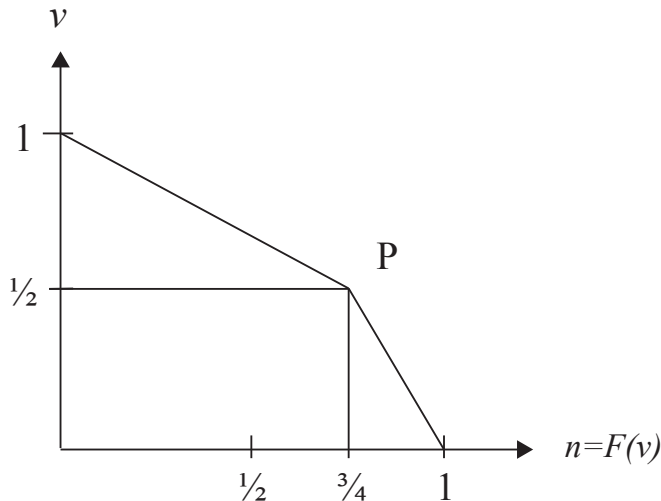
<sup>4</sup> Cfr. Garofoli (2013).

rispetto a quelle grandi. Con riferimento alla corruzione, un interessante modello che evidenzia gli impatti economici è stato ricavato dallo scrivente, con qualche adattamento, dal modello di Choi e Thum (2001). In questo modello, la premessa è che un imprenditore deve acquistare e rinnovare un permesso amministrativo per la propria attività, versando illegalmente una quota al funzionario pubblico corrotto (mutatis mutandis, deve pagare il racket per entrare e rimanere sul mercato). Ci troviamo dunque in un mercato non perfettamente concorrenziale: il reddito generato è influenzato da un costo fisso, ovvero la tangente, il prezzo è rigido verso il basso, perché non può scendere sotto l'importo della tangente stessa, che costituisce il limite inferiore sotto al quale vi è una barriera all'entrata in detto mercato. Trattandosi di un mercato oligopolistico, la relativa curva di domanda è angolare (Hall e Hitch, 1951) e quindi la curva che lega il numero di imprese operanti sul mercato, ed il valore atteso del fatturato, che è una trasformata della curva di domanda, sarà anch'essa angolare.

Il numero di imprese che vogliono accedere al mercato ( $n$ ) è inversamente correlato al reddito generato da tale ingresso ( $v$ ). Il funzionario pubblico corrotto ha interesse a far entrare imprese fino al punto P (fig. 1). Al di sopra di tale punto, avrebbe un minor numero di imprese da tagliare. Al di sotto, i livelli di reddito sarebbero troppo bassi per indurre le imprese ad entrare.

FIGURA 1

*Equilibrio di mercato in una ipotesi di corruzione*



FONTE: Elaborazione dell'autore

La conclusione è che, in assenza della mazzetta, il prezzo sarebbe più elastico, aumentando il numero di imprese potenzialmente entranti, ma riducendo il reddito delle imprese sul mercato. In altri termini, il mercato sarebbe più concorrenziale, più vicino al modello ideale della concorrenza perfetta, a tutto beneficio sia dei consumatori, che

pagano un prezzo più basso, sia dell'occupazione e del tasso di crescita dell'economia, avendo in tale mercato un maggior numero di imprese.

L'implicazione, peraltro, è che vi può essere un incentivo imprenditoriale alla mazzetta, nella misura in cui, per le imprese già operanti sul mercato e disposte a pagare la tangente, essa costituisce una barriera all'entrata di nuovi concorrenti, e consente loro di rimanere in una posizione oligopolistica, usufruendo della relativa rendita. Se la rendita da oligopolio è superiore al costo della tangente, allora le imprese collaboreranno con il funzionario pubblico infedele per mantenere il sistema corruttivo in piedi, realizzando l'antico detto per il quale "non vi è corrotto senza un corruttore".

### 3. LA CRIMINALITÀ FINANZIARIA E LA CRESCITA IN ITALIA

Passiamo, infine, ad analizzare le relazioni esistenti fra criminalità economica ed economia legale nel nostro Paese. Un primo elemento di analisi consiste nel riprendere un lavoro dell'Istituto Tagliacarne, che mette a confronto le mappe provinciali di vulnerabilità economico-sociale (cioè la debolezza socio-economica dei territori<sup>5</sup>) con le mappe riferite alla diffusione di criminalità economica, che aggregano in un valore sintetico molteplici indicatori elementari riferiti alle varie dimensioni di tale fenomeno, molto articolato<sup>6</sup>.

Come risultato, l'incidenza provinciale della criminalità economica tende ad avere un livello di sovrapposibilità piuttosto alto con la mappatura dell'indice di fragilità sociale, mentre rispetto a quello di fragilità produttiva la correlazione appare più sfumata.

Evidentemente, tali risultati vanno presi con una certa cautela, nella misura in cui l'aggregazione scelta per definire i concetti di fragilità produttiva, sociale e criminalità economica può essere discutibile, così come la metodologia di aggregazione dei dati elementari può influenzare i risultati finali. Inoltre, la validità di detto esercizio è limitata a quelle fattispecie di criminalità finanziaria "territorializzabili", mentre invece i grandi flussi di riciclaggio internazionale e di criminalità sui mercati borsistici e finanziari globali sfuggono ad una relazione diretta con i singoli territori di un Paese, se non per gli effetti indiretti e a cascata che essi possono produrre.

Però, fatte queste precisazioni cautelari, dall'analisi del lavoro del Tagliacarne è possibile dedurre che l'illegalità finanziaria, oltre che in aree molto fragili sotto il profilo produttivo, tenda ad insediarsi anche in aree forti, dove c'è più mercato per sviluppare attività illegali "parassitarie" rispetto a quelle legali (ad es. l'usura, che potrebbe svilupparsi

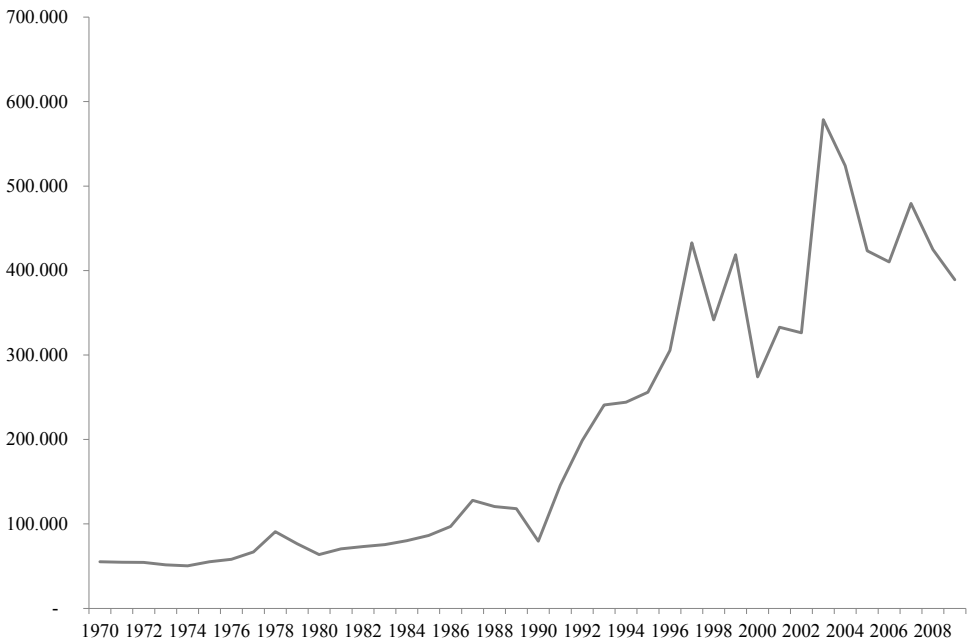
<sup>5</sup> Per la vulnerabilità sociale, gli indicatori utilizzati sono il livello di disoccupazione, il credito al consumo e le sofferenze delle famiglie. Per quella economica, che ha a che vedere con la misurazione della fragilità dei tessuti produttivi locali, si utilizzano i seguenti indicatori: sofferenze delle imprese, procedure concorsuali su totale imprese e scioglimenti/liquidazioni su totale imprese. Tali indicatori elementari, opportunamente standardizzati, sono ostati poi aggregati sulla base dell'indice di Jevons.

<sup>6</sup> In particolare, sempre con l'indice del Jevons, sono aggregati i dati riferiti ai seguenti reati: Contraffazione (di marchi e prodotti industriali); Ricettazione; Furti opere d'arte (e materiale archeologico); Furti mezzi di trasporto (mezzi pesanti per trasporto merci, ciclomotori, motocicli, autovetture); Refurtiva (derivante da rapine in abitazioni);

proprio in aree dove c'è più densità di PMI, in presenza di una contrazione del credito bancario, o il racket, che richiede comunque l'esistenza di un tessuto produttivo vitale ed in grado di pagare il pizzo). D'altro canto, la presenza di tale tipologia di criminalità tende ad indebolire i legami sociali, e quindi si accompagna con fenomeni di fragilità sociale, e non solo nel Mezzogiorno, ma anche in aree del Centro Nord come quella di Roma, o la cintura di province lombarde attorno a Milano, dove si sono insediati, negli ultimi anni, gruppi mafiosi provenienti dal Sud, che hanno clonato la loro struttura, ed hanno operato in misura rilevante proprio nei reati di tipo economico.

Esplorando in modo più dettagliato la relazione in questione, che può essere significativa soltanto nel lungo periodo, si è costruito, per il periodo 1970-2009, un indice complessivo di criminalità economica, basato sui seguenti reati: truffe, appropriazione indebita, ricettazione, insolvenza fraudolenta, peculato, malversazione, concussione, corruzione, istigazione alla corruzione. Come si vede (graf. 1), tali reati, rapportati alla popolazione residente, tendono a crescere in modo molto rapido, soprattutto negli anni Novanta (nonostante Tangentopoli, verrebbe da pensare) e, con l'inizio della crisi economica di fine 2007, tendono ad assumere un andamento decrescente.

GRAFICO 1  
*Indice sintetico di criminalità economica per 100.000 abitanti in Italia*



FONTE: Elaborazione su dati Istat

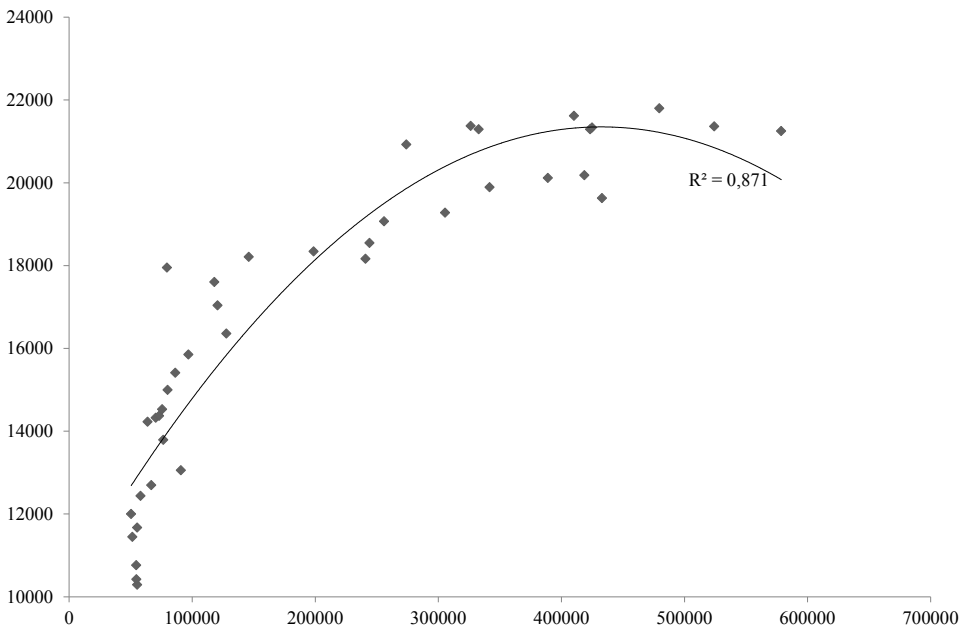
La relazione con la crescita economica (graf. 2) è evidente, ed infatti la curva di interpolazione dei punti che rappresentano, per ogni anno dal 1970 al 2009, il valore della

criminalità economica per 100.000 abitanti e del Pil reale pro capite, ha un R2 significativo, pari a 0,87, che dimostra una significativa correlazione statistica fra i due fenomeni.

Stante la discussione generale soprariportata, sugli effetti complessivamente negativi della criminalità economico-finanziaria sulla crescita, evidentemente tale correlazione statistica è monodirezionale. Essa infatti si svolge dalla crescita alla criminalità, e non viceversa. In altri termini: la criminalità economica ha bisogno di un contesto di crescita per poter allargare il suo “mercato” potenziale, per potersi insinuare. Se non vi è un processo di allargamento di determinati mercati, come ad es. quello degli appalti, nemmeno la criminalità trova percorsi per potersi inserire. Ciò, peraltro, vale implicitamente a negare le tesi, “giustificazioniste”, secondo le quali la criminalità economica allargherebbe gli spazi della crescita, producendo mercati e business paralleli a quelli legali. In realtà è vero il contrario: è un parassita che si innesta dentro i processi di crescita, incurante anche dell’aumento dell’attività repressiva e del cambiamento del clima culturale attorno a sé (proprio perché inizia a crescere rapidamente negli anni di Tangentopoli, quando invece ci si sarebbe aspettati una battuta d’arresto).

GRAFICO 2

*Nuvola dei punti che collegano l’indice sintetico di criminalità economica con il PIL reale pro capite in Italia negli anni 1970-2009 e curva di interpolazione*



FONTE: Elaborazione su dati Istat

Il concetto di crescita, però, è solo un aspetto, molto limitato, di quello di sviluppo, che include, come noto, aspetti sociali, ambientali, distributivi, di capacitazione nell’accesso ai servizi essenziali, educativi, sanitari, di trasporto, ecc. È quindi di un certo interesse

andare a verificare quale sia il legame fra criminalità finanziaria ed un più ampio concetto di sviluppo, che vada oltre i meri aspetti di crescita, ad esempio per verificare se essa produca distorsioni nel modello e nella qualità dello sviluppo, pur alimentando la crescita.

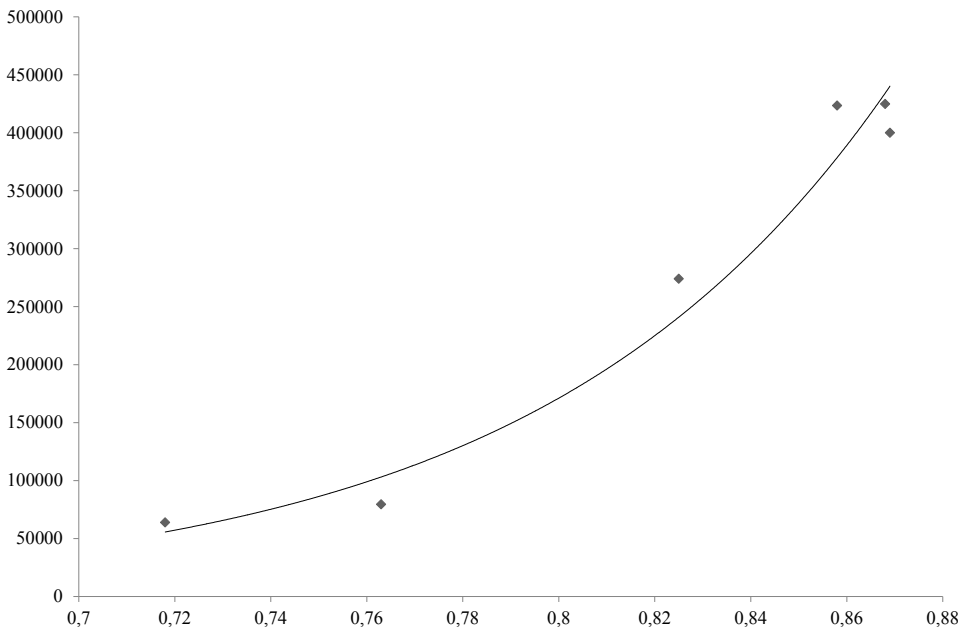
In questo senso, viene in soccorso la serie storica dello "human development index" (HDI), un indice sintetico di sviluppo calcolato dall'ONU, e che tiene conto delle seguenti dimensioni dello sviluppo:

- stato di salute;
- qualità dell'educazione;
- tenore di vita medio.

Detto indice non misura tutte le dimensioni dello sviluppo. Ad esempio, manca il parametro della sostenibilità ambientale, così come manca un indice di distribuzione, che misuri le ineguaglianze di reddito attorno alla media. Ha però il pregio di essere dotato di una serie storica lunga, che parte dal 1980. Come è possibile vedere, la nuvola dei punti relativa all'Italia, che collega il valore dello HDI con il già citato indice sintetico di criminalità economica per 100.000 abitanti si dispone lungo una funzione crescente, per cui al migliorare delle condizioni generali dello sviluppo, aumenta anche l'incidenza della criminalità finanziaria.

GRAFICO 3

*Nuvola dei punti che collegano l'indice sintetico di criminalità economica con lo HDI in Italia negli anni 1980-2009 e curva di interpolazione*

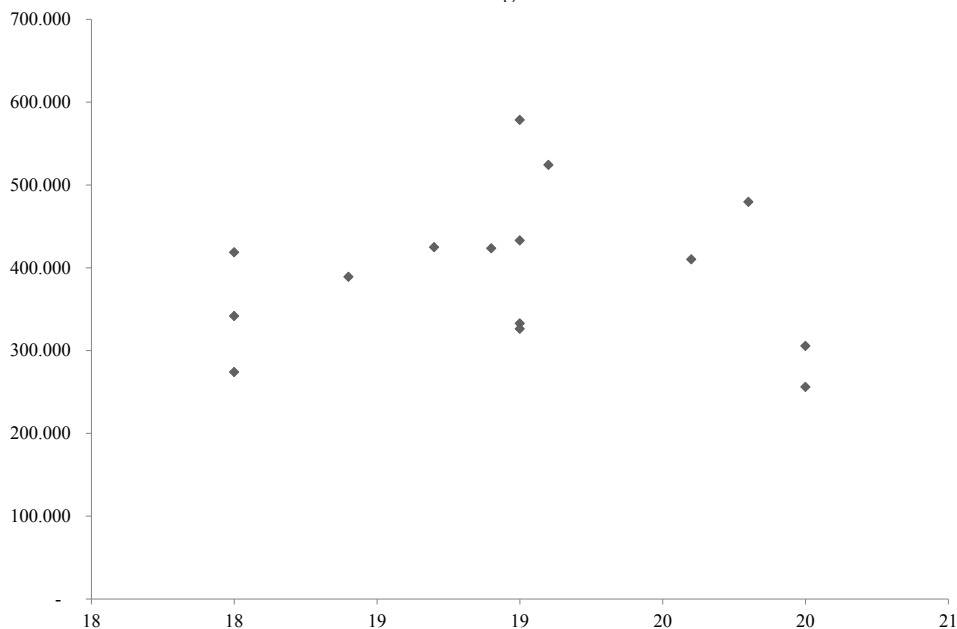


FONTE: Elaborazione su dati Istat e ONU

Evidentemente, è un risultato da prendere con le molle, nella misura in cui l'HDI, come detto, è incompleto, mancandogli cioè una misurazione di alcuni elementi fondamentali di un modello di sviluppo. Però evidenzia come fenomeni corruttivi, o di distorsione delle regole legali di funzionamento dei mercati, possano tranquillamente convivere anche con un miglioramento generale del tenore di vita, o dell'accesso a servizi sanitari o educativi migliorati. Fenomeni che possono essere osservati empiricamente anche in numerosi Paesi in via di sviluppo, dove il miglioramento dell'accesso a detti servizi non si accompagna ad una decisa inversione di fenomeni corruttivi o di economia informale. Un esempio tipico è l'India, il cui indice di accesso alla scuola primaria passa dal 96% del 1996 al 114% del 2012, o in cui l'aspettativa di vita alla nascita passa dai 61 anni del 1996 ai 66 anni del 2013 (fonte: Banca Mondiale) mentre passa, fra 1998 e 2014, dal 66-mo all'85-mo posto nel Corruption Perception Index, un indice di percezione del livello di corruzione, che più in generale ingloba una percezione del livello di criminalità connessa con l'economia, calcolato da Transparency International.

GRAFICO 4

*Nuvola dei punti che collegano l'indice sintetico di criminalità economica con il tasso di povertà monetaria in Italia negli anni 1995-2009*



FONTE: Elaborazione su dati Istat ed Eurostat

D'altra parte, la relazione con le diseguaglianze economiche è ambigua, nella misura in cui la relazione fra incidenza della criminalità economica ed un indice di diseguaglianza come la percentuale di popolazione con reddito inferiore al 60% della mediana (indice di povertà economica, fonte Eurostat) nel periodo fra 1995 e 2009 non mostra nessuna

relazione significativa, evidenziando come, a differenza della microcriminalità, la criminalità finanziaria agisca su un livello di sofisticazione tale da non richiedere necessariamente un ambiente sociale caratterizzato da ampie diseguaglianze o vaste sacche di povertà. Alcune tipologie di criminalità finanziaria (si pensi ad esempio a casistiche di sommerso economico “povero”, tipico di economie in via di sviluppo) possono connettersi ad uno stato di povertà diffuso, altre, più sofisticate (ad esempio il riciclaggio, o i reati più marcatamente legati ai mercati finanziari) richiedono, invece, un mercato dove il potere di acquisto è alto e il benessere è diffuso in larghi strati della popolazione. La relazione complessiva con le diseguaglianze, quando si va ad aggregare tutte queste tipologie criminali in un unico indice, diventa quindi ambigua e non unidirezionale.

In sintesi, la relazione fra incidenza della criminalità finanziaria e sviluppo tende a manifestare i suoi aspetti negativi in misura più immediatamente evidente per quelle fattispecie criminali fortemente legate ai territori in cui si svolgono (ad es., usura, sommerso economico, corruzione su mercati pubblici localizzati), mostrando come in dette aree vi sia una tendenza ad un indebolimento dei legami sociali.

Passando ad un livello meno legato ai sub territori, poiché la criminalità finanziaria ha anche un livello operativo nazionale e sovranazionale, i dati sembrano suggerire che, perlomeno per l’Italia, la crescita di detta criminalità non infici processi di crescita economica, ed anche di miglioramento del quadro dello sviluppo. Queste considerazioni, però, non inficiano gli impatti negativi che la criminalità finanziaria produce, a lungo andare, sulle prospettive di crescita e sviluppo di un Paese, poiché:

- se essa cresce insieme alla crescita, ciò non toglie che, in assenza di criminalità finanziaria, sarebbe possibile conseguire un maggiore accesso al mercato, e quindi un maggiore crescita potenziale (si ricordi il modello di Choi e Thum sopra richiamato);
- se essa cresce insieme a un qualche indicatore parziale della qualità dello sviluppo, va detto che vi sono aspetti del modello di sviluppo non misurabili direttamente in serie storiche sufficientemente lunghe, come l’impatto ambientale oppure la capacità di accesso a determinati mercati (ad es. quello creditizio) o ancora l’eguaglianza nell’accesso a mercati pubblici, come quello degli appalti per beni e servizi, che molto probabilmente risentono degli impatti delle attività di riciclaggio, nell’economia reale ed in quella finanziaria, della corruzione e dell’usura. Lo stesso vale per il sommerso, che, se da un lato, in determinate condizioni, sostiene la crescita di sistemi economici poco competitivi sui mercati legali, dall’altro riduce la qualità della vita di lavoratori sguarniti di tutele contributive, contrattuali e di sicurezza. In effetti, l’indicazione che abbiamo dal lavoro del Tagliacarne sopra illustrato, è che le mappe dell’incidenza della criminalità economica e della fragilità sociale sono fortemente sovrapponibili, per cui vi deve essere una relazione negativa fra qualità e sostenibilità del modello di sviluppo territoriale ed insediamento di criminalità economica (ovviamente per la parte di essa “territorializzabile”, quindi escludendo la criminalità economica sganciata da singoli territori, come il riciclaggio internazionale o le fattispecie criminali legate ai mercati borsistici e finanziari globali).

#### 4. CONCLUSIONI: QUALI POLITICHE?

In conclusione, ci possiamo chiedere quali politiche possano essere adottate per contrastare il fenomeno della criminalità finanziaria, sapendo che esso non ha un effetto immediatamente percepibile con crescita e sviluppo, potendosi accompagnare con entrambi (e quindi risultando particolarmente pernicioso, perché legato a processi di sviluppo economico e sociale che spesso lo “mascherano”, o riducono la percezione della sua gravità). Gravità che, come si è visto, si manifesta in tempi lunghi, con fenomeni di distorsione del mercato e di perturbazione dei normali flussi finanziari, di deterioramento delle finanze pubbliche, e di riduzione complessiva della crescita economica ed imprenditoriale potenziale. Tuttavia, il fatto che una diffusione di criminalità finanziaria si accompagni spesso a fasi, anche euforiche, di crescita e di benessere, tende ad occultarne la natura pericolosa per le prospettive di medio e lungo termine di un Paese.

Vi è un'altra difficoltà: la criminalità finanziaria ed economica si stratifica in una molteplicità di eventi criminosi, che coinvolgono spesso pezzi di economia e società legale, e che agiscono sia su scala locale sia su scala globale. Un intervento di contrasto al fenomeno, dunque, deve avere una capacità di incidere sia nei luoghi dove esso si consuma, sia rispetto ai flussi economici e finanziari globali. Sotto il primo aspetto, è importante notare che la mera attività repressiva e giudiziaria non può prescindere, se vuole avere successo, da interventi preventivi di politica economica e sociale. In questo senso, ad esempio, molto può essere fatto per combattere il sommerso economico con strumenti di contesto. Achilli (2009) suggerisce un set di azioni così composto:

abbassare il costo del lavoro in termini assoluti, agendo sulla leva fiscale e contributiva, oppure può incentivare la crescita della produttività, favorendo l'introduzione di innovazione tecnologica di processo, o la crescita dimensionale delle piccole imprese, che generalmente comporta processi di riorganizzazione all'insegna di una maggiore efficienza dei cicli produttivi, o legando le parti variabili del salario ad indicatori di produttività, dando maggiore spazio alla contrattazione aziendale o territoriale;

In termini più generali, la politica economica dovrebbe mettere in campo interventi che stimolino la crescita economica delle regioni in maggiore ritardo di sviluppo, ampliandone per questa via la base occupazionale, e quindi incrementando il numero di occasioni di occupazione «di qualità». Ciò permetterebbe di incrementare il potere negoziale dei lavoratori delle regioni attualmente svantaggiate, migliorando al contempo condizioni salariali e tutele contrattuali. Lo stimolo alla crescita economica dovrebbe passare per il tramite di azioni che rafforzino la competitività strutturale dei sistemi produttivi meridionali, incoraggiando le imprese ad attivare percorsi di crescita dimensionale, di modo da aumentarne la visibilità, anche nei confronti degli enti deputati al controllo ed alla repressione delle attività economiche irregolari.

una riqualificazione del modello di specializzazione produttiva dei sistemi economici del Mezzogiorno, puntando su innovazione tecnologica ed organizzativa e qualità, al fine di orientarsi verso quei settori produttivi più adeguati a presidiare stabilmente i mercati internazionali. Infatti, vi è una relazione negativa fra sommerso e capacità dei sistemi produttivi di promuovere ricerca ed innovazione. La leva dell'innovazione consente infatti

di uscire dalla trappola di un modello competitivo basato sul controllo dei costi e dei prezzi, che non è più sostenibile di fronte all'aggressività delle economie emergenti.

Un intervento di contrasto all'usura dovrebbe, similmente, avere un approccio preventivo mirato a politiche di rilancio del credito bancario ordinario, sapendo che spesso il ricorso all'usura è una risposta all'impossibilità di accedere al credito bancario. Evidentemente, l'approccio preventivo deve mirare non solo al settore creditizio, rimettendolo in condizioni di erogare credito (ed in questo senso andrebbe fatta una riflessione sul connotato eccessivamente prociclico di Basilea 3, che con i suoi automatismi nella valutazione del merito di credito tendono a produrre una contrazione dello stesso proprio nelle fasi di riduzione della crescita, dove invece un maggiore contributo delle banche sarebbe fondamentale) ma anche al cliente, prevedendo una rete di counseling creditizio sul territorio, che aiuti il piccolo imprenditore, ma anche la famiglia, a gestire i suoi asset patrimoniali e finanziari in modo equilibrato, evitando di finire dentro situazioni di degrado tali da rendere impossibile il ricorso al credito.

Con riferimento alla corruzione, è possibile prevedere un ampio ventaglio di interventi, non solo su scala nazionale, ma preferibilmente a livello sovranazionale (come minimo europeo, data la liberalizzazione delle gare di appalto e dei servizi) come ad esempio prevedere come causa di esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto in tutta Europa l'aver riportato una condanna definitiva per partecipazione ad un'organizzazione criminale, riciclaggio, corruzione ed altri reati gravi contro la Pubblica Amministrazione, e ciò sia quando tale causa di esclusione sopraggiunga nel corso del procedimento di aggiudicazione sia ad aggiudicazione già avvenuta, affiancando a ciò una maggiore armonizzazione, su scala europea, delle banche-dati e delle normative sulla tracciabilità del denaro.

Diversi casi di studio nazionali possono essere utili. A titolo di esempio, si può citare il caso della Finlandia, che, a giudizio di molti esperti, conosce tassi di corruzione - specialmente nel settore pubblico - estremamente ridotti. Sebbene ciò sia dovuto per lo più a fattori storici e culturali, piuttosto che a precisi meccanismi giuridici, resta pur sempre utile ricordare misure volte ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali quali l'adozione di un linguaggio chiaro ed inequivoco dei testi normativi, l'accessibilità al pubblico di tutte le informazioni relative ai procedimenti amministrativi e ai funzionari responsabili (che, per esempio, hanno l'obbligo di motivare pubblicamente ogni loro decisione), un'ampia partecipazione democratica degli amministrati all'elaborazione delle decisioni, un sistema diffuso di controlli e di obblighi di segnalazione, un'apertura non puramente formale alla cooperazione con le autorità straniere.

Si può poi ricordare il caso della Lituania, che, ispirandosi al modello della Commissione indipendente contro la corruzione operante ad Hong Kong, ha introdotto una disciplina dell'impiego alle dipendenze della Pubblica Amministrazione che copre diverse ipotesi di incompatibilità, conflitto di interessi e obblighi di segnalazione delle irregolarità riscontrate nell'esercizio delle proprie funzioni.

Un contrasto efficace alla corruzione presuppone un altrettanto efficace dispositivo di protezione dei denunciati. A tal riguardo, può tornare utile il richiamo all'esperienza del

Regno Unito, nel quale il Public Interest Disclosure Act (PIDA, 1998), il Data Protection Act (1998), e il Bribery Act (2010) offrono uno degli esempi più all'avanguardia. La legislazione inglese, infatti, mira a promuovere il senso di responsabilità dei dipendenti assicurando una protezione completa e immediata dal licenziamento o da altre forme di rappresaglia a coloro che denunciano, in buona fede, situazioni di irregolarità. In particolare, le ipotesi per le quali opera tale protezione coprono non solo i fatti di corruzione in senso stretto, ma, più in generale, gli illeciti penali e civili (anche colposi), il diniego di giustizia e gli altri casi di dolo nell'amministrazione della giustizia, nonché i comportamenti che costituiscano una minaccia alla salute, alla sicurezza e all'ambiente. Il meccanismo di protezione si applica al settore pubblico, al settore privato ed anche al terzo settore, con pochissime eccezioni quanto alle categorie professionali escluse.

Tali interventi di rafforzamento dell'apparato repressivo debbono però, esattamente come nel caso del sommerso o dell'usura, essere accompagnati da interventi di carattere preventivo, senza i quali gli effetti di un potenziato sistema di controllo e repressione possono essere limitati. In particolare, è possibile:

- introdurre indicatori omogenei, su base internazionale, che segnalino sospetti comportamenti corruttivi, per intervenire in modo più mirato e coordinato fra autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza di più Paesi, soprattutto su gare internazionali;
- una adeguata protezione dei whistleblowers nel settore pubblico;
- la previsione di codici di condotta e di normative bilancistiche trasparenti per i partiti politici, ben più efficace di una riduzione del loro finanziamento pubblico, come purtroppo fatto in Italia, che non fa altro che incentivare forme di corruzione diverse, tramite le lobby private;
- prevedere codici di autoregolamentazione delle imprese, albi pubblici dei lobbisti operanti presso PPAA, la cui iscrizione è obbligatoria per poter effettuare tale attività, la creazione di white list di imprese virtuose, che possa condurre anche a criteri premiali nell'aggiudicazione di appalti e gare pubbliche;
- a livello territoriale, si potrebbe rafforzare quanto già stata facendo l'Autorità nazionale anticorruzione, anche con normative regionali specifiche che rafforzino, ed anticipino, i meccanismi già pensati su scala nazionale (istituendo, ad esempio, uno sportello regionale per la legalità, che fornisca assistenza per chi è vittima, a vario titolo, delle mafie, e che lavori in sintonia con commissioni antiusura locali). Potrebbero essere emanate leggi regionali anticorruzione, che istituiscano sistemi interni di controllo aggiuntivi a quelli già esistenti, e che, con metodo partenariale, istituiscano un audit costante delle gare esperite da enti locali ed aziende pubbliche territoriali potrebbe essere utile, così come l'adesione a centrali uniche di committenza ed acquisto, possibilmente nazionali (Consip).

Con riferimento al tema del riciclaggio, assume una valenza particolare la capacità di colpire i beni oggetto dello stesso, come già si sta facendo, con la normativa che consente di riutilizzare a fini sociali i beni confiscati alle mafie (edifici, mezzi di trasporto ecc.) per contrastare le organizzazioni criminali e per riconsegnare alla collettività quanto sottratto

dalle mafie all'economia lecita e alla società civile. Tale possibilità assume un rilievo particolare, anche sotto il profilo simbolico: si va infatti a colpire il frutto stesso delle attività di riciclaggio, lanciando un chiaro segnale di deterrenza in tal senso. Le esperienze sul riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati, sebbene ancora in numero poco significativo, indicano che l'impatto sul territorio si rivela importante dal punto di vista imprenditoriale, sociale e culturale. Il riutilizzo dei beni confiscati crea opportunità di lavoro e ricchezza; attraverso un adeguato utilizzo di tali beni, da un lato si ottiene l'effetto di diffondere la cultura della legalità e dell'impresa che opera secondo le regole, dall'altro si attiva la filiera a monte ed a valle, si genera valore aggiunto, occupazione e ricchezza pro capite. A livello simbolico, il corretto riutilizzo di beni confiscati e sequestrati alle mafie genera una opportunità di scelta per la comunità e rappresenta il veicolo di un importante messaggio di legalità per tutto il sistema socioeconomico.

Tuttavia, il sistema italiano (presente per certi aspetti anche in Spagna) ha ancora degli elementi di criticità da superare. Lo stato di conservazione e redditività dei beni sequestrati è spesso preoccupante, soprattutto sul versante delle imprese, che spesso, dopo il sequestro, e già nel periodo fra sequestro e confisca, nella maggior parte dei casi perdono rapidamente capacità di stare sul mercato (e non solo a causa della crisi, ma per fenomeni di malagestione da parte della proprietà criminale precedente, di ritiro rapido degli affidamenti bancari, di lungaggini burocratiche nel processo di sottrazione dell'impresa alla precedente proprietà, e di riaffidamento della stessa ad una nuova compagine, ecc. occorre dunque una importante opera di snellimento e velocizzazione delle procedure, dal sequestro alla confisca alla rimessa in circolazione, nel circuito legale, del bene, ma anche di formazione imprenditoriale dei soggetti chiamati ad amministrare i beni sequestrati, in modo da avere una gestione attiva e redditizia degli stessi, e non una mera conservazione che conduce spesso al degrado.

È inoltre fondamentale attivare una cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché dell'integrazione, fra gli Stati membri dell'Unione europea e con gli Stati terzi nella lotta alla criminalità organizzata. Accanto all'armonizzazione (o al ravvicinamento) delle fattispecie giuridiche - sia di diritto sostanziale (come quelle che ruotano attorno ad una più compiuta definizione del fenomeno del riciclaggio), sia di diritto procedurale (come quelle attinenti alla confisca e al sequestro dei proventi del reato, come pure alla protezione dei testimoni e al ruolo delle vittime) ed agli accordi con i "paradisi fiscali" per l'abbattimento del segreto bancario - occorre altresì investire nella cooperazione giudiziaria e di polizia, nonché su forme innovative di integrazione. Ciò deve avvenire non solo fra gli Stati membri dell'Unione europea, auspicabilmente attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nel Trattato di Lisbona ma anche e soprattutto con i Paesi terzi al fine di garantire la sicurezza delle persone. È del tutto logico infatti che, di fronte a fenomeni di criminalità globalizzata, la risposta debba essere di pari intensità.

RICCARDO ACHILLI

## BIBLIOGRAFIA

- PONTI, G. (1999), *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina, Milano
- BOX S. (1983), *Power, crime and mystification*, London 1983.
- CLARKE, C.T. (1996), *From criminet to cyber-perp: toward an inclusive approach to policing the evolving criminal mens rea on the Internet*, in "Oregon law review", LXXV, 10.
- COOLS, M.J.M. (1991), *Crime by employees in large corporations: the concept of employee crime*, in "Security journal", II, 1.
- GREEN G.S. (1990), *Occupational crime*, Chicago.
- EDELHERTZ H. (1970), *The nature, impact and prosecution of white-collar crime*, Report No. ICR 70-1. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- BECKER, G. (1968) *Crime and punishment, an economic approach*, Journal of Political Economy, vol. 76.
- HAINES, J., JOHNSTONE, P. (1999), *Global cybercrime hackers and crackers*, <http://www.pwcglobal.com/n>
- MALTZ M. (1978), *Crime statistics, an historical perspective*, Crime and delinquency nr. 23, pp.23-40.
- CLINARD M.B., QUINNEY R. (1973), *Criminal behavior systems: a typology*, Holt, Rinehart and Winston.
- SUTHERLAND, E.H. (1949), *Principles of criminology*, (tr. it: La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti, Milano 1986).
- WITTE, A.D. (1980), *Estimating the economic model of crime with individual data*, in "Quarterly journal of economics", XCIV, 1, pp. 57-84.
- YOUNG, T.R. (1981), *Corporate crime: a critique of the Clinard Report*, in "Contemporary crises", 1981, n. 5, pp. 323-335.
- ENCICLOPEDIA TRECCANI (2001), voce "Economia e criminalità", in Enciclopedia delle Scienze Sociali, I Supplemento.
- EURISPES-COLDIRETTI (2013), *2° Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, su <http://www.eurispes.eu/content/agromafie-2%C2%B0-rapporto-sui-crimini-agroalimentari-italia-2013-volume-integrale>.
- SWEETZ P., BARAN P.A. (1966), *Monopoly Capital-An Essay on the American Economic and Social Order*, in "American Economic Review 56", pp. 919-21.
- HALL R.L., HITCH C. J.(1951), *Price Theory and Business Behaviour*, in T. Wilson e P. W. S. Andrews (a cura di), Oxford Studies in the Price Mechanism, Oxford, 1951, pp. 106-138.
- GAROFOLI R. (2013), *Il contrasto alla corruzione. La l. 6 novembre 2012, n. 190, il decreto trasparenza e le politiche necessarie*, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2014: results*, su <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
- CHOI J., THUM M. (2001), *The dynamics of corruption with the Ratchet effect*, Dresden Discussion Paper Series in Economics 04/01, Dresden.
- ACHILLI R. (2009), *Sommerso economico, occupazione irregolare, mercato del lavoro e condizioni competitive delle imprese nelle regioni italiane*, Svimez, Rivista economica del Mezzogiorno / a. XXIII, 2009, n. 3, pp. 713-744.

- ISTITUTO GUGLIELMO TAGLIACARNE, LEXJUS SINACTA (2013), *Il valore economico della legalità per la piccola e media imprenditoria italiana*, su [http://www.lslex.com/bin/Ricerca\\_Istituto\\_Guglielmo\\_Tagliacarne\\_Focus\\_PMI\\_2015.pdf](http://www.lslex.com/bin/Ricerca_Istituto_Guglielmo_Tagliacarne_Focus_PMI_2015.pdf)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2015), *Human Development Index (HDI)*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, COMITATO DI SICUREZZA FINANZIARIA (2014), *Analisi nazionale dei rischi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*.
- PARLAMENTO EUROPEO (2012), *Documento di Lavoro sulla Criminalità Organizzata*, DT\913961IT.doc
- PARLAMENTO EUROPEO (2012), *Documento di Lavoro sulla Corruzione*, DT\919585IT.doc
- PARLAMENTO EUROPEO (2013), *Draft report on organised crime, corruption and money laundering: recommendations on action and initiatives to be taken*, PR\939404EN.doc



# GIUSTIZIA E SVILUPPO ECONOMICO. ANALISI STATISTICA DEGLI INDICATORI GIUDIZIARI PER REATI DI CORRUZIONE, ESTORSIONE, RICICLAGGIO, RICETTAZIONE E ASSOCIAZIONE A DELINQUERE: CONFRONTI CON ALCUNE MISURE TERRITORIALI DI EFFICIENZA ECONOMICA

**Abstract.** *Statistical Analysis of Judicial Indicators by Crime of Corruption, Extortion, Laundering, Stolen Goods and Criminal Conspiracy: Comparisons with Some Territorial Measures of Economic Efficiency.* Our goal is to list the main empirical evidences of the complex relationships between the occurrence of some kinds of felonies and the weakness of the economic framework of the related territory. The analysis chose to focus specifically on the 2010-2013 timeframe, when the latest transparency and public administration reforms have started to take action. The main objective of this survey is to highlight the relationship between some felonies and some indicators of the soundness of the economic fabric.

Keywords: corruzione, sviluppo, competitività, crimine organizzato

JEL: K00; K4; L140

## 1. INTRODUZIONE

Se ogni nazione ha bisogno ancora di un sud da cui trarre risorse a basso prezzo o su cui riversare una quota della produzione e se queste dinamiche hanno origini storiche riconducibili alle modalità politiche con cui due porzioni di un territorio si sono fuse in Stato unitario. Se le classi disagiate sono mantenute in una condizione di incapacità culturale ed economica e non acquisiscono consapevolezza e diritti sociali, tutte queste dinamiche possono essere analizzate, comprese e ribaltate. Ma se l'annullamento delle differenze incontra ostacoli, anziché facilitazioni, fra gli individui che via via raggiungono livelli superiori attraverso processi di mobilità sociale e per ciò stesso trovano una più solida alleanza con i pari di classe, di professione, di mercato di produzione e consumo piuttosto che con i pari per territorio. E quando dentro queste aggregazioni sociali si formano e si irrobustiscono nel tempo forme antagoniste allo stato sociale/unitario che si configurano come associazioni malavitose potenti che riescono a esprimere una componente aggregativa con valenza di alternativa di protezione sociale e di mercato del lavoro, allora diventa difficile sradicarle e individuare le leve per la sconfitta, la sottrazione di adepti, la loro conversione verso comportamenti solidali socialmente leciti. Quando le aggregazioni criminali finiscono per rappresentare una componente non piccola che vuole dimostrare di poter condizionare e dominare il mondo economico e la politica, a questo punto i territori sono pressoché condannati e chi vive in questi contesti si muove fra la legalità individuale e l'illegalità del contesto. Si viene a creare un brodo di coltura

ideale per la malavita che pervade di sé segmenti più ampi rispetto alla popolazione di riferimento e contribuisce a creare un sistema di relazioni che mina la robustezza del tessuto produttivo e acuisce il clima di incertezza sociale e economica. In un contesto così complesso, chi corrompe trova facilmente qualcuno che si fa corrompere e che è disposto a crearsi un alibi etico per esercitare l'azione illecita, consapevole che il contesto territoriale è in grado di offrire una discreta numerosità di soggetti corrompibili: “se non accetto io, sarà un altro e allora perché non io? Perché non io che vivo in una città difficile dove non posso trovare il lavoro che vorrei, non trovo i servizi a cui ho diritto, non trovo le opportunità sociali e culturali che mi spettano? Se accetto di fare quello che chiunque nelle mie condizioni farebbe, posso acquistare quota parte di ciò che mi è dovuto in qualità di cittadino e che lo Stato non mi dà”.

Allora senza accorgersene si può far aggiudicare l'appalto all'impresa che esercita più pressioni (prescindendo dalla qualità del prodotto), far costruire una scuola a chi ringrazia per gli sforzi che un dirigente ha fatto per concludere quell'iter, affidare la gestione della mensa scolastica a chi riesce a offrire prezzi inferiori (anche se fa ricorso a personale a prezzi inferiori) e consente di estendere la platea della refezione e averne in tal modo finanche un riscontro elettorale. Se le imprese non hanno normative chiare e prezzi equi per smaltire i rifiuti e si devono arrangiare, perché non cogliere opportunità anche se devianti?

Ma quando tutto questo si è trascinato per anni e ha assunto proporzioni tali che il danno si paga con la disoccupazione, la mortalità precoce, l'abbandono all'incultura di centinaia di migliaia di ragazzi senza istruzione, allora la lettura degli indicatori statistici svela che le differenze non possono essere nella natura delle donne e degli uomini di certi territori. Non possono essere (almeno non solo) nella struttura organizzativa e di mercato delle imprese. Non possono essere delle case, dei ponti e delle strade che si sgretolano a causa della latitudine.

Allora il danno sociale della criminalità e del sistema di corruzione che si manifesta nell'accettare un compenso non dovuto ma anche nel tacere una testimonianza e una protesta dovute, è quel delta, la variazione percentuale, che separa molte regioni dal resto dell'Italia e che ancora separa l'Italia da altri Paesi europei.

## 2. MISURE DELLA CORRUZIONE: DIRETTE E INDIRETTE

### 2.1 *Le variabili indirette o di contesto*

Sviluppo economico e legalità sono due entità connesse e indivisibili e soprattutto indispensabili in un contesto territoriale che vuole progredire: «Quando in un individuo convivono rigore scientifico e senso delle istituzioni, lo sviluppo economico del paese è maggiore» (Mario Draghi, *La Repubblica* 11 marzo 2012). Conoscere l'entità del sistema della corruzione, dinamiche e vischiosità in cui si sviluppa è un dovere anche verso le nuove generazioni. Bill Emmot ex-direttore dell'*Economist* ha sostenuto recentemente, firmando l'appello di Libera per la confisca dei beni ai corrotti, “La legge per combattere

la corruzione è importante ma all'Italia serve anche una rivoluzione culturale"<sup>1</sup>. **“La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”** (Rapporto GRECO, *Group of States against corruption*, “Evaluation Report on Italy”, adopted by GRECO at its 43rd Plenary Meeting, Strasbourg, 2009).

Nonostante la normativa vigente e l'attività di numerose pubbliche amministrazioni, il Consiglio d'Europa ed il suo organismo delegato alla lotta contro la corruzione, GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione), nel presentare il Rapporto di conformità sull'Italia, allegato al 14° Rapporto generale sull'attività del GRECO ha severamente bocciato l'Italia.

Il reato di corruzione è previsto dalle norme 317-322 c.p. e nelle statistiche ufficiali è rilevato attraverso le seguenti fonti:

- Dati di fonte amministrativa: Statistiche delle Forze di Polizia (SDI - Ministero dell'Interno), Statistiche della Magistratura (dal registro dei reati presso le Procure), Statistiche dei Condannati;
- Dati da indagine: Indagini di vittimizzazione sulle imprese, Indagini di vittimizzazione sulla popolazione.

I dati di fonte amministrativa consentono di effettuare analisi dei procedimenti giudiziari (il percorso giudiziario, la distribuzione sul territorio), l'analisi degli autori dei reati (sesso, età, cittadinanza) e delle combinazioni dei reati, nonché delle sentenze (sanzioni, detenzione, misure di sicurezza, recidiva ecc.); sono tuttavia affetti da sottostima e distorsione.

I dati da indagine sulla popolazione e sulle imprese permettono di rilevare le esperienze vissute di corruzione, gli attori e le dinamiche che portano alla corruzione, nonché le conseguenze economiche dirette dei reati e il background sociale e territoriale in cui è collocata l'impresa e la famiglia che ne è vittima. L'indagine, dalla quale ci si attendono risultati significativi in tal senso, è attualmente in corso e domande specifiche sono state inserite nel questionario di rilevazione<sup>2</sup>, per individuare gli “esposti a rischio” e i meccanismi della pubblica amministrazione che favoriscono la corruzione: concorsi, appalti, richiesta di servizi sociali e sanitari, ricerca di lavoro, richiesta di permessi, autorizzazioni, pratiche burocratiche e amministrative.

## 2.2 Le misure territoriali e tipologiche della corruzione

Allo stato attuale, il reato di corruzione è diffuso alla voce “altri delitti” e le misure specifiche dei tempi medi di conclusione di un processo per corruzione e della dinamica che lo genera non sono al momento disponibili anche se molte informazioni sono presenti nel registro dei reati e, pertanto, solo procedendo all'elaborazione dei dati elementari è possibile produrre misure reali del fenomeno. Facendo ricorso ad alcune di queste elaborazioni diffuse in occasione dell'XI conferenza nazionale di statistica di febbraio

<sup>1</sup> Bill Emmot, <http://www.riparteilfuturo.it>

<sup>2</sup> Cfr. Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini, 2014-2015.

2013<sup>3</sup> si ottengono alcuni interessanti spunti che verranno di seguito esposti e soprattutto utilizzati in questo studio in forma indiretta per tentare una prima mappatura territoriale della corruzione:

- Hanno compiuto il reato di corruzione da soli nel 43,7% dei casi, in due nel 12%, in 3 nel 9,5% o più nel 35% dei casi (fino a un massimo di 234 persone coinvolte);
- Il 5,3% degli autori ha commesso solo il reato di corruzione, il 23% è imputato per due reati, il 14% per tre reati, il 13,5% per 4 e il 34,2% per 5 e più reati (fino a un massimo di 25 reati);
- L'associazione più frequente è con le falsità ideologiche e materiali, l'associazione a delinquere, la concussione, la truffa, la ricettazione, il peculato, le rivelazioni di segreto d'Ufficio, il favoreggiamento.

Tale analisi ci ha condotto a selezionare, tra i tanti, solo alcuni reati per i quali si suppone una sorta di interazione fra più soggetti, di cui alcuni in grado di esercitare delle pressioni e/o offrire spazi di azione e di mercato per il reato di corruzione. Infine, è stato associato alla ricettazione anche il reato di riciclaggio e all'associazione a delinquere anche quella di stampo mafioso.

Dall'analisi delle tabelle 1 e 2 si evidenzia che il 50,7% e il 52,9%, rispettivamente, delle denunce di reati di concussione e di corruzione (composita) denunciati, non ha determinato l'inizio dell'azione penale nell'anno 2012. La motivazione dell'archiviazione afferisce principalmente all'infondatezza della notizia (49,5% dei casi) e alla mancanza di condizioni (44,4% dei casi) per i reati di concussione mentre per il reato di corruzione (composito) i procedimenti vengono archiviati per infondatezza della notizia (50,8% dei casi) e per mancanza di condizioni (37,8% dei casi).

TABELLA 1  
*Reati di concussione e di corruzione per tipologia - Anno 2012 (valori assoluti e percentuali)*

Tipologia di reato	Totale	% di inizio azione penale
317 Concussione	529	43.9
318 Corruzione per un atto di ufficio	75	33.3
319bis Corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio	681	41.3
319 ter Corruzione in atti giudiziari	50	40.0
320 Corruzione di una persona incaricata di un pubblico servizio	46	43.5
321 Responsabilità del corruttore	398	52.8
322 Istigazione alla corruzione	355	63.7

FONTE: Atti XI Conferenza nazionale di statistica, 20 febbraio 2013, <http://www.istat.it/it/archivio/144846>.  
Intervento dott.ssa Muratori, ISTAT

<sup>3</sup> Atti XI Conferenza nazionale di statistica, 20 febbraio 2013, <http://www.istat.it/it/archivio/144846>.

TABELLA 2

*Reati di concussione e di corruzione (composito) per motivo di archiviazione per gli autori - (2012, %)*

Motivo di archiviazione per gli autori	Reato di concussione	Reato di corruzione (composito)
Irrelevanza Penale del fatto	3.2	0.2
Particolare tenuità del fatto	1.5	0.1
Estinzione per altri motivi	0.2	3.1
Fatto non previsto	0.7	0.1
<b>Infondatezza della notizia</b>	<b>49.5</b>	<b>50.8</b>
<b>Mancanza condizioni</b>	<b>40.4</b>	<b>37.8</b>
<b>Prescrizione</b>	<b>4.4</b>	<b>7.8</b>
<b>% archiviazione</b>	<b>50.7</b>	<b>52.9</b>

FONTE: Istat dati provvisori

TABELLA 3

*Procedimenti con azione penale che contengono un reato di corruzione, per tipo e regione - (2012, %)*

Territorio	Concussione		Reati di corruzione							
	317	318	319	319BIS	319TER	320	321	322	322BIS	323
Piemonte	2	0	3	0	0	1	1	1	0	2
Valle d' A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	8	0	7	0	0	0	5	6	0	16
Lombardia	21	0	32	4	1	1	29	26	1	41
Bolzano	2	0	1	2	0	0	3	0	0	6
Trento	4	0	2	0	0	0	1	1	0	10
Trentino A. A.	6	0	3	2	0	0	4	1	0	16
Veneto	19	2	8	5	0	0	11	8	0	18
Friuli V.G.	6	1	4	0	0	0	5	2	0	6
Emilia R.	9	0	4	5	1		8	10	0	28
Marche	6	3	5	0	3	0	5	2	0	26
Toscana	10	0	10	3	0	0	8	23	0	40
Umbria	3	0	0	0	0	0	0	10	0	18
Lazio	33	1	44	7	3	1	37	25	0	93
Campania	35	4	37	13	2	4	33	64	0	184
Abruzzo	12	2	11	3	1	1	10	7	0	50
Molise	5	2	2	1	0	0	3	0	0	18
Puglia	30	2	20	2	4	2	23	10	0	97
Basilicata	4	5	12	0	2	0	13	1	0	34
Calabria	15	1	16	4	4		12	7	0	84
Sicilia	29	1	20	3	0	1	22	4	0	109
Sardegna	7	0	10	2	0	0	9	3	0	36
<b>Italia</b>	<b>260</b>	<b>24</b>	<b>248</b>	<b>54</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>238</b>	<b>210</b>	<b>1</b>	<b>916</b>
<b>Estero</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

FONTE: Istat dati provvisori

TABELLA 4  
*Procedimenti per i quali è iniziata un'azione penale che contengono un reato di corruzione,  
per tipo e per regione. -Anno 2013 (valori assoluti)*

Territorio	Concussione		Reati di corruzione							
	317	318	319	319BIS	319TER	320	321	322	322BIS	323
Piemonte	0	0	3	1	0	0	2	0	0	1
Valle d' A.	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Liguria	4	0	5	0	0	1	4	6	0	19
Lombardia	23	3	60	5	0	1	65	23	1	51
Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	2	0	4
Trento	2	0	3	0	0	0	3	2	0	7
Trentino A. A.	2	0	3	0	0	0	3	4	0	11
Veneto	7	1	16	3	0	2	15	9	0	21
Friuli V. G.	0	0	1	0	0	0	0	8	0	20
Emilia R.	13	2	13	0	2	1	12	15	0	31
Marche	5	0	2	0	0	0	2	3	0	16
Toscana	11	2	10	1	1	0	8	17	0	45
Umbria	9	1	2	0	0	0	0	0	0	20
Lazio	30	6	52	4	4	2	41	29	0	111
Campania	34	5	60	6	5	6	40	76	0	193
Abruzzo	4	1	11	9	0	0	11	3	0	48
Molise	3	1	2	0	0	0	2	2	0	12
Puglia	21	3	18	2	4	3	16	18	0	108
Basilicata	1	1	3	0	0	0	3	0	0	15
Calabria	13	1	18	5	2	0	14	7	0	96
Sicilia	16	2	27	2	3	3	19	13	0	126
Sardegna	6	1	11	1	0	2	8	6	2	28
<b>Italia</b>	<b>202</b>	<b>30</b>	<b>318</b>	<b>39</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>266</b>	<b>239</b>	<b>3</b>	<b>972</b>
<b>Eestero</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Istat dati provvisori

TABELLA 5

*Numero dei reati contro ignoti che contengono un reato di corruzione, per tipo e per regione.  
Anno 2012 (valori assoluti)*

Territorio	Concussione		Corruzione							
	317	318	319	319BIS	319TER	320	321	322	322BIS	323
Piemonte	5	1	9	0	0	0	0	0	0	77
Valle d' A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	11	3	8	0	0	0	1	0	0	167
Lombardia	20	7	13	0	3	0	3	2	0	384
Bolzano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
Trentino A. A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
Veneto	2	1	3	0	0	0	0	1	0	40
Friuli V. G.	3	0	0	0	0	0	0	0	0	91
Emilia R.	5	0	1	0	0	0	0	0	0	148
Marche	1	0	0	0	0	0	0	0	0	184
Toscana	2	1	7	0	0	0	2	0	0	193
Umbria	2	0	0	0	0	0	0	0	0	40
Lazio	7	2	13	0	0	1	2	2	0	569
Campania	6	2	7	0	1	0	0	0	0	249
Abruzzo	1	3	3	0	0	0	1	1	0	307
Molise	1	0	0	0	0	0	0	0	0	105
Puglia	8	2	0	0	0	1	1	0	0	336
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61
Calabria	5	0	8	0	0	0	1	1	0	724
Sicilia	24	2	14	0	1	2	1	4	0	974
Sardegna	2	1	1	1	0	0	0	0	0	205
<b>Italia</b>	<b>105</b>	<b>25</b>	<b>87</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>4.872</b>
<b>Estero</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>153</b>

Fonte: Istat dati provvisori

TABELLA 6

*Numero dei reati contro ignoti che contengono un reato di corruzione, per tipo e per regione.  
Anno 2013 (valori assoluti)*

Territorio	Concussione			Corruzione						
	317	318	319	319BIS	319TER	320	321	322	322BIS	323
Piemonte	5	1	3	0	0	0	0	1	0	103
Valle d' A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Liguria	3	0	1	0	0	0	0	0	0	149
Lombardia	5	1	23	0	0	1	2	4	0	391
Bolzano	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Trento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Trentino A. A.	1	0	0	0	0	0	0	0	0	15
Veneto	3	1	1	0	1	0	0	0	0	38
Friuli V. G.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	107
Emilia R.	4	2	1	0	0	0	0	0	0	153
Marche	1	1	1	0	0	0	0	0	0	117
Toscana	1	0	5	0	0	0	0	0	0	193
Umbria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45
Lazio	24	3	20	0	10	0	2	9	0	883
Campania	10	0	4	0	0	0	0	1	0	259
Abruzzo	1	0	4	0	0	0	1	0	0	308
Molise	1	0	1	0	0	0	0	0	0	104
Puglia	12	3	4	0	1	1	0	1	0	404
Basilicata	2	0	0	0	0	0	0	0	0	56
Calabria	11	0	6	0	3	0	1	0	0	736
Sicilia	10	4	24	0	1	1	1	8	0	1.063
Sardegna	4	0	1	0	0	0	0	0	0	182
<b>Italia</b>	<b>98</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>5.309</b>
<b>Estero</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>112</b>

FONTE: Istat dati provvisori

### 3. DELITTI COMMESSI DI ESTORSIONE, RICETTAZIONE E RICICLAGGIO, ASSOCIAZIONI PER DELINQUERE E DI STAMPO MAFIOSO. EVIDENZE EMPIRICHE (ANNI 2010-2011)

Nell'anno 2010 la regione in cui è stato inflitto il maggior numero di condanne per tutte le tipologie di reato è la Lombardia seguita da Campania e Lazio (Tabella 7). Per i reati di estorsione, ricettazione e riciclaggio, associazioni per delinquere e di stampo mafioso il maggior numero di condanne è registrato in Campania, seguita da Sicilia, Lombardia, Puglia e Calabria per le estorsioni, da Sicilia, Lazio e Lombardia per i reati di ricettazione, da Lombardia, Puglia e Sicilia per i reati di riciclaggio. Nell'ambito delle condanne per le associazioni a delinquere il timone è retto dalla Lombardia, seguita da Campania, Sicilia e Puglia ma la Campania, seguita dalla Sicilia e a distanza dalla Puglia e dalla Calabria, registrano insieme la quasi totalità dei delitti denunciati di associazioni mafiose.

TABELLA 7

*Delitti commessi da condannati con sentenza irrevocabile - Anno 2010 (valori assoluti)*

Territorio	Estorsione	Ricettazione	Riciclaggio	Associazione per delinquere	Associazioni di tipo mafioso anche straniere	Totale complessivo dei reati
Piemonte	166	908	45	103	0	23.691
Valle d'A.	1	18	0	0	0	866
Liguria	97	1.040	66	30	0	16.051
Lombardia	373	2.120	121	271	14	42.357
Trentino A. A.	31	120	7	33	0	5.929
Veneto	113	901	40	108	0	19.784
FriuliV. G.	55	535	55	13	1	10.535
Emilia R.	136	1.377	15	117	1	26.976
Toscana	91	1.261	11	73	0	22.012
Umbria	33	283	5	38	0	4.577
Marche	42	324	14	13	1	7.948
Lazio	177	2.164	85	90	0	29.804
Abruzzo	88	501	3	33	0	7.836
Molise	21	37	2	5	0	1.398
Campania	659	3.036	357	192	245	30.995
Puglia	280	1.299	112	135	96	20.908
Basilicata	20	86	1	5	0	1.835
Calabria	243	1.007	48	67	43	14.214
Sicilia	645	2.179	107	160	202	30.594
Sardegna	49	554	18	18	0	10.611
<b>Italia</b>	<b>3.320</b>	<b>19.750</b>	<b>1.112</b>	<b>1.504</b>	<b>603</b>	<b>328.921</b>

Fonte: Istat- www.I.stat - "Giustizia e sicurezza"

TABELLA 8

*Delitti commessi da condannati con sentenza irrevocabile - Anno 2010 (valori per 100 mila abitanti)*

Territorio	Estorsione	Ricettazione	Riciclaggio	Associazione per delinquere	Associazioni di tipo mafioso anche straniere	Totale complessivo dei reati
Piemonte	4,3	23,4	1,2	2,7	0,0	611,1
Valle d'Aosta	0,9	16,3	0,0	0,0	0,0	786,5
Liguria	6,8	72,7	4,6	2,1	0,0	1121,5
Lombardia	4,4	25,1	1,4	3,2	0,2	502,1
Trentino A. A.	3,6	13,9	0,8	3,8	0,0	686,1
Veneto	2,7	21,4	0,9	2,6	0,0	469,4
Friuli V. G.	5,1	49,5	5,1	1,2	0,1	975,5
Emilia R.	3,6	36,1	0,4	3,1	0,0	706,9
Toscana	2,8	38,7	0,3	2,2	0,0	675,4
Umbria	4,2	36,0	0,6	4,8	0,0	582,9
Marche	3,1	24,0	1,0	1,0	0,1	587,8
Lazio	3,6	44,3	1,7	1,8	0,0	609,6
Abruzzo	7,6	43,0	0,3	2,8	0,0	672,9
Molise	7,5	13,2	0,7	1,8	0,0	499,3
Campania	13,6	62,4	7,3	3,9	5,0	637,5
Puglia	8,1	37,4	3,2	3,9	2,8	601,9
Basilicata	3,9	16,9	0,2	1,0	0,0	360,4
Calabria	14,1	58,5	2,8	3,9	2,5	826,0
Sicilia	15,1	51,0	2,5	3,7	4,7	716,4
Sardegna	3,3	37,8	1,2	1,2	0,0	723,7
<b>Italia</b>	<b>6,4</b>	<b>38,1</b>	<b>2,1</b>	<b>2,9</b>	<b>1,2</b>	<b>634,2</b>

FONTE: Istat – www. I.stat - “Giustizia e sicurezza”

Nell'anno 2011, ultimo anno disponibile al momento della chiusura di questo lavoro, le prevalenze delle condanne rimangono complessivamente invariate, anche se è sensibile l'aumento di condanne per associazione a delinquere registrato in Lombardia ( da 271 a 389 condannati) e la consistente diminuzione di condanne per associazione a delinquere di tipo mafioso registrata nel 2011 in Campania ( da 245 a 101) (Tabella 9). Nell'impossibilità di ricondurre i condannati nell'anno 2011 alle denunce di reato a cui si riferiscono temporalmente e non disponendo dei dati di durata specifica dei processi per singola tipologia, i dati e i confronti sulle condanne non possono da soli condurre a misure esaurienti.

TABELLA 9

*Delitti commessi da condannati con sentenza irrevocabile - Anno 2011 (valori assoluti)*

<b>Territorio</b>	<b>Estorsione</b>	<b>Ricettazione</b>	<b>Riciclaggio</b>	<b>Associazione per delinquere</b>	<b>Associazioni di tipo mafioso anche straniere</b>	<b>Totale complessivo dei reati</b>
Piemonte	157	733	56	112	8	21.726
Valle d'Aosta	1	14	1	0	0	707
Liguria	80	996	78	49	0	17.710
Lombardia	390	2.472	211	389	9	58.650
Trentino A. A.	19	110	0	23	0	6.001
Veneto	99	684	15	97	0	14.408
FriuliV. G.	33	260	53	10	0	8.111
Emilia R.	140	1.303	24	78	3	26.251
Toscana	147	1.006	27	57	0	20.294
Umbria	26	230	0	26	0	5.043
Marche	50	353	16	26	0	8.351
Lazio	190	2.422	121	123	3	30.795
Abruzzo	64	335	13	21	0	7.202
Molise	12	31	4	4	0	1.382
Campania	677	3.026	93	199	101	31.933
Puglia	261	1.060	123	76	62	20.142
Basilicata	15	92	5	13	0	2.134
Calabria	252	787	80	56	41	13.265
Sicilia	554	1.873	101	157	255	29.622
Sardegna	36	416	12	10	0	8.746
<b>Italia</b>	<b>3.203</b>	<b>18.203</b>	<b>1.033</b>	<b>1.526</b>	<b>482</b>	<b>332.473</b>

FONTE: Istat – www.I.stat - “Giustizia e sicurezza”

TABELLA 10

*Delitti commessi da condannati con sentenza irrevocabile - Anno 2011 (valori per 100.000 abitanti)*

Territorio	Estorsione	Ricettazione	Riciclaggio	Associazione per delinquere	Associazioni di tipo mafioso anche straniere	Totale dei reati
Piemonte	4,0	18,9	1,4	2,9	0,2	559,4
Valle d'A.	0,9	12,7	0,9	0,0	0,0	640,8
Liguria	5,6	69,6	5,5	3,4	0,0	1237,9
Lombardia	4,6	29,1	2,5	4,6	0,1	689,4
Trentino A. A.	2,2	12,6	0,0	2,6	0,0	688,2
Veneto	2,3	16,1	0,4	2,3	0,0	340,2
Friuli V. G.	3,1	24,1	4,9	0,9	0,0	750,8
Emilia R.	3,6	33,9	0,6	2,0	0,1	683,2
Toscana	4,5	30,7	0,8	1,7	0,0	620,1
Umbria	3,3	29,1	0,0	3,3	0,0	638,7
Marche	3,7	26,0	1,2	1,9	0,0	615,5
Lazio	3,9	49,1	2,5	2,5	0,1	624,8
Abruzzo	5,5	28,7	1,1	1,8	0,0	616,8
Molise	4,3	11,1	1,4	1,4	0,0	493,7
Campania	13,9	62,0	1,9	4,1	2,1	654,4
Puglia	7,5	30,4	3,5	2,2	1,8	577,7
Basilicata	2,9	18,1	1,0	2,6	0,0	419,4
Calabria	14,6	45,6	4,6	3,2	2,4	768,7
Sicilia	12,9	43,7	2,4	3,7	6,0	691,3
Sardegna	2,4	28,3	0,8	0,7	0,0	595,0
<b>Italia</b>	<b>6,1</b>	<b>34,9</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>0,9</b>	<b>638,0</b>

\* È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più

FONTE: Istat – www. I.stat - “Giustizia e sicurezza”

### 3. REATI DENUNCIATI DI ESTORSIONE, RICETTAZIONE E RICICLAGGIO, ASSOCIAZIONI PER DELINQUERE E DI STAMPO MAFIOSO: EVIDENZE EMPIRICHE (ANNI 2010-2013)

In questo paragrafo vengono utilizzati i dati dei reati denunciati all’Autorità giudiziaria che hanno come finalità la rilevazione completa delle informazioni relative ai procedimenti contro autori noti e ignoti. La rilevazione rappresenta la conoscenza del primo passo dell’iter processuale ed è condotta sui reati che sono iscritti nel Registro generale delle Procure circondariali della repubblica che vengono poi definiti dal Pubblico Ministero.

Per gli indicatori economici sono stati considerati i seguenti aggregati: valore aggiunto per abitante, tasso di occupazione.

### 3.1. Reati per estorsione

La denuncia dei reati per estorsione vede la Campania al primo posto della graduatoria con 1.005 reati denunciati nell'anno 2013 (ultimo dato disponibile) e una quota per abitante pari a 20,7 delitti per 100.000 abitanti (Tabella 11).

TABELLA 11  
*Delitti di estorsione denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per tipo e per regione ordinate per valore assoluto dei reati denunciati nell'anno 2013- Anni 2010-2013 (valori per 100.000 abitanti)<sup>1</sup>*

Territorio	Valori per abitante				Var. % pro capite 2013/2010	Valori ass				Var. % 2013/2010
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013	
Campania	21,0	21,9	21,7	20,7	-1,3	1.021	1.070	1.050	1.005	-1,6
Lombardia	9,4	10,3	10,3	11,6	22,6	797	873	857	972	22,0
Sicilia	15,2	14,4	15,3	17,3	13,5	650	616	651	736	13,2
Lazio	10,6	12,7	13,7	13,5	27,2	517	628	649	644	24,6
Puglia	16,3	17,5	19,4	18,4	13,2	565	611	671	638	12,9
Piemonte	10,5	9,1	10,6	12,0	13,9	409	352	403	457	11,7
Emilia R.	7,6	7,7	10,4	11,8	55,0	290	294	391	446	53,8
Toscana	9,7	10,0	9,4	11,6	18,9	317	327	302	372	17,4
Veneto	6,5	5,9	7,5	7,6	16,9	273	252	312	317	16,1
Calabria	18,1	15,5	16,4	17,9	-0,7	311	268	275	302	-2,9
Marche	9,1	9,8	10,3	12,5	37,2	123	133	137	167	35,8
Sardegna	9,8	6,5	7,4	11,6	18,9	143	95	107	167	16,8
Liguria	10,8	8,9	11,3	11,3	4,8	154	128	156	156	1,3
Abruzzo	14,0	13,5	15,8	12,3	-11,8	163	158	180	141	-13,5
Umbria	8,3	9,6	12,0	11,7	41,1	65	76	92	90	38,5
FriuliV. G.	5,8	5,3	7,1	7,9	35,0	63	57	76	84	33,3
Basilicata	10,0	14,0	9,2	16,4	63,5	51	71	46	82	60,8
Trentino A. A.	5,8	4,9	7,6	5,5	-5,3	50	43	66	48	-4,0
Molise	9,6	14,6	15,3	12,7	32,1	27	41	42	35	29,6
Valle d'A.	2,7	5,4	13,8	22,8	735,3	3	6	15	25	733,3
<b>Italia</b>	<b>11,6</b>	<b>11,7</b>	<b>12,7</b>	<b>13,4</b>	<b>16,1</b>	<b>5.992</b>	<b>6.099</b>	<b>6.478</b>	<b>6.884</b>	<b>14,9</b>

\* È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più

Fonte: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza"

Per quanto riguarda il reato di estorsione, l'ordinamento delle regioni è stato ottenuto considerando la numerosità di delitti denunciati dalle Forze di polizia e risulta ovvio che le regioni più ampie demograficamente siano anche quelle in cui è più frequente tale reato,

il cui numero si mantiene pressoché costante nel quadriennio esaminato (2010-2013). Le prime dieci regioni ordinate secondo l'ammontare dei reati nell'anno 2013 raggiungono nel loro complesso quasi 6.000 denunce di reato su un totale di 6.884. Se l'analisi viene condotta rispetto all'indicatore per abitante, il posizionamento delle regioni si modifica: la prima regione per reati/abitante è la Valle d'Aosta (22,8) seguita dalla Campania (20,7) mentre Calabria e Basilicata (rispettivamente con 17,9 e 16,4 reati/abitante) subentrano fra le prime dieci posizioni al posto di Lombardia e Lazio. Il numero dei delitti di estorsione denunciati è in aumento in tutte le regioni dal 2010 al 2013 con un'unica eccezione costituita dal Trentino Alto Adige in cui si assiste a un lievissimo decremento (da 50 reati denunciati nell'anno 2010 a 48 del 2013)<sup>4</sup>. Significativo è l'incremento nel quadriennio considerato per alcune regioni quali l'Emilia Romagna che passa da 1.716 denunce a 2.101 con una variazione del valore pro capite da 7,6 a 11,8 e le Marche che passano da 9,1 a 12,5.

Nei grafici 1-2 e seguenti, l'ordinamento delle regioni dal basso verso l'alto è realizzato in funzione della numerosità delle denunce del singolo reato analizzato<sup>5</sup> mentre la dimensione delle barre misura l'incidenza per abitante. La regione Campania, che ha il maggior numero di denunce per reati di estorsione, presenta anche un'alta incidenza per abitante di tale reato, seguita dalla Lombardia per numero di reati in valore assoluto mentre il valore rapportato alla popolazione residente (11,6) risulta inferiore a quello medio dell'Italia (13,4) considerata nel suo insieme.

Il Grafico 1 evidenzia le tre regioni nelle quali la quota pro capite di delitti di estorsione denunciati (proxy<sup>6</sup> anche di quelli effettivamente compiuti ma non denunciati) è superiore alla quota di valore aggiunto per abitante: Campania, Calabria e Puglia in ordine decrescente, seguiti dalla Sicilia che presenta uno scarto minimo tra i due indicatori analizzati. Una diversa modalità di rappresentazione è fornita nel Grafico 2 in cui i due indicatori sono affiancati e valorizzati con il verso negativo per i reati di estorsione e verso positivo per l'indicatore del valore aggiunto per abitante. Il Grafico 2 è utile per considerare la contrapposizione di verso fra i due indicatori e l'effetto di "trascinamento" che l'eccessivo carico di reati per estorsione esercita rispetto al libero svilupparsi dell'economia misurato dal valore aggiunto.

<sup>4</sup> I dati regionali mettono in evidenza un andamento altalenante del numero dei reati denunciati per le regioni di ridotta dimensione demografica per le quali le variazioni degli indici possono risultare ampie pur in presenza di variazioni anche molto contenute del fenomeno.

<sup>5</sup> La regione posizionata in basso, vicino all'asse delle ascisse e al valore zero delle ordinate è quella in cui il reato esaminato presenta il valore assoluto più elevato: es. Grafico 1 la regione con il maggior numero di reati di estorsione in valore assoluto è la Campania mentre quella con la più alta posizione sull'asse delle ordinate è la Valle d'Aosta che presenta il minor numero di reati in valore assoluto. La lunghezza delle due barre rappresenta rispettivamente il numero di reati per abitante e il valore aggiunto per abitante.

<sup>6</sup> Indicatore proxy è un indicatore calcolato su una dimensione osservata che può fornire indicazioni attendibili sulla distribuzione di un indicatore non osservato o non osservabile.

GRAFICO 1

*Delitti per estorsione e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Anno 2013*

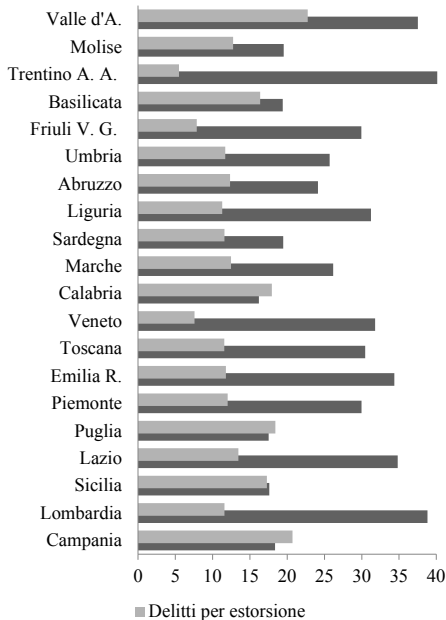
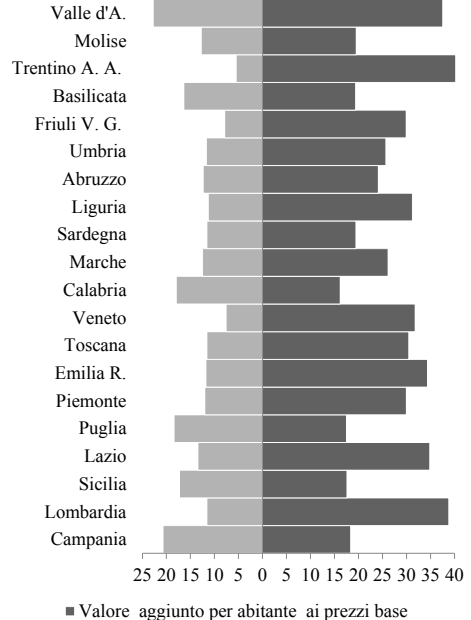


GRAFICO 2

*Delitti per estorsione e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti. Valori in migliaia di euro.

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Conti nazionali"

Il valore aggiunto per abitante (differenza fra il valore della produzione e il valore dei beni intermedi utilizzati, corrisponde ai redditi distribuiti al fattore lavoro e al fattore capitale ed è una proxy dei redditi medi) non rivela se si è di fronte nelle varie regioni a distribuzioni eque o meno. Senza addentrarsi in misure di concentrazione, si è ritenuto utile riproporre l'esercizio affiancando all'indicatore delle denunce pro capite di estorsione, il numero di occupati per 100 abitanti (Grafico 3). La lettura dei dati conferma l'analisi precedentemente svolta con il valore aggiunto per abitante e mostra che il reato di estorsione si associa a inferiori tassi di occupazione.

Anche per l'accostamento tra incidenza pro capite dei reati di estorsione e tasso di occupazione è stato realizzato il grafico con gli indicatori affiancati (Grafico 4) e valorizzati con il segno negativo per i reati e positivo per il tasso di occupazione. Il Grafico 4 è utile per considerare l'opposizione di verso fra i due indicatori e l'effetto di "trascinamento" che esercita l'eccessivo carico di reati per estorsione rispetto alla robustezza del tessuto economico espresso nella sua capacità di assorbire forza lavoro.

GRAFICO 3

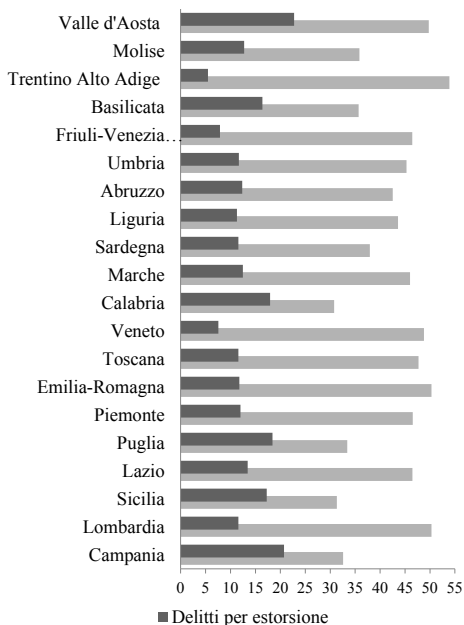
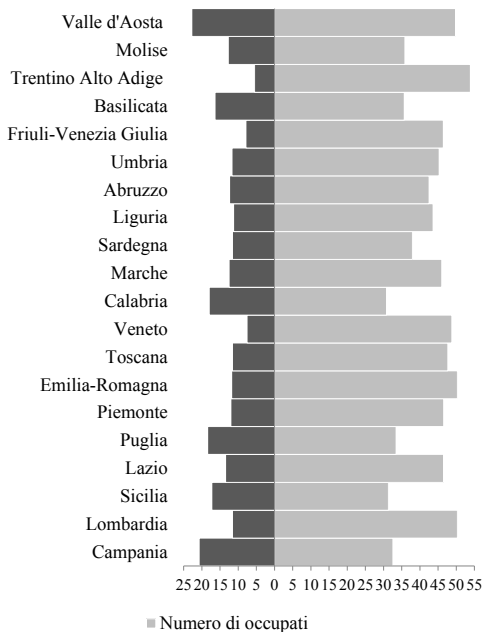
*Delitti per estorsione Anno 2013*

GRAFICO 4

*Delitti per estorsione Anno 2013*

Valori per 100.000 abitanti e numero di occupati per regione

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Rilevazione sulle forze di lavoro"

### 3.2 Reati per ricettazione

La Lombardia è la regione che presenta, nel 2013, il maggior numero di denunce di reato per ricettazione seguita da Campania, Lazio, Emilia Romagna e dalla Toscana (Tabella 12). Significativo è l'incremento nel quadriennio considerato (Tabella 12) che ha visto l'Emilia Romagna passare da 1.716 denunce a 2.101 con una variazione del valore pro capite di oltre 10 punti da 45,0 a 55,5 e la Toscana passare da 55,1 a 63,2 mentre si registra una netta inversione di tendenza in Campania da 77,9 a 56,6. La variazione di maggior entità è quella presentata dal Friuli Venezia Giulia che passa da un valore pro capite di 34,7 a 74,1. La Liguria si conferma la prima regione d'Italia per reati pro capite di ricettazione e aumenta tale quota passando da 81,3 a 95,2 reati di ricettazione per 100.00 abitanti a fronte di una media Italia pari, nell'anno 2013 a 49,2.

Il fenomeno della criminalità nel suo complesso riguarda tutte le realtà territoriali italiane ma fra i primi tre delitti afferenti all'insieme analizzato (estorsione, ricettazione e riciclaggio) che risultano maggiormente presenti nelle regioni caratterizzate da fragilità economica, il reato di ricettazione è quello che più si discosta da tale interpretazione. Infatti, il confronto dell'incidenza pro capite del delitto di ricettazione con il valore aggiunto e il tasso di occupazione ha una differente connotazione territoriale rispetto a

ciò che è stato rilevato per il delitto di estorsione e risulta più diffuso fra le regioni ad alto valore aggiunto per abitante (Grafico 5 e 6) e ad elevato tasso di occupazione (Grafico 7).

TABELLA 12  
*Delitti denunciati per ricettazione dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per regione ordinate per valore assoluto di reati denunciati nell'anno 2013 - Anni 2010-2013 (valori per 100.000 abitanti)\**

Territorio	Valori per abitante				Variazione % procapite 2013/2010	Valori assoluti			
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013
Lombardia	39,0	41,6	46,0	45,9	17,7	3.289	3.541	3.822	3.850
Campania	77,9	71,3	65,4	56,6	-27,4	3.787	3.478	3.160	2.744
Lazio	50,1	52,0	57,6	53,8	7,3	2.450	2.564	2.728	2.573
Emilia R.	45,0	49,4	52,0	55,5	23,4	1.716	1.898	1.952	2.101
Toscana	55,1	57,6	67,1	63,2	14,6	1.796	1.886	2.147	2.032
Sicilia	43,6	37,6	40,4	43,8	0,6	1.860	1.612	1.721	1.868
Puglia	50,4	49,0	53,3	51,3	1,7	1.752	1.709	1.845	1.778
Veneto	34,8	33,0	35,9	38,0	9,5	1.465	1.399	1.494	1.593
Piemonte	32,2	34,7	37,4	39,8	23,4	1.250	1.346	1.420	1.514
Liguria	81,3	81,6	93,1	95,2	17,2	1.163	1.167	1.290	1.317
Friuli V. G.	34,7	31,2	34,1	74,1	113,5	375	337	363	791
Sardegna	37,9	39,8	43,5	44,7	18,1	555	585	625	644
Calabria	37,2	38,1	40,2	37,6	1,1	640	657	676	633
Marche	40,1	38,9	44,9	46,8	16,9	542	528	599	627
Abruzzo	35,2	33,3	40,3	38,0	7,9	410	389	458	434
Umbria	26,6	38,9	38,8	38,0	42,9	209	307	298	293
Trentino A. A.	17,7	18,1	25,2	26,4	48,9	153	158	218	231
Basilicata	37,1	26,7	31,2	24,8	-33,3	189	136	156	124
Molise	20,7	22,5	23,7	34,9	68,6	58	63	65	96
Valle d'A.	24,5	11,8	39,5	29,1	18,8	27	13	43	32
<b>Italia</b>	<b>45,7</b>	<b>45,6</b>	<b>49,1</b>	<b>49,2</b>	<b>7,8</b>	<b>23.686</b>	<b>23.773</b>	<b>25.080</b>	<b>25.275</b>

\* È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza"

Emergono, in particolare per incidenza pro capite di denunce per ricettazione, la regione Liguria seguita dal Friuli Venezia Giulia, Toscana Emilia Romagna e Lazio mentre fra le regioni caratterizzate da indicatori di minore benessere economico, emergono Campania e Puglia.

GRAFICO 5

*Delitti per ricettazione Anno 2013*

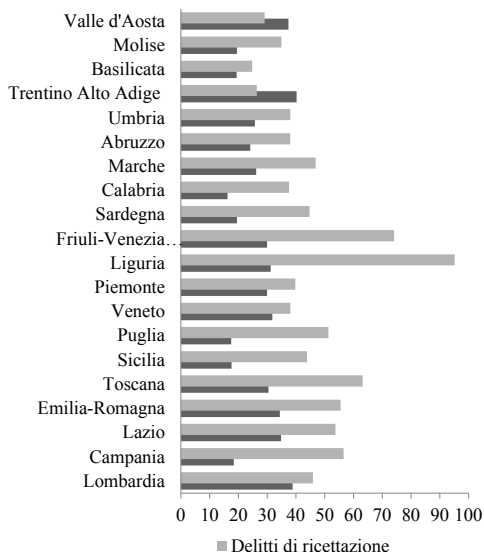
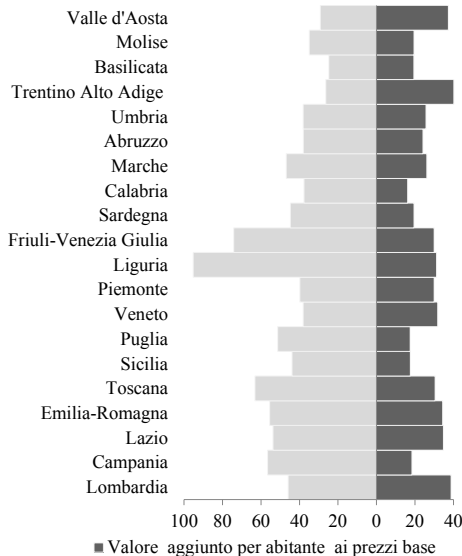


GRAFICO 6

*Delitti per ricettazione Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Migliaia di euro.

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Conti nazionali"

GRAFICO 7

*Delitti per ricettazione Anno 2013*

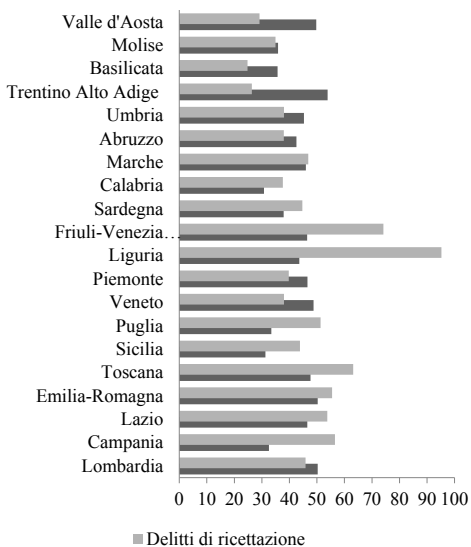
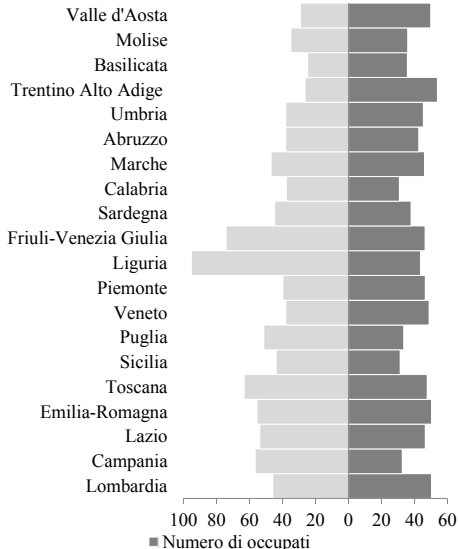


GRAFICO 8

*Delitti per ricettazione. Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e numero di occupati per regione.

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Rilevazione sulle forze di lavoro"

### 3.3 Reati per riciclaggio

Il numero di denunce per reati di riciclaggio è modesto in tutte le regioni (Tabella 13) con una significativa presenza per l'intero quadriennio considerato, in termini di reati pro capite, in Liguria che si conferma come regione particolarmente caratterizzata dai reati di ricettazione e riciclaggio. Il ruolo di regione leader è stato tuttavia assunto di recente dalla Toscana che presenta il più elevato numero di reati in valore assoluto con un incremento di quasi 6 volte rispetto alla numerosità che presentava nell'anno 2010 (56 denunce di reato nel 2010 e 317 nel 2013). Anche le regioni Marche (che ha più che quadruplicato le denunce) e Veneto hanno registrato un incremento notevole, così come Valle d'Aosta e Molise per quanto, in valore assoluto, le denunce siano poco numerose.

TABELLA 13  
*Delitti denunciati per riciclaggio dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per regione.  
Anni 2010-13 (valori per 100.000 abitanti e valori assoluti)\**

Territorio	Valori per abitante				Variazione % procapite 2013/2010	Valori assoluti				Variazione % 2013/2010
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013	
Toscana	1,7	1,5	3,5	9,9	473,5	56	50	113	317	466,1
Campania	3,8	3,4	5,4	4,4	13,6	187	167	260	212	13,4
Lombardia	1,6	2,1	2,4	2,5	56,4	135	182	202	210	55,6
Lazio	3,4	3,0	3,5	3,4	1,5	164	149	167	163	-0,6
Liguria	10,4	10,2	9,7	10,6	2,1	149	146	134	147	-1,3
Piemonte	2,0	2,1	3,5	3,4	70,7	77	81	133	129	67,5
Sicilia	2,9	3,3	3,0	3,0	2,6	125	142	127	128	2,4
Veneto	1,3	1,5	2,2	3,0	135,5	53	65	90	124	134,0
Puglia	3,3	2,9	3,4	3,0	-7,7	113	100	116	104	-8,0
Emilia R.	2,1	1,6	2,7	2,5	19,7	80	62	100	95	18,8
Marche	1,0	3,6	3,5	4,9	376,2	14	49	47	66	371,4
Calabria	3,1	2,5	2,9	3,7	19,3	54	44	49	63	16,7
Sardegna	2,3	2,4	2,5	3,1	35,7	33	35	36	44	33,3
Friuli V. G.	4,3	2,4	4,8	3,1	-27,4	46	26	51	33	-28,3
Abruzzo	1,7	1,3	1,6	1,7	-3,1	20	15	18	19	-5,0
Trentino A. A.	1,2	1,1	1,2	1,9	67,7	10	10	10	17	70,0
Basilicata	1,4	2,6	1,8	1,6	16,2	7	13	9	8	14,3
Molise	0,7	1,1	2,9	1,8	154,7	2	3	8	5	150,0
Umbria	2,3	1,1	1,6	0,5	-77,3	18	9	12	4	-77,8
Valle d'A.	0,9	1,8	2,8	2,7	200,7	1	2	3	3	200,0
<b>Italia</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>42,1</b>	<b>1.344</b>	<b>1.350</b>	<b>1.685</b>	<b>1.891</b>	<b>40,7</b>

\* È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più.

Fonte: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza"

GRAFICO 9

*Delitti per riciclaggio. Anno 2013*

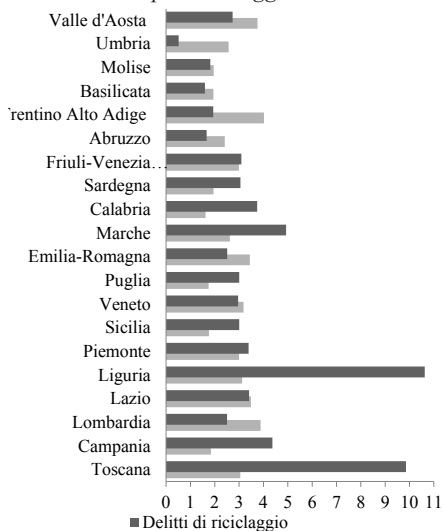
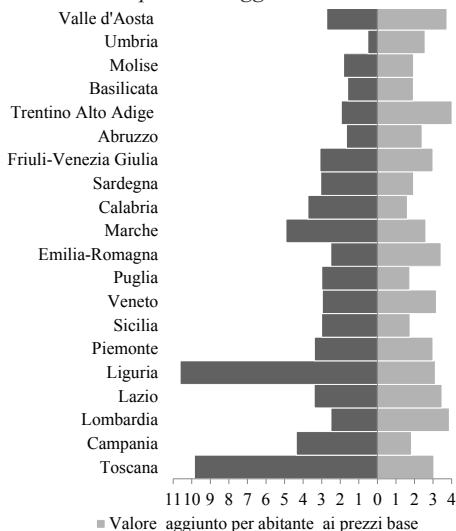


GRAFICO 10

*Delitti per riciclaggio. Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Migliaia di euro  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Conti Nazionali"

GRAFICO 11

*Delitti per riciclaggio. Anno 2013*

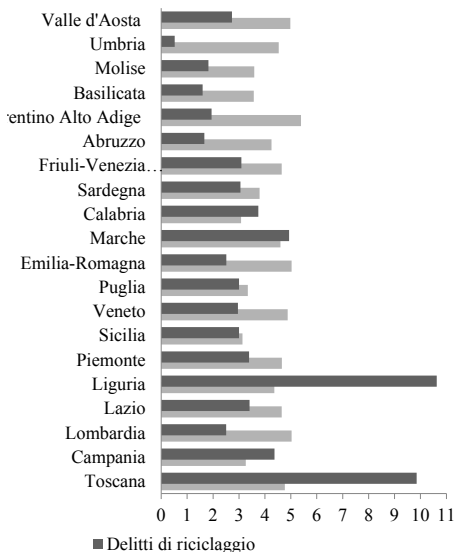
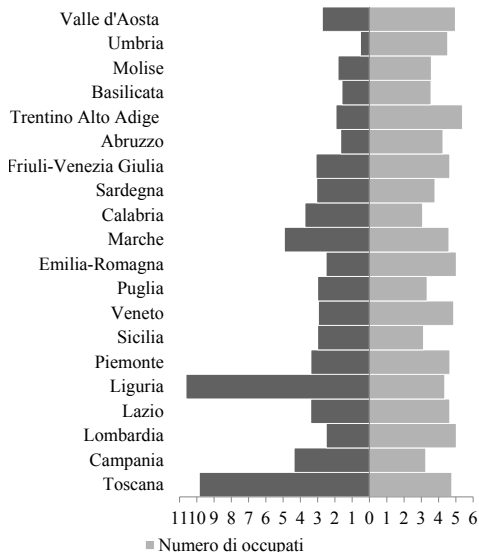


GRAFICO 12

*Delitti per riciclaggio. Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e numero di occupati per regione.  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza" e "Rilevazione sulle forze di lavoro"

### 3.4 Delitti denunciati per associazione a delinquere

Le denunce di reato di associazione a delinquere presentano valori molto contenuti ma l'analisi territoriale rivela notevoli disomogeneità rispetto agli altri indicatori di reato analizzati in precedenza. Innanzitutto, l'analisi delle denunce in valore assoluto conferma le due regioni più popolate d'Italia, Sicilia e Lombardia, quali regioni con il più alto numero di denunce nell'anno 2013 con un lieve decremento registrato in Lombardia e un consistente aumento presentato dalla Sicilia (Tabella 14).

L'analisi del tasso di variazione vede nell'ordinamento un'alternanza di regioni forti e di regioni deboli economicamente con il Friuli V.G. che sembra essere la regione leader di un gruppo di regioni di dimensioni demografiche medio-piccole in cui il numero di denunce pro capite è più elevato rispetto ad altre realtà più densamente abitate.

TABELLA 14  
*Delitti per associazioni a delinquere denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per regione - Anni 2010-2013. Valore per 100.000 abitanti*

Territorio	Valori per abitante				Var. % procapite 2013/2010	Valori assoluti				Var. % 2013/2010
	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013	
Sicilia	1,6	1,8	2,7	2,5	51,7	70	75	113	106	51,4
Lombardia	1,3	1,4	1,2	1,2	-7,8	109	115	99	100	-8,3
Campania	1,7	2,4	3,0	1,8	3,9	83	116	146	86	3,6
Lazio	2,3	2,0	1,4	1,6	-28,2	111	98	66	78	-29,7
Veneto	1,6	1,1	0,6	1,4	-11,5	66	45	27	58	-12,1
Puglia	1,7	1,3	2,1	1,6	-4,9	59	45	73	56	-5,1
Toscana	1,2	1,8	1,7	1,7	42,9	39	60	54	55	41,0
Emilia R.	0,7	1,2	1,0	1,3	101,6	25	45	38	50	100,0
Marche	1,3	1,5	2,2	2,5	102,0	17	21	29	34	100,0
Piemonte	0,7	1,4	1,1	0,9	24,5	27	53	41	33	22,2
Friuli V. G.	0,7	1,4	1,4	2,9	292,3	8	15	15	31	287,5
Abruzzo	2,8	3,4	2,1	1,9	-32,0	33	40	24	22	-33,3
Calabria	2,6	2,7	2,0	1,1	-56,8	45	46	34	19	-57,8
Liguria	1,0	1,3	1,7	1,1	10,9	14	19	24	15	7,1
Basilicata	1,4	3,7	1,6	2,4	74,4	7	19	8	12	71,4
Sardegna	0,7	1,4	0,4	0,8	22,1	10	20	6	12	20,0
Umbria	1,1	7,7	16,5	1,4	24,6	9	61	127	11	22,2
Trentino A. A.	0,7	0,8	0,9	0,7	-1,4	6	7	8	6	0,0
Molise	1,4	2,1	3,3	2,2	52,8	4	6	9	6	50,0
Valle d'A.	1,8	0,0	1,8	1,8	0,2	2	0	2	2	0,0
<b>Italia</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>7,5</b>	<b>744</b>	<b>906</b>	<b>943</b>	<b>792</b>	<b>6,5</b>

È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più.

FONTE: Elaborazioni su dati I.stat - "Giustizia e sicurezza"

GRAFICO 13

*Delitti denunciati per associazioni a delinquere Anno 2013*

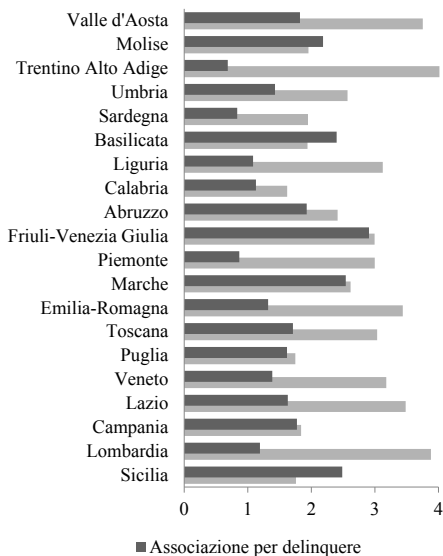
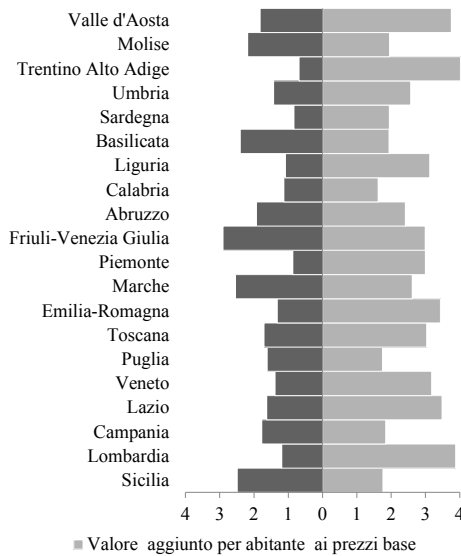


GRAFICO 14

*Delitti denunciati per associazioni a delinquere Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Migliaia di euro.  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat. - "Giustizia e sicurezza" e "Conti Nazionali"

GRAFICO 15

*Delitti per associazioni a delinquere. Anno 2013*

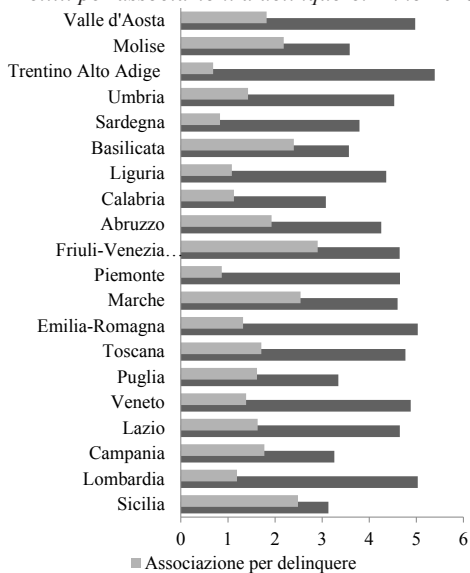
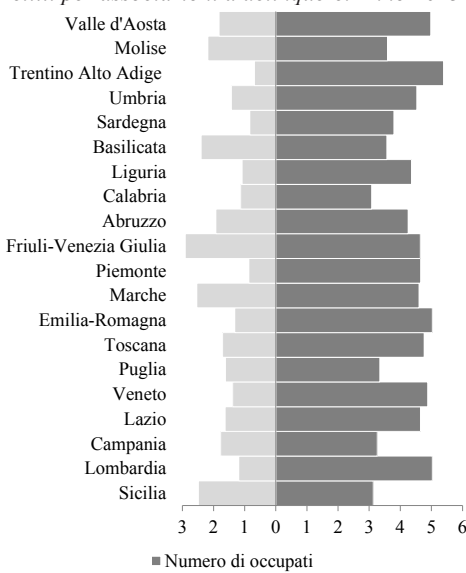


GRAFICO 16

*Delitti per associazioni a delinquere. Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e numero di occupati per regione.  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat. - "Giustizia e sicurezza e "Rilevazione sulle forze di lavoro"

### 3.5 Delitti di associazioni a delinquere di tipo mafioso

Le denunce di associazione di tipo mafioso sono prerogativa esclusiva di alcune regioni: in ordine Campania, Sicilia, Calabria e Puglia rispettivamente con 30,16, 12 e 6 delitti denunciati nell'anno 2013 (Tabella 15). Le denunce sono in diminuzione sia nel complesso sia nelle regioni precedentemente citate le quali nel 2010 presentavano un numero di denunce notevolmente superiore e pari rispettivamente a 48, 23, 41 e 8. Si registrano, di contro, incrementi nel Lazio che raggiunge il numero di 6 delitti denunciati nell'anno 2013 e, in minor misura, in regioni quali il Piemonte che passa da 0 dell'anno 2010 a 2 nell'anno 2013, il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, che registrano entrambe il primo delitto di tale natura nell'anno 2013 e il Veneto che fra il 2011 e il 2013 ha visto la denuncia di 4 delitti di associazioni a delinquere di stampo mafioso.

TABELLA 15

*Delitti per associazioni di tipo mafioso denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria per regione - Anni 2010-2013 (valori per 100.000 abitanti e valori assoluti)<sup>11</sup>*

Territorio	Valori per abitante				Valori assoluti			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Piemonte	0,0	0,0	0,0	0,1	0	1	1	2
Valle d'A.	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0
Liguria	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0
Lombardia	0,0	0,1	0,0	0,0	3	5	1	0
Trentino A. A.	0,0	0,0	0,0	0,1	0	0	0	1
Veneto	0,0	0,0	0,0	0,0	0	2	1	1
Friuli V. G.	0,0	0,0	0,0	0,1	0	0	0	1
Emilia R.	0,0	0,0	0,0	0,0	1	0	1	0
Toscana	0,0	0,0	0,0	0,0	1	0	0	0
Umbria	0,0	0,0	0,1	0,0	0	0	1	0
Marche	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0
Lazio	0,0	0,1	0,0	0,1	1	3	1	6
Abruzzo	0,1	0,3	0,0	0,0	1	4	0	0
Molise	0,0	0,0	0,4	0,0	0	0	1	0
Campania	1,0	0,8	0,6	0,6	48	37	29	30
Puglia	0,2	0,1	0,1	0,2	8	4	4	6
Basilicata	0,2	0,0	0,4	0,0	1	0	2	0
Calabria	2,4	0,8	0,5	0,7	41	14	9	12
Sicilia	0,5	0,5	0,4	0,4	23	23	17	16
Sardegna	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0
<b>Italia</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>128</b>	<b>93</b>	<b>68</b>	<b>75</b>

Fonte: Elaborazioni su dati I.stat. - "Giustizia e sicurezza. È stata considerata la popolazione dai 15 anni e più

GRAFICO 17

*Delitti denunciati per associazioni di tipo mafioso Anno 2013*

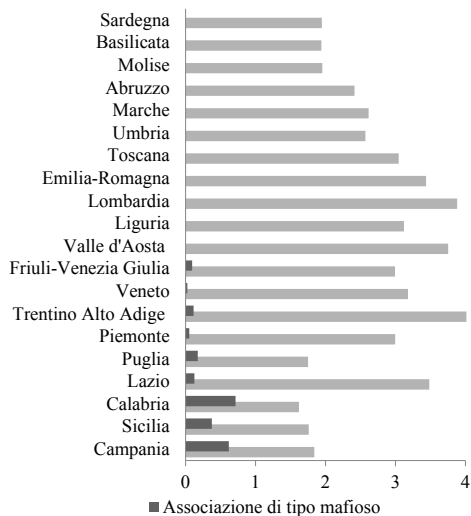
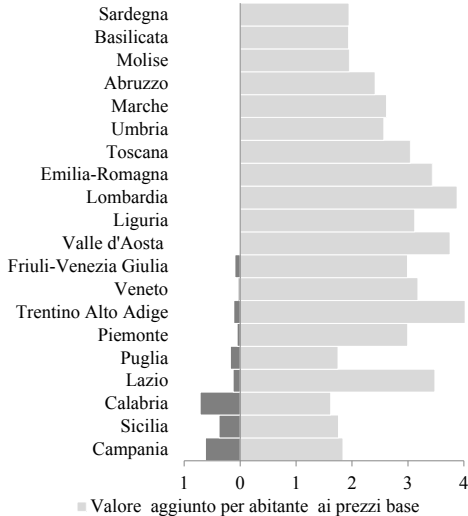


GRAFICO 18

*Delitti denunciati per associazioni di tipo mafioso Anno 2013*



Valori per 100.000 abitanti e Valore aggiunto per abitante ai prezzi base per regione. Migliaia di euro  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat. - "Giustizia e sicurezza e "Conti Nazionali"

GRAFICO 19

*Delitti per associazioni di tipo mafioso. 2013*

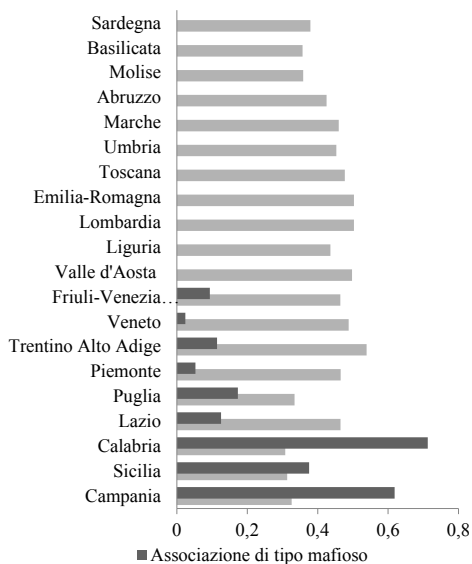
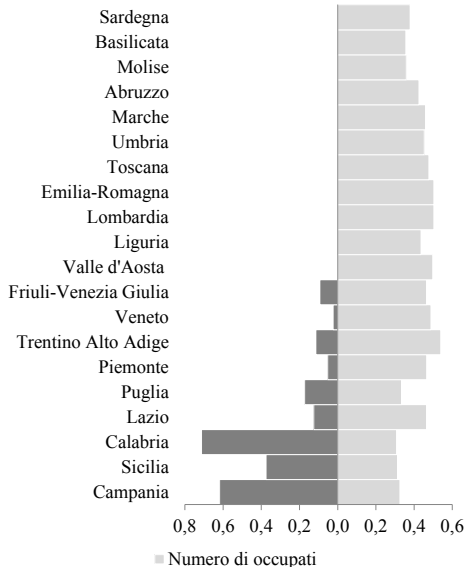


GRAFICO 20

*Delitti per associazioni di tipo mafioso. 2013*



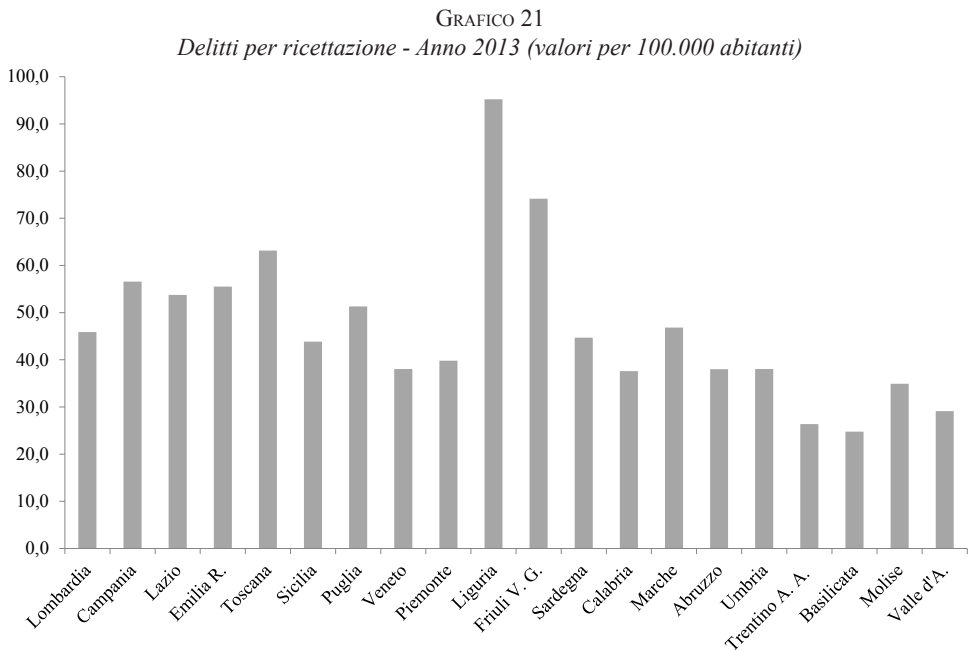
Valori per 100.000 abitanti e numero di occupati per regione  
 FONTE: Elaborazioni su dati I.stat. - "Giustizia e "Rilevazione sulle forze di lavoro".

## 4. DELITTI DENUNCIATI E TASSI DI CRESCITA DELLE IMPRESE

La seconda ipotesi di lavoro è stata quella di un'analisi dinamica confrontando l'incidenza per abitante dei delitti di estorsione, riciclaggio, ricettazione e associazioni a delinquere con il tasso di crescita delle imprese nello stesso quadriennio di riferimento (2010-2013).

Poiché il tasso di crescita delle imprese è in relazione con il denominatore che è costituito dall'ammontare in valore assoluto del numero di imprese e risulta sensibile a variazioni dettate da eventi congiunturali, il confronto non restituisce informazioni utili all'analisi che si sta realizzando anche perché la crisi internazionale ha profondamente impattato sulle strutture produttive delle varie regioni. Tuttavia, i grafici 21-26 possono costituire un efficace momento di riflessione sulle dinamiche e sulle relazioni complesse e talvolta contraddittorie fra delittuosità e crescita imprenditoriale e pur non dimostrando un effetto di compressione della dinamica imprenditoriale nelle regioni dove le tipologie di delitto che abbiamo analizzato sono maggiormente presenti, esse sembrano una componente di interesse per le ipotesi di lavoro future.

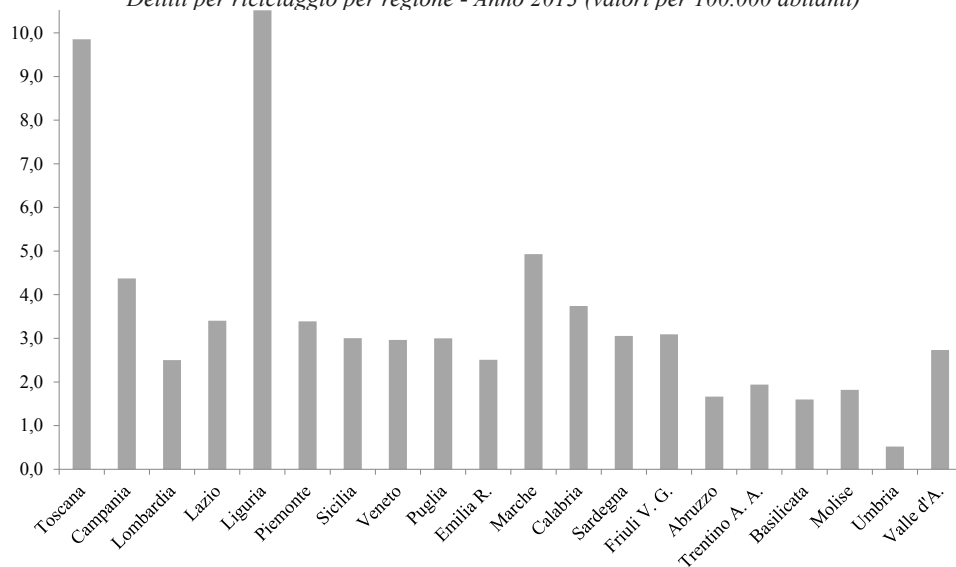
I grafici sono molto eloquenti proprio nella loro incapacità di descrivere una mappatura del territorio che dimostri una relazione inversa (come si suppone e per grandi linee si è dimostrato tramite il confronto con il valore aggiunto e il tasso di occupazione).



FONTE: I.stat. - "Giustizia e sicurezza"

GRAFICO 22

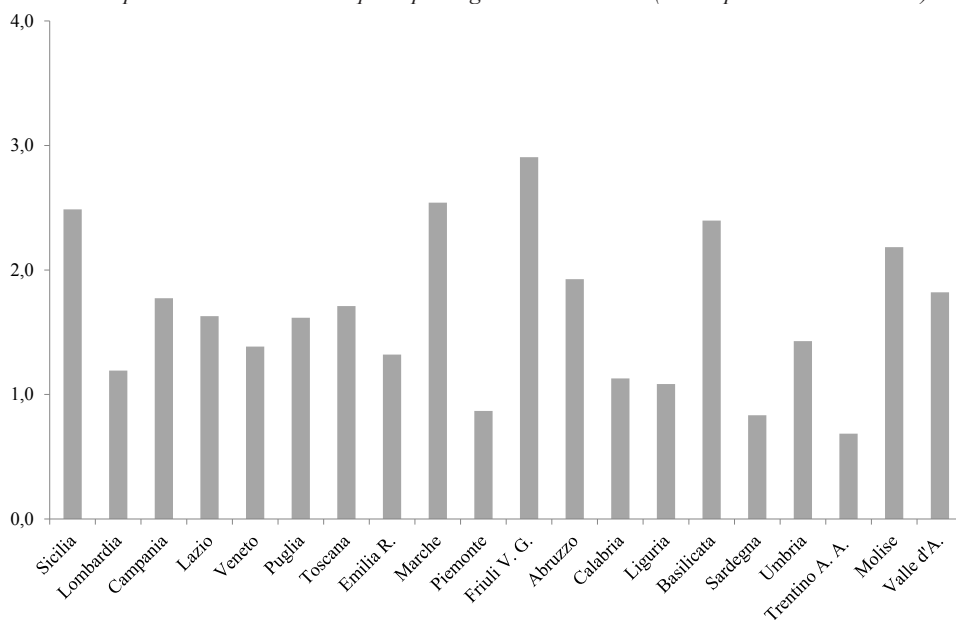
*Delitti per riciclaggio per regione - Anno 2013 (valori per 100.000 abitanti)*



FONTE: I.stat - “Giustizia e sicurezza”

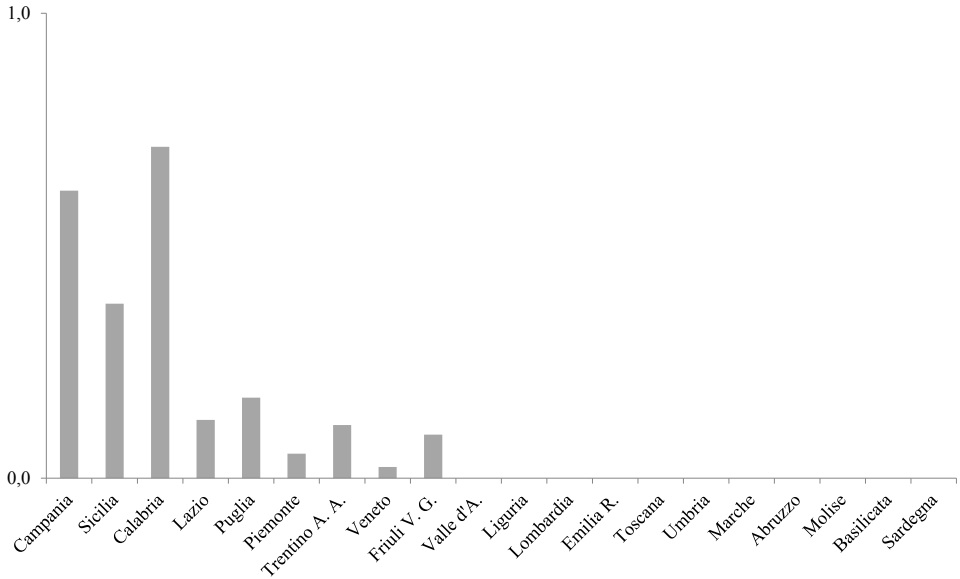
GRAFICO 23

*Delitti per associazioni a delinquere per regione - Anno 2013 (valori per 100.000 abitanti)*



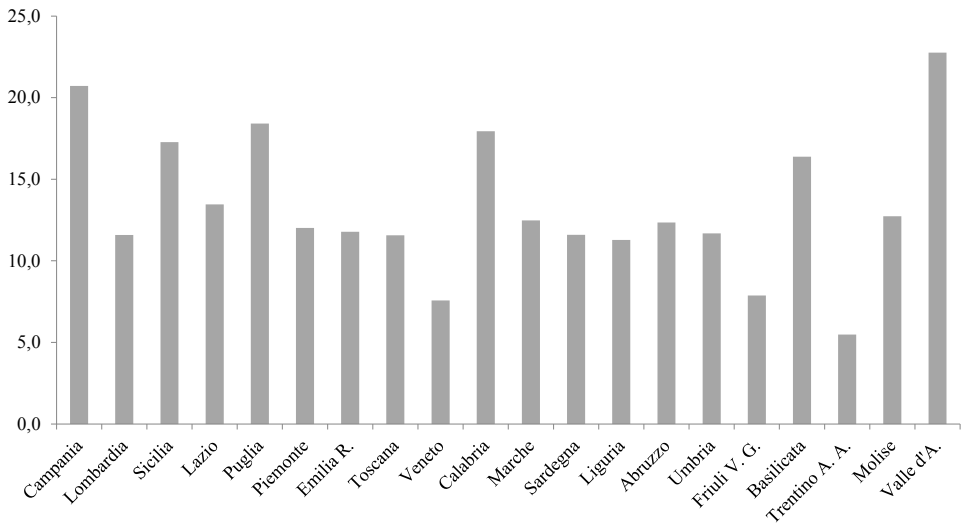
FONTE: I.stat - “Giustizia e sicurezza”

GRAFICO 24

*Delitti per associazioni di tipo mafioso per regione - Anno 2013 (valori per 100.000 abitanti)*

FONTE: I.stat - "Giustizia e sicurezza"

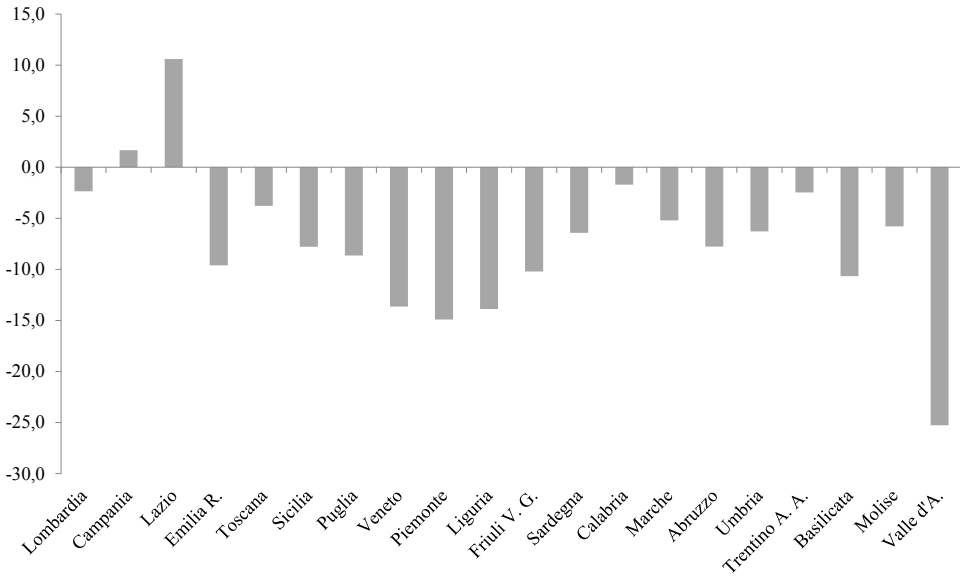
GRAFICO 25

*Delitti per estorsione per regione - Anno 2013 (valori per 100.000 abitanti)*

FONTE: I.stat - "Giustizia e sicurezza"

GRAFICO 26

*Tasso di crescita delle imprese - Anno 2013 (valori percentuali moltiplicato per 10)*



FONTE: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dati.italiainitalia.it “Impresa, indicatore: Tasso di crescita delle imprese”

Da una prima riflessione, il confronto con il tasso di crescita delle imprese non rinvia ad alcuna relazione confermando una ipotesi di indipendenza dei due fenomeni. Appare opportuno rappresentare comunque il confronto grafico fra gli indicatori di denuncia di delitti per le tipologie prescelte e il tasso di crescita in quanto alcune regioni d’Italia presentano delle regolarità di non piccolo significato:

- la Valle d’Aosta presenta sempre l’indicatore pro capite di denuncia dei reati analizzati di verso opposto a quello dell’incidenza pro capite per qualunque indicatore economico esaminato compreso il tasso di crescita delle imprese;
- alcune regioni della dorsale adriatica centrale presentano indicatori di incidenza dei reati esaminati più elevati delle regioni del versante adriatico settentrionale che rivelano anche esse una tendenza alla crescita di questi delitti;
- un aumento delle denunce si registra anche in Toscana che si aggiunge alla Liguria il cui primato per delitti di ricettazione e riciclaggio si associa, nell’anno 2013, a un notevole tasso di decremento delle imprese.

## 5. CONCLUSIONI

L’analisi è stata condotta sulle fonti statistiche ufficiali ma il mancato aggiornamento (e allineamento temporale dei dati sulle denunce dei delitti e sulle conseguenti condanne

con sentenza definitiva) non consente di avanzare conclusioni ma soltanto ipotesi di lavoro da verificare con dati più recenti. Risulta necessario, inoltre, implementare tali analisi su data base di microdati in maniera da poter elaborare studi longitudinali indispensabili per avvalorare alcune ipotesi sulle conseguenze generate dai reati effettivamente commessi, che solo l'analisi dei condannati dopo la conclusione dell'iter può consentire.

L'analisi dei microdati può, altresì, condurre a una migliore specificazione del danno connesso alla lunghezza dell'iter dei processi. In particolare, può permettere di ricollegare, attraverso analisi statistiche multifattoriali, il perverso legame fra i delitti che sono stati esaminati, il clima favorevole alla corruzione che ne scaturisce e il conseguente clima di sfiducia delle imprese e delle famiglie. Tale clima non riesce a creare un'inversione di tendenza robusta rispetto alla debolezza del contesto economico generale per favorire un sistema imprenditoriale dinamico e sano in grado di misurarsi con le nuove sfide.

La pubblicazione di dati di maggior dettaglio territoriale sui reati di corruzione denunciati e i risultati dell'indagine che l'Istat sta conducendo sulla vittimizzazione (che prevede un modulo ad hoc sulla corruzione) saranno la base per verificare l'ipotesi iniziale di questo studio che attribuisce alla concussione e alla corruzione la peculiarità di conseguenza e nel contempo di concausa e codeterminazione del contesto criminale.

I risultati dell'indagine offriranno nuovi dati per delineare i profili di persone, ruoli e contesti di rischio su cui i decisori potranno concentrare le loro azioni per ridare fiducia ai cittadini e alle imprese.

In ultimo, non vanno sottaciute le complesse relazioni fra criminalità, economia osservata e economia illegale<sup>7</sup>. Quest'ultima ha contribuito all'economia nazionale nell'anno 2013, cui fanno riferimento i dati analizzati in questo studio, per l'8% del totale da cui consegue l'effetto (non misurabile) di alimentare anche il sommerso della denuncia di delittuosità. Ciò è particolarmente vero per i reati che sono stati oggetti della nostra analisi, per i quali chi compie il reato impone azioni illecite alla pubblica amministrazione, ai politici e al mondo della finanza, azioni che vengono in gran parte ricomprese nei reati di concussione e corruzione. Si viene a creare così un contesto difficile per la conoscenza statistica in cui un ruolo nevralgico sarà sviluppato dai risultati che ci si attende dall'indagine in corso sulla vittimizzazione e dall'integrazione e maggiore tempestività delle informazioni statistiche da fonti amministrative come già detto in precedenza. Ritornando a quanto espresso in premessa, solo a partire da azioni collettive di nuova consapevolezza, in cui sono impegnate le giovani generazioni e tutti i soggetti sociali che credono nella possibilità di invertire i percorsi illegali, sarà possibile scrivere le statistiche positive delle azioni compiute e dei risultati raggiunti per riappropriarsi di beni materiali e, prima di tutto, del bene immateriale della speranza.

ANGELA MARIA DIGRANDI

<sup>7</sup> Istat: L'Economia Non Osservata-statistiche Report - <http://www.istat.it/it/archivio/175791>.

## LINK UTILI

Governo: presentazione Rapporto Corruzione (22 ottobre 2012)

Governo: conferenza stampa di presentazione del Rapporto Corruzione 2012

Istat: I.STAT. “Giustizia e sicurezza” “Conti Nazionali” “Occupazione”

Istat: Indagine sulla sicurezza dei cittadini - <http://www.istat.it/it/archivio/164581>

Istat: Atti XI Conferenza nazionale di statistica, 20 febbraio 2013 - <http://www.istat.it/it/archivio/144846>

Istat: L’Economia Non Osservata-statistiche Report - <http://www.istat.it/it/archivio/175791>

Presentazione Rapporto Corruzione 2012 (**pdf** (link is external))

Rapporto Corruzione 2012 (**pdf** (link is external), 1.5 M, 436 pp.)

## GLOSSARIO

**Economia Non Osservata (NOE):** include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all’osservazione statistica diretta. Le principali componenti della Noe sono rappresentate dal sommerso economico e dall’economia illegale; il sommerso statistico e l’economia informale ne completano lo spettro.

**Economia sommersa:** include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Essa è generata da dichiarazioni mendaci riguardanti sia fatturato e costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia l’effettivo utilizzo di input di lavoro (ovvero l’impiego di lavoro irregolare). Ulteriori integrazioni derivano: dalla valutazione delle mance che i lavoratori dipendenti ricevono dai clienti in alcune attività economiche; dai risultati della procedura di riconciliazione delle stime indipendenti dell’ offerta e della domanda di beni e servizi; dalla valutazione degli affitti in nero.

**Occupati:** comprendono le persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento:

- hanno svolto almeno un’ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
- hanno svolto almeno un’ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
- sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l’assenza non supera tre mesi, oppure se durante l’assenza continuano a percepire almeno il 50% della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l’attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l’assenza non supera tre mesi.

**Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil):** il risultato finale dell’attività di produzione delle unità produttrici residenti. Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell’economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata dell’Iva gravante e delle imposte indirette sulle importazioni. È altresì pari alla somma del valore aggiunto a

prezzi base delle varie branche di attività economica, aumentata delle imposte sui prodotti (compresa l'Iva e le imposte sulle importazioni), al netto dei contributi ai prodotti.

**Valore aggiunto ai prezzi base:** è la differenza tra il valore della produzione di beni e servizi ed il valore dei costi intermedi sostenuti a fronte di tale produzione. La produzione è valutata ai prezzi base, cioè al netto delle imposte sui prodotti e al lordo dei contributi ai prodotti e i costi intermedi ai prezzi di acquisto. Corrisponde alla somma delle retribuzioni dei fattori produttivi e degli ammortamenti.

#### NOTA METODOLOGICA

##### A) ECONOMIA NON OSSERVATA

Con l'introduzione del nuovo sistema Sec 2010 per la compilazione dei conti nazionali dei paesi aderenti all'Unione Europea, l'Istat ha operato un importante rinnovamento delle fonti informative e dei metodi di stima. In questo contesto, uno degli sviluppi più rilevanti ha interessato le metodologie di misurazione di diverse componenti dell'Economia Non Osservata, che hanno beneficiato anche di una serie di sviluppi nelle fonti informative sui dati d'impresa e di importanti innovazioni nei processi di stima dell'occupazione e dei redditi.

L'economia non osservata (d'ora in poi Noe, acronimo inglese di *Non-Observed Economy*) include quelle attività economiche che, per motivi differenti, sfuggono all'osservazione statistica diretta. L'inclusione delle diverse componenti della Noe nei conti nazionali non solo consente di rispettare il principio dell'eshaustività nella rappresentazione dei flussi economici (stabilito nei manuali internazionali Sna e Sec e verificato dalle autorità statistiche europee), permettendo una migliore comparabilità internazionale dei dati, ma contribuisce anche a migliorare e rendere più trasparenti le stime dei principali aggregati economici, il prodotto interno lordo ed il reddito nazionale lordo.

Le maggiori componenti della Noe sono rappresentate dal sommerso economico e dall'economia illegale; il sommerso statistico e l'economia informale ne completano lo spettro.

Il *sommerso economico* include tutte quelle attività che sono volontariamente celate alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche. Esso è generato da dichiarazioni mendaci riguardanti sia il fatturato e/o i costi delle unità produttive (in modo da generare una sotto-dichiarazione del valore aggiunto), sia l'utilizzo di input di lavoro (ovvero l'impiego di lavoro irregolare).

L'*economia illegale* è definita dall'insieme delle attività produttive aventi per oggetto beni e servizi illegali, o che, pur riguardando beni e servizi legali, sono svolte senza adeguata autorizzazione o titolo. In linea di principio, il sistema dei conti nazionali dovrebbe registrare tutte le attività illegali qualora rientrino nei confini della produzione (escludendo, dunque, le attività di tipo redistributivo, come ad esempio il furto) e implicino un mutuo consenso fra i contraenti (ad eccezione, dunque, di quelle alla cui base sussiste coercizione, come ad esempio l'estorsione). Tuttavia, solo alcune attività economiche sono state incluse nel sistema dei conti, sulla base delle indicazioni fornite da Eurostat e finalizzate

all'omogeneizzazione dei metodi di stima del reddito nazionale nei paesi della UE.<sup>8</sup>

Il *sommerso statistico* include tutte quelle attività che sfuggono all'osservazione diretta per motivi riferibili alle inefficienze informative che caratterizzano le basi di dati (errori campionari e non campionari) o per errori di copertura negli archivi.<sup>9</sup>

L'*economia informale* include infine tutte quelle attività produttive svolte in contesti poco o per nulla organizzati, basati su rapporti di lavoro non regolati da contratti formali, ma nell'ambito di relazioni personali o familiari.

#### B) INDAGINE SULLA SICUREZZA DEI CITTADINI- 2015/2016

È un'indagine campionaria periodica che ha lo scopo di rilevare quanto le persone si sentono sicure nel proprio ambiente di vita e quanto siano diffusi alcuni fatti come, ad esempio, il furto del portafoglio o dell'automobile.

La rilevazione fa parte del sistema integrato di Indagini Multiscopo sulle famiglie. È realizzata tramite interviste telefoniche e, per le persone prive di un recapito telefonico, con interviste faccia a faccia. La rilevazione prevede alcuni quesiti sensibili per i quali non c'è obbligo di risposta e ai quali, quindi, la persona intervistata può rifiutarsi di rispondere. La rilevazione rientra tra quelle comprese nel **Programma statistico nazionale**, che raccoglie l'insieme delle rilevazioni statistiche necessarie al Paese.

<sup>8</sup> Stimare alcune attività dell'economia illegale non equivale a misurare il fatturato o la ricchezza delle organizzazioni criminali, sia perché l'analisi è limitata a un sotto-insieme di attività, sia perché non si prendono in considerazione le attività legali possedute da soggetti criminali.

<sup>9</sup> L'incidenza del sommerso statistico è stata ridotta significativamente grazie alle innovazioni nelle fonti informative sui conti economici delle imprese. La stima della componente regolare dell'economia è stata ottenuta attraverso l'elaborazione di una nuova base dati annuale di tipo censuario, che contiene informazioni individuali per tutto l'universo delle imprese attive. Questo nuovo prodotto statistico (denominato Frame-SBS) nasce da una complessa procedura di integrazione di dati d'indagine e amministrativi e per le principali variabili non è affetto da errori campionari. La sua introduzione, diminuendo il ricorso alle basi di dati di tipo campionario e annullando virtualmente l'errore statistico, rende marginale l'incidenza del sommerso connesso all'inefficienza delle basi informative.

CREDITO E GIUSTIZIA: RELAZIONE ED IMPATTO  
SULLE DINAMICHE ECONOMICHE

PARTE II  
ALCUNI CASI DI ANALISI



# IL 'CASO ILVA' DALL'ESTATE 2012 ALLA PRIMAVERA 2013, FRA DECRETI DEL GIP, TRIBUNALE DEL RIESAME, LEGISLAZIONE DI EMERGENZA E SENTENZA DELLA CONSULTA. APPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE<sup>1</sup>

**Abstract.** *The 'Case Ilva' Summer 2012 to Spring 2013 between the Judge Decrees of the Preliminary Investigation, the Court of Review, Emergency Legislation, and the Judgment of the Italian Constitutional Court. Notes for a Reconstruction.* This essay reconstructs briefly the complex and often dramatic legal proceedings relevant to the Taranto Ilva plant - the largest manufacturing factory in Italy for number of direct employees - occurred between the end of July of 2012 and the spring of 2013, due to the precautionary measures taken by the Taranto Judiciary that led to the seizure 'no right of use' of the heat treatment area of plant for alleged environmental crimes. These events have made clear to public opinion, the Government and Parliament the need to deepen, also to the regulatory, the matters concerning the balance between the rights guaranteed by the Italian Constitution, but also potentially in conflict, such as the environmental protection and health by one side and the defense of employment by the other.

Keywords: Ilva, Taranto, environmental conflict, defense of employment.

JE: K32

## 1. ALLE ORIGINI DELLA PIÙ GRAVE 'QUESTIONE INDUSTRIALE' NEL MEZZOGIORNO DEL SECONDO DOPOGUERRA.

Le ormai lunghe, complesse e per taluni aspetti drammatiche vicende che hanno interessato il Siderurgico dell'Ilva di Taranto controllata dalla Riva Fire, a seguito dell'ordinanza di misure cautelari personali e del sequestro preventivo di alcune sezioni dei suoi impianti emessa il 25 luglio 2012, hanno reso ancor più evidente agli occhi dell'opinione pubblica e del Legislatore l'esigenza di approfondire e meglio definire anche sotto il profilo normativo le questioni afferenti un equilibrato bilanciamento fra diritti costituzionalmente garantiti, ma anche potenzialmente in conflitto, come la tutela della salute e dell'ambiente da un lato, e la difesa dell'occupazione dall'altro, anche a seguito di successivi interventi dell'Autorità giudiziaria che hanno posto sotto sequestro, con o senza facoltà d'uso, in altre zone del Paese specifici siti industriali e i loro processi

<sup>1</sup> L'autore, da economista industriale impegnato da anni sulle questioni produttive dell'Ilva di Taranto, riconosce per questo saggio il suo debito intellettuale alle riflessioni della docente Luisa Gabriele contenute nell'articolo *Caso Ilva: il D.L.GS n. 231/01, il problema occupazionale ed i poteri del giudice penale*, in *Diritto Penale Contemporaneo – Rivista italiana di diritto e procedura penale*, on line, 2013.

produttivi risultati inquinanti.

Com'è noto, il 26 luglio del 2012 - alla luce delle risultanze di due perizie, l'una chimico-ambientale e l'altra medico-epidemiologica, svolte in sede di incidente probatorio richiesto dalla Procura di Taranto sull'attività del locale impianto siderurgico - era stato notificato alla società il provvedimento del GIP che, su richiesta della Procura, disponeva fra l'altro in fase cautelare il sequestro *senza facoltà d'uso* dell'area a caldo dello stabilimento, ritenuta fonte di grave pericolo per la salute di lavoratori e cittadini e di rilevanti danni all'ecosistema locale. Di conseguenza, nel provvedimento si stabiliva lo spegnimento degli impianti interessati al sequestro, la loro bonifica e solo al termine di tali interventi la loro ricollocazione in esercizio, affidandosi a custodi-amministratori giudiziari nominati dal GIP il compito di eseguire immediatamente quanto stabilito nella sua ordinanza.

Nel caso dell'Ilva erano contestati tra gli altri gli artt. 434 e 439 cp che tutelano l'incolumità pubblica, un bene giuridico idoneo a ricomprendere i danni documentati dalle due perizie all'ambiente e alla salute dell'area tarantina e dei suoi abitanti. Peraltro, come è stato osservato,<sup>2</sup> nessuna norma di diritto penale sostanziale imponeva al giudice tarantino di preoccuparsi dei livelli occupazionali. Tale attenzione non gli era imposta neanche dalle norme processuali in tema di misure cautelari disposte fra l'estate e l'autunno del 2012: nessuna di quelle, in realtà, richiede un'opera di bilanciamento fra gli interessi in gioco che, invece, rimanda all'attività di ponderazione di tutte le situazioni giuridiche che è funzione esclusiva della Pubblica Amministrazione. Pertanto, alla luce di questo quadro normativo di riferimento, l'agire del GIP di Taranto nel perseguimento dell'interesse pubblico aveva seguito i principi di legalità, offensività, materialità e personalità che neutralizzano il profilo dei livelli occupazionali.

In realtà le disposizioni del GIP - collocando di fatto fuori dal mercato l'area a caldo di un impianto a ciclo integrale come quello dell'Ilva per il tutto il tempo tecnicamente occorrente per gli interventi di bonifica - avrebbero potuto generare il rischio, subito evidente ad impresa, lavoratori e sindacati, di probabili e molto pesanti ripercussioni sui livelli occupazionali della grande acciaieria e delle aziende del suo indotto. Quella fabbrica infatti, potendo funzionare in logiche di economicità solo con il pieno esercizio del ciclo integrale - e cioè dalla produzione della ghisa alle lavorazioni 'a valle' dell'area sequestrata - avrebbe potuto registrare una caduta verticale della sua competitività, non essendo in alcun modo conveniente lavorare bramme provenienti da altri siti siderurgici. Si consideri inoltre che il provvedimento di sequestro *senza facoltà d'uso* dell'area a caldo del grande opificio tarantino poneva a rischio anche le lavorazioni 'a valle' dei suoi beni intermedi destinati ad altri impianti del Gruppo, integrati verticalmente con il sito ionico e soprattutto a quelli di Genova e Novi Ligure, con effetti quasi certamente negativi sui loro livelli di occupazione.

Le grandi e immediate manifestazioni dei dipendenti del Siderurgico che, subito dopo la notifica del decreto di sequestro dell'area a caldo, avevano invaso la città, ebbero com'era

<sup>2</sup> Cfr. Luisa Gabriele, articolo citato, pag. 4.

facilmente prevedibile grande eco sulla stampa nazionale, alimentandovi un acceso dibattito sulla necessità o meno del previo spegnimento dell'area a caldo per ottenere il contenimento dei livelli di emissione e di inquinamento che avevano danneggiato l'ecosistema prospiciente lo stabilimento e compromesso anche in modo irreversibile - almeno secondo quanto sostenuto in una delle due perizie assunte dal GIP alla base del suo provvedimento - la salute di cittadini e lavoratori tarantini.

## 2. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE DEL RIESAME

Avverso il decreto di sequestro l'azienda presentava immediato ricorso al Tribunale del riesame che - pur condividendo le ragioni del GIP poste alla base del sequestro preventivo di alcune aree dell'acciaiera, con conseguente inibizione del loro uso da parte dei vertici societari - delineava tuttavia uno scenario possibilista in ordine ad una *prosecuzione di esercizio* degli impianti sequestrati, da porsi però *'il più celermente possibile'* in condizioni di rispetto dell'ambiente e della salute; e tale riconosciuta possibilità scaturiva da una differente valutazione da parte del GIP e del Tribunale del Riesame dei compiti dei commissari giudiziari. I Giudici del Riesame infatti, sostenevano che:

“quanto alle modalità esecutive del sequestro preventivo non possono che essere individuate dagli stessi custodi-amministratori sulla base delle migliori tecnologie disponibili ed attuate sotto la supervisione del Procuratore procedente (...) ciò in vista del precipuo obiettivo normativamente previsto del sequestro preventivo, ovvero quello di evitare che la libera disponibilità del bene sottoposto a sequestro possa aggravare o protrarre le conseguenze dei reati il cui fumus nel caso concreto venga ravvisato (...)

Alla luce di questa affermazione la sentenza del Riesame così proseguiva:

Nel caso di specie l'obiettivo da perseguire è uno ed uno solo, ovverosia il raggiungimento il più celermente possibile del risanamento ambientale e l'interruzione delle attività inquinanti. Sono due dunque i principi che vanno riaffermati, l'uno, quello di ricondurre il provvedimento di sequestro alla sua specifica finalità, tesa alla cessazione dell'attività criminosa in corso, l'altro, quello di recuperare l'autonomia decisionale dei custodi-amministratori. Presupponendo ogni decisione finalizzata al raggiungimento del risanamento adeguate ed approfondite conoscenze tecniche, le concrete modalità operative dovranno essere decise da detti custodi sulla base delle migliori tecnologie disponibili ed attuate sotto la supervisione dell'ufficio del Pubblico Ministero.

Di conseguenza i Giudici del Riesame, semplificando e schematizzando la questione, affermavano che:

non è compito del Tribunale stabilire se e come occorra intervenire nel ciclo produttivo o, semplicemente, se occorra fermare gli impianti trattandosi di decisione che dovrà essere

assunta sulla base di risoluzioni tecniche dei custodi amministratori, vagliate dall'A.G; per questo lo spegnimento degli impianti rappresenta, allo stato, solo una delle scelte tecniche possibili.

E a conforto di tale affermazione - e allo stato del quadro probatorio allora definito (ritenuto peraltro modificabile in via esecutiva) - ci si richiamava alle conclusioni cui erano pervenuti anche i periti nominati dal GIP, scrivendo:

In nessuna parte della perizia e, del resto in nessuna parte del provvedimento del GIP, si legge che l'unica strada perseguibile al fine di raggiungere la cessazione delle emissioni inquinanti, unico obiettivo che il sequestro preventivo si prefigga, sia quello della chiusura dello stabilimento e della cessazione dell'attività produttiva. Al contrario, si legge che solo la compiuta realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo individuate dai periti chimici in uno alla attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni maggiormente inquinanti quali quelle contenenti diossina e PCB potrebbe legittimare l'autorizzazione ad una ripresa produttiva dei predetti impianti. Da tale passo del decreto di sequestro, che in parte riprende le condizioni della perizia, si desume in definitiva come sia stata individuata in concreto dai periti nominati dall'Autorità giudiziaria la possibilità che l'impianto siderurgico possa funzionare ove siano attuate determinate misure tecniche che abbiano lo scopo di eliminare ogni situazione di pericolo per i lavoratori e per la cittadinanza”

E al richiamo a quanto contenuto in una delle due perizie assunta alla base del sequestro dell'area a caldo, i Giudici del Riesame aggiungevano altre considerazioni di rilevante importanza scrivendo:

“Né va taciuto che la possibilità di una futura ripresa ai fini produttivi della funzionalità degli impianti, per quanto sinora emerso, potrebbe essere irrimediabilmente compromessa, ove, come disposto dal GIP, l'unica scelta operativa lasciata ai custodi fosse individuata nello spegnimento degli impianti. Ed invero, prendendo spunto da questo dato di fatto (e cioè che lo spegnimento potrebbe equivalere alla compromissione irrimediabile della funzionalità degli impianti) non può non aggiungersi che la questione relativa ai limiti e ai poteri dell'Autorità giudiziaria ed ai limiti posti ai poteri dei custodi nel caso del sequestro preventivo di un enorme complesso stabilimento quale il Siderurgico di Taranto non è meramente tecnica e fine a se stessa, visto che dalla sua soluzione discendono importanti ricadute concrete, che vanno ad intaccare contrapposti interessi, pure costituzionalmente rilevanti, quali quello della tutela dell'impresa produttiva e quello della tutela dell'occupazione di manodopera. (...) Non si tratta certo di operare compromessi fra questi ultimi e i primari interessi alla vita, alla salute e all'integrità ambientale, assolutamente preminenti, quanto piuttosto di individuare quelle soluzioni che, nel giungere alla cessazione delle emissioni inquinanti, consentano di pregiudicare il meno possibile gli ulteriori interessi in gioco”.

Veniva così richiamato esplicitamente - accanto alla difesa dell'occupazione - anche l'interesse costituzionalmente rilevante della *tutela dell'impresa produttiva* che il Tribunale del Riesame temeva potesse essere *irrimediabilmente* compromessa da un risanamento dell'area impiantistica sequestrata, perseguito solo attraverso lo spegnimento *dell'enorme complesso stabilimento quale il Siderurgico*, senza cioè l'apporto di *adeguate e approfondite conoscenze tecniche* e senza l'impiego delle *migliori tecnologie disponibili* che, al contrario - secondo i Giudici del Riesame - era compito dei custodi individuare, toccando poi ad essi definire anche *le concrete modalità operative* con le quali procedere.

Nella sentenza del Riesame, insomma, era possibile cogliere - secondo l'interpretazione degli osservatori più attenti - una maggiore attenzione alle complesse problematiche impiantistiche da affrontarsi per avviare il risanamento dell'enorme stabilimento, che richiedeva l'impiego delle migliori tecnologie disponibili, la cui scelta e successiva messa in opera avrebbe reso intuibilmente necessario un tempo tecnico adeguato.<sup>3</sup> E sarebbe stato anche questo specifico profilo squisitamente tecnologico del risanamento prescritto dal GIP - con i connessi risvolti di natura costituzionale correlati alla tutela dell'impresa produttiva - ad essere poi oggetto di attenta valutazione da parte prima dell'Esecutivo, nell'emanazione del decreto legge di cui si parlerà fra breve, e poi del Parlamento nel convertirlo in legge.

All'indomani della sentenza del Tribunale del Riesame, peraltro, il Ministero dell'Ambiente avviava le procedure per giungere ad una nuova AIA-Autorizzazione integrata ambientale al Siderurgico tarantino - a distanza di poco più di un anno da quella rilasciata nell'estate dell'anno prima - che recepisce quanto emerso dalle perizie, prevedendo nuovi e più incisivi interventi impiantistici e di conduzione dei processi produttivi, da realizzarsi in tempi predeterminati al fine di un drastico contenimento delle emissioni nocive e dei conseguenti danni all'ambiente e alla salute di lavoratori e cittadini.

### 3. IL DECRETO LEGGE 207 DEL 3.12.2012 DEFINITO LO 'SBLOCCA ILVA' E IL RICORSO ALLA CONSULTA CONTRO ALCUNE SUE PARTI DELLA MAGISTRATURA TARANTINA

Il 22 novembre dello stesso anno peraltro il GIP, ai sensi degli artt. 321 comma 2 c.p.p. e 240 comma 1 c.p., decretava il sequestro di un milione di tonnellate di prodotti finiti e semilavorati stoccati sui piazzali del sito tarantino,<sup>4</sup> considerandoli frutto di attività illecita in quanto svolta in epoca successiva al sequestro dell'area a caldo senza facoltà d'uso, disposto con il precedente decreto del 25 luglio. Pertanto, a fronte del rischio che

<sup>3</sup> Dopo quella notificata il 26 luglio il GIP - in attesa che fosse reso noto il dispositivo della sentenza del Riesame emessa il 7 agosto - l'11 agosto notificava all'Ilva altre due ordinanze che evidenziavano il protrarsi della sua attività di produzione, nonostante il sequestro per inquinamento.

<sup>4</sup> A fronte del protrarsi della produzione dell'area a caldo posta sotto sequestro, nel settembre del 2012 i custodi giudiziari avevano notificato all'azienda lo stop al rifornimento delle materie prime destinate al parco minerali e alla produzione di ghisa.

si aggravasse il pericolo sempre più percepibile ormai da mesi di una paralisi delle attività produttive dello stabilimento di Taranto - allora e tuttora la più grande fabbrica d'Italia per numero di addetti diretti - con i connessi rischi occupazionali per i suoi dipendenti e il conseguente default di tutto il sistema imprenditoriale e logistico di dimensioni nazionali gravitante sul Siderurgico ionico, il Governo Monti emanava il 3.12.2012 il decreto legge 207, poi convertito nella legge 231 del 24.12.2012.

L'art. 1 del d.l. aveva previsto che, anche in caso di disposizione di sequestro giudiziario degli impianti, l'esercizio dell'attività potesse essere proseguito per un tempo non superiore a trentasei mesi, e nel rispetto delle prescrizioni dell'AIA, se fosse riconosciuto *l'interesse strategico nazionale* dello stabilimento in questione, se esso occupasse duecento persone e se la prosecuzione della sua attività fosse indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione. Pertanto la norma contenuta nel d.l. introduceva la categoria di "*impianto di interesse strategico nazionale*", immediatamente riferendola allo stabilimento dell'Ilva di Taranto, ma ipotizzando di estenderla, ove necessario, ad ogni altro impianto industriale del Paese che fosse stato interessato da provvedimenti giudiziari di blocco totale o parziale dei suoi cicli produttivi, ma la cui prosecuzione di esercizio risultasse necessaria per tutelarne occupazione e produzione *nell'interesse strategico nazionale*. Peraltro tale decreto legge del Governo - con la sua conversione avvenuta a larga maggioranza alla vigilia di Natale del 2012 - avviando una legislazione d'urgenza sulle questioni dell'Ilva, avrebbe portato poi anche i successivi Governi Letta e Renzi ad ulteriori decretazioni d'urgenza, poi convertite in legge dal Parlamento, per fronteggiare crescenti emergenze del grande Gruppo siderurgico, apparse necessarie sino al 2015 per rispondere a nuovi interventi della Magistratura o alle sopravvenute criticità economico-finanziarie dell'azienda, susseguitesi a partire proprio dai fatti dell'estate del 2012.

La disposizione normativa del d.l. 207/12, in realtà, aveva finito con l'imprimere alla vicenda cautelare un andamento definito "non lineare",<sup>5</sup> in quanto segnato, anche agli occhi dell'opinione pubblica, da un aspro confronto fra Magistratura e Parlamento a causa della rimessione da parte degli organi giudiziari tarantini di diverse questioni di legittimità della legge 231/12 di fronte alla Corte Costituzionale. In particolare il Gip presso il Tribunale del capoluogo ionico aveva lamentato il *vulnus* dell'art.32 della Costituzione riguardante il diritto alla salute che, secondo la prospettiva del giudice rimettente, non è passibile di bilanciamento con il diritto al lavoro, avendo preminenza assoluta sullo stesso.

#### 4. LA SENTENZA DELLA CONSULTA E LA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGGE 231/12

La conseguente pronuncia da parte della Consulta, con la sentenza della primavera del 2013 di inammissibilità ed infondatezza delle questioni di legittimità sollevate, aveva concesso la facoltà d'uso degli impianti sequestrati e la commercializzazione dei prodotti finiti e semilavorati precedentemente posti sotto sequestro. Al punto 9 della sua sentenza la Consulta aveva chiarito che la salute e il lavoro sono diritti fondamentali che "si trovano

<sup>5</sup> Cfr, Luisa Gabriele, articolo citato, pag. 1.

in un rapporto di integrazione reciproca” tale da non poter individuare la prevalenza in assoluto a nessuno di essi perché:

“se così non fosse si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti che diventerebbe tiranno delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette che costituiscono nel loro insieme espressione della dignità della persona.”

Secondo i Giudici della Consulta inoltre la “qualificazione come primari dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati”, ma non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. In proposito si affermava nella sentenza:

“Il punto di equilibrio proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione della norma e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.”

Al punto 10.1 poi la sentenza della Consulta aveva ritenuto che l’analisi puntuale dell’art.1 del d.l. 207/12 permettesse di concludere per la non violazione del parametro costituzionale invocato: un passaggio argomentativo significativo, perché se la Corte avesse accolto la prospettazione del GIP - secondo cui l’art.1 del d.l. 207/12 annienta completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico-produttivo - non ci sarebbe stato alcuno spazio logico per la prospettiva della conciliazione dei diversi diritti coinvolti nella vicenda, e in definitiva per la ritenuta costituzionalità del d.l. 207/12.

Il 22 maggio del 2013 il Gip di Taranto con un decreto ai sensi del combinato disposto artt.19 e 53 D.l.vo 231/01 e 321 c.p.p. aveva ordinato il sequestro per equivalente di 8,1 miliardi di euro nei confronti dell’Ilva S.p.A. e della RIVA F.I.R.E. SpA quale capogruppo, perché tale somma era considerata dal Magistrato profitto da reati ambientali, in quanto corrispondente all’ammontare dei mancati investimenti ritenuti necessari per la bonifica del sito ionico. Tale decreto poi - all’indomani del ricorso in Cassazione da parte dell’azienda - sarebbe stato annullato senza rinvio, non ritenendolo la Suprema Corte fondato nei suoi presupposti.

## 5. APPLICABILITÀ DEL D.L.VO 231/01 SIN DALL’INIZIO DELLA VICENDA ILVA? UN CASO DI STUDIO

Fra le tante analisi giuridiche delle complesse vicende che hanno riguardato la società Ilva, una in particolare ad avviso di chi scrive merita particolare attenzione e concerne il quesito se sarebbe stato possibile evitare il ricorso alla legislazione d’urgenza - approvata dal Parlamento al fine di scongiurare il tracollo occupazionale e produttivo dello stabilimento di Taranto e dei settori manifatturieri ad esso collegati anche a distanza di centinaia di chilometri - qualora sin dall’inizio della vicenda giudiziaria la Magistratura inquirente

tarantina avesse scelto di agire nella cornice operativa della *responsabilità amministrativa da reato* ai sensi del Decreto Legislativo 231 del 2001, e non invece come era accaduto nella prospettiva della *responsabilità penale personale*.

È il tema affrontato fra gli altri nel già richiamato contributo di Luisa Gabriele sulla rivista “Diritto penale contemporaneo” che lo ha approfondito con finezza argomentativa, giungendo alla conclusione che la nomina commissariale ai sensi del combinato disposto degli artt.15 e 45, ultimo comma del D.l.vo 231/01 avrebbe fatto emergere in modo esplicito le ragioni della difesa dell’occupazione - affidata invece dal Parlamento alla legislazione emergenziale - senza peraltro obliterare la gravità dei fatti considerati, ma indirizzando *ab initio* la vicenda dell’Ilva nel solco della necessaria cogestione giudiziaria e tecnico-amministrativa, con conseguente salvaguardia occupazionale, che, al contrario, come evidenziato in precedenza, è stata poi contemplata dal decreto legge cosiddetto “Salva Ilva”, ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Consulta.

La risposta offerta dall’autorevole studiosa muove dall’affermazione che l’art.45 del D.l.vo 231/01 rimanda all’art. 15 dello stesso testo, legittimando l’opinione che anche in sede cautelare il Giudice debba indicare i compiti del commissario e che quest’ultimo, a sua volta, sia chiamato a curare l’adozione e l’efficace attuazione dei modelli di organizzazione e di controllo idonei a prevenire i reati della specie di quelli verificatisi. L’intera attività produttiva siderurgica, peraltro, coinvolge poteri amministrativi autorizzatori e di controllo riferibili a diversi livelli territoriali e ad alcuni soggetti pubblici che non possono essere scavalcati, e che, al contrario, devono essere costantemente attivati anche in sede di misure cautelari. “In tal senso” - ha scritto la Gabriele - “anche il Tribunale del Riesame di Taranto, con la sentenza prima richiamata, aveva offerto spunti importantissimi quando - richiamato l’art. 29 decies del codice dell’ambiente sulla revoca dell’AIA e sulla chiusura dell’impianto in caso di mancato rispetto delle misure amministrative normativamente individuate dall’autorizzazione - aveva affermato la necessità della verifica, nelle sedi amministrative normativamente individuate, della gravità della situazione e, fra parentesi, aveva sottolineato che i custodi giudiziari nominati avrebbero dovuto muoversi in collegamento con le Autorità amministrative a vario titolo competenti ad autorizzare e controllare l’attività siderurgica.”<sup>6</sup>

I Giudici del Riesame di Taranto, insomma, pur orientandosi in una prospettiva di adesione a quella assunta dal GIP, si erano mossi tuttavia nel senso del riconoscimento di poteri di indirizzo dei commissari da parte del Giudice cautelare che nell’ambito dell’art.15 del D.l.vo 231/01 - scrive la Gabriele - “sono più immediatamente percepibili proprio in ragione della finalizzazione del potere di nomina a garantire la prosecuzione di un’attività industriale lecita.”<sup>7</sup>

“Concludendo” - annota la Gabriele - “si può affermare che se il Giudice cautelare dell’Ilva avesse utilizzato gli strumenti propri della responsabilità collettiva avrebbe

<sup>6</sup> Cfr. Luisa Gabriele, articolo citato, pag.11.

<sup>7</sup> Cfr. Luisa Gabriele, articolo citato, pag.11.

contratto la tempistica dell'individuazione dei compiti dei commissari giudiziari",<sup>8</sup> mentre il riferimento all'art.15 del D.l.vo 231/01 avrebbe offerto lo strumento giudiziario idoneo a legittimare l'allontanamento del management responsabile dei fatti del reato presupposto, perché avrebbe imposto al Giudice e al commissario di competenza di individuare i comportamenti idonei a prevenire quello stesso reato, e perché - alla luce dei costi di ripristino ambientale - avrebbe permesso la confisca del prodotto derivante dalla prosecuzione dell'attività. Pertanto si sarebbero ridotti, sino forse ad annullarsi, gli spazi per l'emanazione da parte dell'Esecutivo del decreto 'Salva Ilva'.<sup>9</sup>

#### UNA CONSIDERAZIONE FINALE

Una conclusione, quella cui perviene l'autorevole giurista, che allo scrivente appare condivisibile, e che probabilmente - se la Magistratura inquirente tarantina avesse deciso sin dall'inizio di agire nella cornice della responsabilità amministrativa da reato - avrebbe potuto anche evitare lunghe fasi di acuta drammatizzazione mediatica di una vicenda aziendale che, in realtà, ad oltre tre anni dal suo traumatico avvio - malgrado i successivi interventi legislativi che l'hanno interessata e i già massicci investimenti compiuti sugli impianti dell'Ilva di Taranto per mitigarne l'impatto sull'ecosistema - continua a conservare delicatissime implicazioni penali, sanitarie, ambientali, tecnologiche, finanziarie, sociali e politiche, quando non anche costituzionali - queste ultime in particolare, in riferimento alla ormai acclarata discrasia fra l'inizio nei confronti degli imputati della fase processuale ma solo, al momento in cui si scrive, dell'udienza preliminare - e la già avvenuta sottrazione della proprietà dell'Ilva ai legittimi proprietari di maggioranza e minoranza, questi ultimi peraltro mai toccati dalle vicende giudiziarie, dapprima con la contestata nomina<sup>10</sup> di un Commissario con il decreto 61 del 5 giugno 2013 del Governo Letta, e poi con la altrettanto contestata<sup>11</sup> ammissione della società alle procedure concorsuali della Amministrazione straordinaria ai sensi della legge Marzano, decisa dal Governo Renzi nel gennaio del 2015.

FEDERICO PIRRO

<sup>8</sup> Cfr. Luisa Gabriele, articolo citato, pag.11.

<sup>9</sup> Cfr. Luisa Gabriele, articolo citato, pag. 12.

<sup>10</sup> Il riferimento è alla nomina di Enrico Bondi Commissario dell'Ilva ed amministratore delegato, e di Edo Ronchi sub commissario all'ambiente che estrometteva la proprietà dalla gestione aziendale.

<sup>11</sup> La proprietà con i suoi azionisti di maggioranza e minoranza nelle sedi competenti ha contestato l'ammissione della società alle procedure di Amministrazione straordinaria, documentando che sin quando essa l'aveva gestita non si era determinata la grave situazione economico-finanziaria necessaria per l'utilizzo della legge Marzano.

ALCUNI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CARLUCCIO P., *Caso Ilva: tutela dell'ambiente, bilanciamento fra diritti fondamentali e riserva di giurisdizione*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2013, n.7, p.750.
- CAVANNA V., *Caso Ilva e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato* (nota a C. Costituzionale, ord. 13.2.2013, nn.16 e 17), in "Ambiente e sviluppo", 2013, n.4, p. 326.
- CUNIBERTI M., *La Consulta rigetta le questioni di costituzionalità sul c.d. 'decreto Ilva'*, in "Ambiente e sviluppo", 2013, n.6, p. 505 ss.
- MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in "Diritto penale contemporaneo", 2013, n.1, p.7 ss.
- GABRIELE L., *Caso Ilva: il D.L.GS n.231/01, il problema occupazionale ed i poteri del Giudice penale*, in "Diritto Penale Contemporaneo" - Rivista italiana di diritto e procedura penale on line, 2013.
- SALANITRO U., *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2013, n.8/9, p.1041 ss.
- Più in generale sulla vicenda dell'Ilva, cfr. fra gli altri COLOMBO C. e COMITO V., *L'Ilva di Taranto e cosa farne. L'ambiente, la salute e il lavoro*, Edizioni dell'Asino, Roma, 2013.

# ILLEGALITÀ E CREDITO ALLE AZIENDE: ALCUNE EVIDENZE SULLA SITUAZIONE ITALIANA

**Abstract.** *Illegality and Loans to Companies: Some Evidence on the Italian Situation.* Quite a number of studies and researches laid the undeniable proof that illegality, in its several shapes, alters the natural operating principles of the markets and the virtuous behaviour of the entrepreneurs, slowing down the development dynamics of the territory. That said, with regard to the national situation, this study aims at verifying if the presence of widespread illegality has an impact on the quality and the quantity of loans. Should that be the case, it would help in explaining some differences between the macro-areas of the country with regard to the access to funding sources. The analysis has brought up a highly heterogeneous situation, where the choices of intermediation bodies seem to be affected more by the presence of protests, especially in reference to the cost of money, than by the level of overall illegality.

Keywords: criminalità, illegalità, razionamento, costo del credito, efficienza finanziaria.

JEL: E43, G21, K420

## 1. INTRODUZIONE: ILLEGALITÀ E RAZIONAMENTO DEL CREDITO

Il dibattito intorno a illegalità e sviluppo economico territoriale, con gli effetti e i costi che la prima esercita sul secondo, è da tempo vivo e sempre più attuale; soprattutto in ragione del quadro recessivo che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi anni ed alla particolare incidenza che l'illegalità sembra aver raggiunto in talune aree del Paese. Aree che, forse non casualmente, sono proprio quelle che evidenziano i tassi di crescita più contenuti.

D'altronde non è certo discutibile che l'illegalità nelle sue varie forme di esternazione – usura, racket, corruzione, contraffazione, riciclaggio, lavoro nero, mercati illeciti, evasione ed elusione fiscale... – alteri il normale funzionamento dei mercati, svilendo gli sforzi degli imprenditori, distorcendo la dinamica degli investimenti, limitando la libertà d'impresa, distruggendo le privative industriali e la proprietà intellettuale e danneggiando irrimediabilmente l'ambiente naturale. Cosa se possibile ancora più grave, viene a modificarsi persino il tessuto culturale, allorché nella mentalità della popolazione si diffonde l'idea che l'economia criminale possa essere una generatrice di ricchezza maggiore di quella legale. Non sorprenderebbe, pertanto, se i contesti territoriali dove la presenza dell'illegalità è più diffusa fossero quelli che pagano il costo più alto in termini di rallentato sviluppo economico (Arlacchi, 2007; Della Chiesa, 2013; Thomas, 2013; Coderoni et al., 2015).

Da un versante più prettamente aziendale, tra le varie dinamiche che risultano snaturate dalla pervasiva presenza dell'economia illegale, una da non poco conto sulla quale esiste un ampio e documentato dibattito, concerne l'erogazione del credito di finanziamento e funzionamento alle aziende (Centorrino, Ofria, 2001; Zazzaro, 2006; Mazzanti, Rago, 2012; Arnone, Ofria, 2013). Una situazione che si collega all'adozione di comportamenti

speculativi ed illeciti allorché ci si trova in situazioni di asimmetria informativa, laddove chi concede prestiti e finanziamenti non può conoscere perfettamente l'affidabilità e del suo interlocutore, tantomeno le sue reali intenzioni.

In ambito finanziario è noto che il fenomeno delle asimmetrie informative può determinare imperfezioni nel mercato dell'offerta e domanda di capitali, quali la selezione avversa, nonché comportamenti opportunistici successivi all'erogazione del finanziamento che confluiscono nell'ampia fattispecie dell'azzardo morale. Nei confronti di tali fenomeni, la stessa dottrina prescrive soluzioni quali le assicurazioni, i contratti, le garanzie, il monitoraggio (Amaturo et al., 2009; Gaiotti, 2013; Del Prete et al., 2013). L'inevitabile presenza di asimmetria nell'informazione tra prenditori e datori di fondi riconosce, inoltre, quali rimedi certamente validi, una solida regolamentazione come soluzione *ex-ante*, ed un'efficace giustizia quale soluzione *ex-post*. Laddove, però, le regole e/o la giustizia di un sistema socioeconomico risultano labili, è chiaro che gli operatori addetti alla concessione di finanziamenti posseggono ancora meno certezze in merito al rientro dei propri capitali, spingendo *ceteris paribus* verso l'alto il costo del denaro o riducendo l'ammontare erogato come scelta di autotutela (Panetta, Signoretti, 2010; Signorini, 2012; Rapacciuolo, 2013).

Le evidenze empiriche (Istat, 2006; OECD, 2013) mostrano chiaramente come un sistema della giustizia poco efficace dal versante preventivo e sanzionatorio, nonché con tempi operativi lunghi e incerti, incentivi comportamenti opportunistici – o quanto meno poco scrupolosi ed attenti – da parte dei debitori. Se la punizione appare come una minaccia 'non credibile' o non sufficientemente grave, il risultato ottenuto è quello di favorire l'allontanamento dalle regole; anche da parte degli stessi enti pubblici. Ciò si verifica sia in ambito strettamente finanziario ed economico, sia nel complesso delle attività svolte quotidianamente nei rapporti amministrativi, sociali e professionali.

Non sorprendono, pertanto, le scelte di razionamento qualitativo e quantitativo del credito condotte dagli istituti di intermediazione nei confronti dei richiedenti di talune aree nazionali, indipendentemente dalla disponibilità assoluta di risorse finanziarie da destinare allo scopo. Sono di questi giorni le notizie relative ad istituti bancari, pur ampiamente avvantaggiati dal *quantitative easing* e dal credito agevolato erogato dalla Banca Centrale Europea, che preferiscono investire le risorse da loro prese a prestito a tassi prossimi allo zero in titoli di stato dei paesi comunitari, piuttosto che destinarle alla concessione di prestiti alle aziende; attività giudicata più rischiosa e forse complessivamente meno remunerativa (Banca d'Italia, 2015; CGIAM, 2015).

Si tratta di scelte probabilmente legittime, seppur certamente dannose da molti punti di vista, giacché alcune categorie di aziende, in particolare se di dimensione ridotta, prive di *track record* che ne accertino l'affidabilità o di garanzie reali, oppure operanti in comparti *knowledge-intensive* con output e prospettive difficili da valutare con i metodi tradizionali, subiscono ingiuste penalizzazioni nei confronti dei competitori equivalenti di altre aree.

Da un versante, difatti, sperimentano oneri finanziari maggiori destinati a riverberarsi sui tassi di profittabilità, dall'altro versante sono limitate nelle decisioni di investimento o nei programmi di sviluppo in quanto impossibilitate ad accedere ai volumi di capitale reputati necessari.

Ciò premesso, il presente lavoro mira ad inserirsi nel dibattito sul rapporto tra presenza di illegalità ed efficienza finanziaria. Più esattamente, l'obiettivo perseguito consiste nel verificare se l'illegalità impatta sul razionamento del credito, allorché i maggiori livelli di criminalità di taluni contesti ambientali influenzano il comportamento delle banche, incidendo tanto sull'onere del servizio quanto sulla difficoltà ad ottenere i volumi di credito da parte delle aziende.

Se tale relazione fosse verificata, ne conseguirebbe che un apparato politico-amministrativo non in grado di disincentivare i comportamenti illegali determina inefficienze anche nel soddisfacimento del fabbisogno finanziario, attraverso la carenza e/o l'onerosità delle risorse, ritorcendosi in definitiva sullo stato di salute dell'intero sistema economico. Un risultato di questo tipo avrebbe, dunque, evidenti implicazioni di *policy*, mettendo in luce l'urgenza di un sistema regolamentare e sanzionatorio più certo, meno complesso, più affidabile non solo per precipui fini di giustizia, etica, equità e benessere sociale, ma anche per motivazioni strettamente legate alla salute economica e finanziaria del Paese.

A fronte del quadro descritto, il lavoro si articola come segue. Il secondo paragrafo riporta alcune riflessioni sulla presenza di elevati livelli di illegalità. Il terzo paragrafo propone una panoramica dello stato dei fatti in Italia, con riferimento al rapporto tra illegalità e credito alle imprese. Nel quarto paragrafo è proposta una nota metodologica, mentre nel quinto si espongono i riscontri ottenuti. L'ultimo paragrafo riporta alcune considerazioni conclusive.

## 2. IL FRAMEWORK TEORICO

Molteplici evidenze empiriche rimarcano una significativa differenziazione del costo di accesso al credito nel territorio nazionale, a svantaggio delle regioni del Sud (Del Principe et al., 2013; Albareto, Finaldi Russo, 2012; ASSBB, 2015). Tra le varie ragioni ipotizzate, una concerne il ruolo svolto dalla criminalità organizzata.

Tale presenza è un fattore che incrementa le asimmetrie informative e distrugge la fiducia delle banche verso il sistema. Gli intermediari finanziari operanti nei territori interessati, giudicandoli contesti ambientali insalubri, trovano più comodo selezionare il credito in prevalenza mediante l'aumento dei tassi attivi, piuttosto che attivare la costosa e complessa procedura di valutazione dei richiedenti (Mazzanti, Rago, 2012; Tarantola, 2012; Arnone, Ofria, 2013). L'incremento dei tassi determina quello che è poi definito circolo vizioso della *selezione avversa* allorché, a fronte di elevati tassi sui crediti, la domanda finisce con l'essere espressa prevalentemente da coloro che progettano iniziative ad alta rischiosità (dunque ipoteticamente più remunerative) o da tipologie di richiedenti con bassi *sunk costs*, anche di tipo etico, in caso di fallimento (Ofria, Venturi, 2000; Scaglione, 2013).

In quanto elemento potenzialmente in grado di incidere sulla solvibilità di un soggetto operante in una determinata area geografica, sembrerebbe coerente considerare l'attività illegale come una componente della fattispecie di rischio finanziario nota come "rischio

paese”. Quest’ultimo, infatti, rappresenta la probabilità di insolvenza connessa al contesto ambientale di provenienza delle richieste ed indipendente dalla volontà del debitore.

Non tutta la dottrina scientifica, tuttavia, concorda nell’estendere il rischio paese anche all’illegalità. Meldrum (2000), ad esempio, fornisce una classificazione dettagliata del rischio paese prendendo in considerazione il rischio sovrano, politico, economico, di trasferimento, di cambio, di posizione. Altri studi, invece, riconoscono il possibile impatto delle attività illegali sul *country risk*, in quanto elementi che incidono sul quadro politico. Robock (1971), in particolare, focalizza l’attenzione su una specifica componente di tale fattispecie – il rischio sociale –, determinato da azioni collettive di organizzazioni o gruppi di persone che in modo non necessariamente democratico influenzano le politiche di governo. Un caso eclatante riportato dall’Autore è quello relativo all’operato dei narcotrafficanti, i quali arrivano ad esercitare pressioni più o meno esplicite su taluni governi sudamericani.

Ne consegue che la lotta alla criminalità organizzata rappresenta un investimento per la riduzione del costo del denaro e per raggiungere l’efficienza nella distribuzione delle risorse finanziarie. In ambito nazionale, ad ogni modo, il legislatore mostra di essere al corrente della problematica sul possibile rapporto tra legalità e credito sì da emanare un’apposita delibera (AGCM n. 24075 del 14/11/2012, seguita dal D.M. 57 del 20/2/2014) che ha introdotto il ‘rating di legalità’ per le imprese italiane. Si tratta di un giudizio sintetico indicativo del rispetto della legalità e della corretta gestione dell’attività da parte dell’impresa, di cui si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte della pubblica amministrazione ed ai fini dell’accesso al credito bancario. Tale rating può essere richiesto dalle imprese che abbiano conseguito un fatturato minimo di due milioni di euro (€) nell’anno precedente. Esso considera la condotta dell’azienda a livello individuale, promuovendo in particolare il comportamento etico. Si trascurava, tuttavia, la problematica dell’illegalità che colpisce, a livello macro, il territorio in cui l’azienda opera.

Si tratta di un intervento che va in scia ai precetti dottrinali proposti da George Akerlof, un pioniere della teoria delle *asymmetrical information* (1970), che prescriveva, tra i plausibili rimedi finalizzati a contrastare tale imperfezione del mercato, la presenza di garanzie, il valore dei *brand*, l’avvio di ‘catene’ (di ristoranti, di alberghi etc), le pratiche di rilascio di certificazioni (diplomi, lauree, dottorati, licenze, iscrizione ad albi...). Tutti elementi accomunati dalla peculiarità di erogare beni e servizi di elevato contenuto qualitativo. Akerlof inizia i suoi studi riferendosi al mercato delle auto usate quale lampante esempio di disomogenea distribuzione delle informazioni, a seguito dei quali negli Stati Uniti fu approvata un’apposita legge a tutela dei consumatori del summenzionato mercato (*Magnuson-Moss Warranty Act*). Il Suo seminale contributo, comunque, non intendeva riferirsi ad un mercato specifico, quanto proporre spunti di riflessione relativi soprattutto ai mercati finanziari senza, tuttavia, esaurirsi a questi ultimi. In particolare lo Studioso sottolineava la necessità di una maggiore attenzione al sistema di normazione e di penalizzazione quale strumento per il contenimento delle problematiche delle *asymmetrical information*; quindi anche alle attività illegali che da esse possono scaturire.

Akerlof, ad ogni modo, non si sofferma specificamente sull'efficienza del sistema giuridico, inteso sia come complesso di norme che disciplinano un contratto sia come sistema di sanzioni e pene, quale elemento di certificazione della qualità offerta in un rapporto giuridico. Nella realtà attuale, però, l'efficacia di quest'ultimo aspetto sembra imprescindibile al fine di garantire la certezza di un sistema sanzionatorio, quindi minimizzando uno degli effetti delle asimmetrie informative, ossia l'azzardo morale. Oggigiorno, infatti, l'attività illegale tende ad essere inoltre interpretata come un elemento di scostamento e di riduzione del *capitale sociale* di un contesto territoriale, intendendo con tale denominazione l'insieme di credenze e valori condivisi che aiutano un gruppo a superare il problema del *free riding* (Guido et al., 2011), oppure come una rete durevole di relazioni più o meno istituzionalizzate di mutua conoscenza e riconoscimento sociale (Bourdieu, 1980).

In tale inquadramento, l'analisi della relazione tra illegalità e credito può essere ricondotta all'ambito di analisi sul rapporto tra capitale sociale e sviluppo finanziario (Guido et al., 2011; Coderoni et al., 2015). Quest'ultimo campo di studi evidenzia l'esistenza di un legame diretto tra le due variabili (De Blasio, Nuzzo, 2012), sebbene appaia tuttora complesso identificare i più specifici effetti del capitale sociale sui mercati del credito. È certo, in ogni caso, che fiducia e credito (Glaeser et al., 2000), così come capitale sociale e fiducia (Mistrulli, Vacca, 2015), siano concetti strettamente correlati, che finiscono per alterare le possibilità di un coerente ed equilibrato sviluppo delle aziende lungo i suoi valori guida fondamentali (Sorci, 2005; Vergara, 2010; Thomas, 2013).

Ai presenti fini risulta particolarmente interessante il citato recentissimo lavoro di Mistrulli e Vacca, in quanto rimarcano esplicitamente il legame tra capitale sociale e costo del credito alle piccole imprese. Gli Autori riscontrano che nelle aree con capitale sociale più elevato, a seguito della crisi della *Lehman Brothers*, le piccole imprese hanno registrato un aumento più contenuto del tasso d'interesse sui finanziamenti rispetto alle imprese operanti nei territori con minore capitale sociale. Supportando l'ipotesi che l'attività illegale possa essere considerata come elemento in antitesi con il capitale sociale, quest'ultimo contributo rivela una relazione diretta tra illegalità ed aumento del costo del credito durante le crisi.

In tale direzione molteplici precedenti contributi hanno già analizzato l'effetto della criminalità organizzata sul costo del credito (ad es. Mazzanti, Rago, 2012; Arnone, Ofria, 2013; Polo, 2013; Scaglione, 2013). In questa sede si intende espandere la prospettiva di osservazione verificando l'impatto, sul razionamento quantitativo e sui tassi d'interesse, di tutte le attività imputabili alla sfera dell'illecito, a partire dai protesti su assegni ed effetti cambiari, ai reati penali.

### 3. ILLEGALITÀ E CREDITO ALLE IMPRESE: LO STATO DEI FATTI IN ITALIA

Le tabelle 1 e 2 mostrano una sintesi dei livelli di illegalità italiani distinti per regione. Come variabili rappresentative dell'illegalità sono considerati:

- a) i protesti, particolarmente sintomatici del comportamento illecito in ambito finanziario;
- b) le denunce di reato all'autorità giudiziaria, indicative dell'illecito di natura penale, indicati nell'indagine come 'delitti' in coerenza con la denominazione utilizzata dall'Istat.

Ciascuna variabile viene considerata sia in valore assoluto che in rapporto alla popolazione (base 100.000 abitanti). Quest'ultimo computo è finalizzato a neutralizzare l'effetto della differente densità di popolazione regionale sui fenomeni analizzati, in modo che l'osservazione prescindano dalla popolosità e dalla dimensione di ciascuna regione.

Nello specifico, la tabella 1 riporta sia il numero assoluto dei protesti che il loro valore complessivo relativo all'anno 2012. Sono stati considerati i protesti complessivamente sopravvenuti su cambiali ordinarie, tratte e assegni, includendo nella categoria 'cambiali ordinarie' i pagherò e le tratte accettate, mentre nella categoria 'tratte' le tratte non accettate e quelle a vista.

Dall'analisi del numero di protesti e del relativo ammontare in valore assoluto, emerge la predominanza delle regioni con una popolazione maggiore e comunque ad alta intensità imprenditoriale quali, Lazio (216.000 protesti) e Lombardia (212.000), seguite dalla Campania (210.000) ed a distanza da Sicilia (136.000) e Puglia (123.000).

È interessante notare come in questa non invidiabile graduatoria Sicilia e Puglia siano ben più avanti di regioni equivalenti come popolazione, Toscana (74.000), Emilia Romagna (62.000), Piemonte (60.000). All'estremo opposto Trentino (4.800) e Friuli (11.400) presentano valori più contenuti rispetto a quelli di altre regioni meridionali più popolate come Sardegna (31.200) ed Abruzzo (41.700).

Depurando i valori dall'effetto della numerosità della popolazione, le regioni maggiormente colpite dal fenomeno risultano essere, nell'ordine, Lazio (3.900 protesti ogni 100.000 abitanti), Campania (3.650), Calabria (3.600), Abruzzo (3.200), Puglia (circa 3.000) seguite da Umbria, Sicilia, Basilicata e Molise. Emerge chiaramente, dunque, una concentrazione del numero dei protesti nelle regioni del Sud e Centro Italia. A confronto, gli abitanti del Veneto (995 protesti ogni 100.000 abitanti), Friuli (939) e Trentino (471) presentano valori anche otto volte più contenuti.

Con riferimento ai protesti su base regionale computati in valore, Lombardia (con un totale di 600 milioni di €) e Lazio (593 milioni €) sopravanzano nettamente tutte le altre regioni. Seguono a distanza, infatti, Campania (488 milioni) e Sicilia (275 milioni). Agli ultimi posti Valle D'Aosta (2,7 milioni), Trentino (12 milioni) e Friuli (23 milioni).

Valutando l'importo degli effetti protestati al netto dell'incidenza della popolazione, il primato appartiene al Lazio (10.800 € di protesti ogni 100.000 abitanti), seguita da Campania (8.472 €) Abruzzo (8.092 €), Molise (7.421 €) e Calabria (7.395 €), Si tratta di tutte regioni centro-meridionali, mentre i valori più virtuosi si registrano in Trentino (1.218 €), Friuli (1.896 €), Liguria (2.042 €) e Valle d'Aosta (2.117 €). È da notare come anche in questo secondo caso il valore dei protesi delle regioni più virtuose arriva ad essere fino ad un ottavo del valore delle regioni che lo sono meno; dunque evidenziando un'ampia varianza.

TABELLA 1  
*Protesti per regione di residenza del debitore (2012)*

<b>Regione</b>	<b>N° totale</b>	<b>N° su 100.000 abitanti</b>	<b>Importo totale (€ x 000)</b>	<b>Importo su 100.000 abitanti</b>
Abruzzo	41.714	3.193	105.716	8.092
Basilicata	15.424	2.671	31.720	5.492
Calabria	70.825	3.616	144.826	7.395
Campania	210.186	3.646	488.383	8.472
Emilia Romagna	62.240	1.434	171.866	3.959
Friuli V. G.	11.433	939	23.087	1.896
Lazio	216.642	3.939	592.856	10.779
Liguria	18.671	1.191	32.008	2.042
Lombardia	212.303	2.188	599.348	6.178
Marche	36.567	2.373	107.384	6.970
Molise	8.078	2.580	23.237	7.421
Piemonte	60.324	1.384	110.886	2.545
Puglia	123.618	3.052	244.744	6.043
Sardegna	31.232	1.907	62.016	3.786
Sicilia	136.169	2.723	275.077	5.502
Toscana	73.861	2.014	176.878	4.822
Trentino A. A.	4.852	471	12.541	1.218
Umbria	24.374	2.760	55.791	6.317
Val d'Aosta	1.271	1.004	2.680	2.117
Veneto	48.287	995	135.131	2.784

FONTE: Istat, Annuario Statistico Italiano

Per quanto riguarda il numero dei delitti denunciati nel biennio 2011-2012 (tabella 2), anche in questo caso in assoluto e relativamente alla numerosità della popolazione, si nota anzitutto una certa stabilità dei valori assoluti, seppure in quasi tutte le regioni si registri un incremento dei delitti denunciati, potendosi constatare un avanzamento complessivo del fenomeno criminale. Nel 2011, le regioni maggiormente tormentate dalla criminalità sono state Lombardia (542.000 denunce), Lazio (313.000), Emilia Romagna (245.000), Piemonte (239.000) e Campania (219.000). Valle d'Aosta (4.700), Molise (9.800) e Basilicata (15.400) risultano le meno colpite. Sembrerebbe, dunque, prevalere la componente della popolazione assoluta piuttosto che la localizzazione della regione o il suo livello di attività economica.

In termini relativi rispetto alla popolazione, non a caso, ad emergere come maggiormente ‘delittuosi’ sono i residenti di Liguria (5.650 denunce per 100.000 abitanti), Emilia Romagna (5.580), Lazio (5.517) e Lombardia (5.513). La prima regione meridionale è solo in decima posizione (Puglia con 3.900 denunce). È meridionale anche la regione col minor tasso di criminalità per abitante (Basilicata, con 2.470).

Nel 2012, a fronte di un incremento nazionale del 2% delle denunce, si confermano in assoluto le regioni del 2011. A livello di incidenza relativa, tuttavia, il Lazio (5.907 denunce per 100.000 abitanti) sopravanza la Liguria (5.769), mentre il Piemonte (5.578) prende il posto della Lombardia (5.542). La Sicilia, prima regione meridionale, raggiunge il settimo posto con 4.156 denunce, mentre la Basilicata (2.650) si conferma la regione meno ‘delittuosa’, seguita dal Molise (3.123).

TABELLA 2  
*Delitti denunciati all'autorità giudiziaria per regione*

Regione	Anno 2011		Anno 2012	
	N° totale	N° su 100.000 abitanti	N° totale	N° su 100.000 abitanti
Abruzzo	54.226	4.050	54.012	4.134
Basilicata	14.546	2.470	15.306	2.650
Calabria	67.841	3.376	69.353	3.541
Campania	219.496	3.768	222.465	3.859
Emilia Romagna	245.413	5.583	249.254	5.742
Friuli V. G.	40.111	3.250	42.163	3.462
Lazio	313.447	5.517	324.904	5.907
Liguria	91.430	5.658	90.412	5.769
Lombardia	541.670	5.513	537.657	5.542
Marche	56.522	3.624	56.451	3.664
Molise	9.781	3.054	9.781	3.123
Piemonte	238.791	5.371	243.077	5.578
Puglia	159.494	3.905	164.703	4.067
Sardegna	58.288	3.485	59.715	3.646
Sicilia	201.808	4.002	207.769	4.156
Toscana	186.109	4.989	194.172	5.294
Trentino A. A.	32.115	3.123	34.781	3.378
Umbria	35.766	3.971	36.923	4.181
Val d'Aosta	4.674	3.655	4.834	3.818
Veneto	191.484	3.898	201.102	4.143

FONTE: Istat, Annuario Statistico Italiano

Le tabelle 3 e 4, invece, illustrano la situazione relativa al finanziamento delle imprese

indicando, rispettivamente, i volumi complessivamente erogati ed il costo del credito per regione negli stessi anni sopra considerati. Nello specifico, per quanto riguarda i crediti alle imprese, con riferimento ai valori assoluti degli importi, dalla tabella 3 è possibile osservare che, nel 2011, Lombardia (260 miliardi di €), seguita a distanza da Lazio ed Emilia Romagna (102 miliardi) e Veneto (101 milioni), vantano una posizione di privilegio.

TABELLA 3  
*Crediti alle imprese*

Regione	Anno 2011	Anno 2012		
	Importo Assoluto (€ x 000)	Importo per 100.000 abitanti (€)	Importo Assoluto (€ x 000)	Importo per 100.000 abitanti (€)
Abruzzo	14.541.000	4.635.911	16.205.000	5.174.919
Basilicata	3.378.000	584.393	4.040.000	699.492
Calabria	8.138.000	415.405	9.176.000	468.541
Campania	35.428.000	2.709.994	39.528.000	3.025.682
Emilia Romagna	102.322.000	2.356.491	107.015.000	2.465.079
Friuli V. G.	17.741.000	1.455.391	18.254.000	1.498.957
Lazio	102.737.000	1.866.966	115.951.000	2.108.192
Liguria	20.433.000	1.300.890	20.967.000	1.337.745
Lombardia	259.450.000	2.673.598	264.281.000	2.724.299
Marche	25.769.000	701.732	27.572.000	751.735
Molise	1.940.000	33.641	2.222.000	38.547
Piemonte	58.167.000	1.332.908	61.227.000	1.405.042
Puglia	25.731.000	634.931	28.875.000	712.950
Sardegna	11.604.000	707.836	12.756.000	778.828
Sicilia	28.054.000	560.754	31.631.000	632.638
Toscana	64.924.000	7.342.118	69.618.000	7.882.339
Trentino A. A.	28.215.000	2.740.717	29.180.000	2.834.152
Umbria	12.879.000	835.583	13.846.000	898.689
Val d'Aosta	1.656.000	1.305.932	1.782.000	1.407.361
Veneto	100.964.000	2.078.642	104.341.000	2.149.740

FONTE: Unioncamere, Rapporto Nazionale sull'Accesso al Credito delle Imprese

La prima regione meridionale è la Campania, al settimo posto nella graduatoria nazionale, con 35 miliardi di € ottenuti. Valle d'Aosta (1,6 miliardi), Molise (1,9 miliardi) e Basilicata (3,4 miliardi) sono le regioni meno premiate da questo punto di vista. Nel 2012, pur a fronte di un aumento dei volumi complessivamente erogati di circa il 6%, non si riscontrano mutamenti di sorta.

In termini di valori normalizzati in funzione degli abitanti (dunque non del numero

di imprese presenti giacché si fa riferimento ad un fenomeno riferito alle persone) la graduatoria muta sostanzialmente, emergendo, altresì, un notevole *gap* tra le regioni più e meno finanziate. Al riguardo basti pensare che il *range* di oscillazione, nel 2011, passa dai quasi 7,34 milioni di € della Toscana (seguita a distanza da Abruzzo, Trentino e Campania) ai 33.000 € del Molise.

Nel 2012 l'unico cambiamento di rilievo è l'avvicendamento tra Campania e Trentino nelle posizioni di testa, passando dai 7,88 milioni di € della primatista Toscana agli appena 38.000€ del Molise. Le motivazioni di tale differenziazione risultano ovviamente essere molteplici, a partire dall'entità della domanda di credito, alle caratteristiche del sistema bancario e dalle peculiarità endogene delle imprese richiedenti fondi alle caratteristiche stesse del tessuto imprenditoriale. Eccezion fatta per la Campania, le posizioni di coda sono detenute dalle regioni meridionali laddove, di là del Molise, nella classifica delle regioni meno finanziate ci sono Calabria, Sicilia, Basilicata, Puglia e Sardegna, con importi che vanno dai 460.000 a quasi 800.000 euro. Analogo scenario è quello relativo al 2011, seppure con minori importi assoluti stanziati. Si conferma, dunque, come il Sud d'Italia risulti, nella maggior parte delle regioni, arido di risorse di finanziamento (Giannola, 2002; Dell'Atti et al., 2013).

La tabella 4 indica il costo del credito, con particolare riferimento alle forme di finanziamento a revoca<sup>1</sup>. Per il 2011, emerge una situazione di netta eterogeneità nel costo del servizio, laddove le imprese del Trentino Alto Adige risultano notevolmente agevolate con una spesa media annua del 4,3%. Esse sono seguite a distanza dalle imprese di Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli, Veneto e Piemonte, con un costo che va dal 6,1 al 6,9%.

Eccezion fatta per la Valle d'Aosta, le prime sei posizioni per incidenza dei costi sono detenute da regioni meridionali, con valori che giungono fino al 9,5% della Calabria. Nel 2012, laddove si assiste ad un costo del credito salito mediamente dal 7,03 al 8,38% su base nazionale, il trentino mantiene la prima posizione (5,4%), seguito a distanza da Lombardia (7,5%), Emilia Romagna (7,7%) e Lazio (7,7%).

In termini di macro-area, nel 2011 le sette regioni meridionali pagavano in media l'8,3%, le sette centrali il 7,2% e le sei settentrionali il 6,6%; dunque con un divario di 1.7 punti percentuali in valore assoluto tra le due macro-aree opposte. Nel 2012 si passa, rispettivamente, a 9,9, 8,8 e 7,7%, allargandosi il differenziale a ben 2.1 percentuali in termini assoluti.

Dall'incrocio dei dati delle tabelle 3 e 4 è interessante notare che talune regioni, quali Toscana, Abruzzo e Campania, si collocano, da un lato, in una posizione di maggior privilegio quanto all'importo dei finanziamenti ottenuti, mentre dall'altro lato scontano tale primato attraverso un tasso medio d'interesse tra i più elevati d'Italia. Altre regioni, invece, come Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Lazio, beneficiano di generosi

<sup>1</sup> Per finanziamenti a revoca si intendono quelle concessioni che comportano, per gli istituti di intermediazione, la facoltà unilaterale di revoca in qualsiasi momento e con breve preavviso e sono concessi nella forma di semplici anticipazioni in conto corrente oppure a fronte di crediti commerciali (fatture, ricevute bancarie, contratti). Tecnicamente sono inclusi tra i finanziamenti e breve termine.

finanziamenti a fronte di un costo relativamente contenuto. Tale situazione esprime, in parte, l'anomalia ma anche tutta la complessità insita nella determinazione del costo del credito da parte degli istituti di intermediazione. Rimane confermata anche da questi semplici dati la tesi che vuole le regioni meridionali complessivamente sfavorite quantomeno dal versante del costo del credito, laddove i limiti alla quantità assoluta di risorse finanziarie ottenute potrebbero anche essere dipendenti da una minore richiesta su base locale, indipendentemente dal maggior costo relativo.

TABELLA 4  
*Costo del credito sui finanziamenti a revoca per regione (%)*

<b>Regione</b>	<b>Anno 2011</b>	<b>Anno 2012</b>	<b>Media biennio</b>
Abruzzo	7,5	9	8,3
Basilicata	7,7	9,3	8,5
Calabria	9,5	10,6	10,1
Campania	8,7	10,3	9,5
Emilia Romagna	6,4	7,7	7,1
Friuli Venezia Giulia	6,8	8,2	7,5
Lazio	6,1	7,7	6,9
Liguria	7,3	8,2	7,8
Lombardia	6,3	7,5	6,9
Marche	7,6	9,3	8,5
Molise	8,1	10,9	9,5
Piemonte	6,9	8	7,5
Puglia	7,8	9,3	8,6
Sardegna	7,9	9,3	8,6
Sicilia	8,3	9,6	9,0
Toscana	7,8	9,1	8,5
Trentino Alto Adige	4,3	5,4	4,9
Umbria	7,8	10,1	9,0
Val d'Aosta	8,2	8,1	8,2
Veneto	6,8	8,3	7,6

FONTE: Unioncamere, Rapporto Nazionale sull'Accesso al Credito delle Imprese

#### 4. METODOLOGIA

Al fine di conseguire l'obiettivo indicato, ovvero verificare se la presenza di illegalità diffusa impatta sul razionamento quali/quantitativo del credito influenzando, altresì, i comportamenti degli intermediari finanziari, l'analisi empirica si concentra sulla sintesi

dei dati sopra esposti relativamente alle seguenti quattro variabili:

- ammontare dei protesti su cambiali, tratte e assegni per ragione di residenza del debitore (PROT);
- numero di ‘delitti’ denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria per regione (DEL);
- ammontare dei crediti alle imprese per regione (CRED);
- costo del credito per regione (COST).

La metodologia utilizzata consiste nella determinazione della correlazione tra le variabili oggetto di osservazione mediante l’utilizzo dell’*indice di Spearman*.<sup>2</sup>

L’analisi si è articolata in due *step*.

In primo luogo si è individuato il legame tra illegalità ed accesso al credito in Italia, utilizzando la totalità dei dati regionali relativi all’anno 2012. Nello specifico, si è mirato a valutare se l’ammontare dei protesti ed il livello di illegalità, espresso in forma di numero di ‘delitti’ denunciati, impattano tanto sul razionamento quantitativo quanto sul costo del servizio.

Per far emergere più distintamente la presenza di un’eventuale correlazione tra livello di criminalità ed ammontare e costo del credito si è, quindi, deciso di proporre un focus di approfondimento che, sulla falsariga di altri lavori (Mazzanti, Rago, 2012), analizzasse solo alcune realtà regionali.<sup>3</sup> Nel nostro caso si è ritenuto di considerare solo le tre regioni (Lazio, Liguria ed Emilia Romagna) in cui il numero di delitti risulta, nel biennio 2011-2012, mediamente più elevato.

Non è stata effettuata un’analoga analisi con riferimento al legame tra protesti e razionamento quali/quantitativo in quanto non sono disponibili i dati relativi ai protesti nell’anno 2011, per cui non è possibile risalire ai valori medi del biennio.

<sup>2</sup> Il Coefficiente di correlazione per ranghi di Spearman *rho* consente di valutare la forza del rapporto tra due variabili X ed Y quando la loro distribuzione non risulta normale (caso piuttosto frequente per popolazioni di dati ad elevato numero di casi) o quando le sottopopolazioni dei valori di Y od X non risultino avere la stessa varianza, laddove  $rho = 1 - (\sum d_i^2) / n(n^2 - 1)$  e  $d_i$  è la differenza tra il rango di Y ed il rango di X. Il valore del risultato indica una correlazione negativa se vicino a -1, nessuna correlazione lineare se vicino a 0 ed una correlazione positiva se vicino a 1.

<sup>3</sup> Gli Autori confrontano i dati relativi al costo del credito con la diffusione dei reati denunciati. Allo scopo considerano una regione (Campania, Lazio, Veneto e Toscana) per ogni macro-area nazionale. Ne emerge che il costo di accesso al finanziamento è più elevato nelle aree a maggiore concentrazione di attività illegali; con una maggiore penalizzazione per il Sud. La metodologia utilizzata è di tipo qualitativo, in quanto confronta due serie di dati, criminalità e costo del credito, valutandone le analogie di comportamento. Nella presente ricerca invece, il confronto è svolto con una metodologia statistica, seppure limitata alla sola analisi non parametrica, laddove quella parametrica, visto il numero ridotto delle osservazioni, non avrebbe sufficiente affidabilità.

## 5. RISCONTRI

Il risultato dell'analisi condotta al primo *step* è sintetizzato in tabella 5.

TABELLA 5  
*Analisi della correlazione tra variabili rappresentative dell'illegalità e variabili illustrative del razionamento del credito (2012, totalità delle regioni)*

	<b>PROT</b>	<b>DEL</b>
<b>CRED</b>	-0,05047	+0,02398
<b>COST</b>	+ 0,52618	+0,18605

FONTE: Elaborazione su dati Istat e Unioncamere

Dai dati esposti relativi alla totalità delle regioni con riferimento all'anno 2012, si evince quanto segue.

- La numerosità dei delitti commessi (DEL) non impatta sul razionamento quantitativo (CRED) né sul costo del credito (COST). Contrariamente a quanto supposto in altre indagini (ad es. Ofria, Venturi, 2000), vale a dire, le scelte di finanziamento degli intermediari sarebbero scarsamente influenzate dal livello di illegalità presente nell'ambiente circostante. Un riscontro che non sorprende giacché da questo punto di vista il razionamento del credito dovrebbe interessare anzitutto il Lazio, la regione più 'politicizzata' d'Italia con immaginabili ripercussioni a livello politico, appunto, nonché altre regioni settentrionali ad alto livello di sviluppo (v. secondo step).
- L'ammontare dei protesti (PROT) non impatta sull'ammontare del credito ma sul costo del servizio. Tale relazione si traduce nell'individuazione di una politica di copertura dal rischio da parte degli intermediari finanziari, laddove risulti più elevata la probabilità di insorgenza di protesti, attraverso una prudente gestione del costo del servizio. Il rischio di credito legato al territorio di appartenenza è, quindi, coperto attraverso la compensazione del rischio stesso piuttosto che con la logica del razionamento. In questo caso, eccezion fatta per il Lazio, si conferma la penalizzazione che subiscono notoriamente le regioni meridionali ma dovuta, appunto, alla statistica dei protesti territoriali e non ai supposti – poiché non confermati nei dati qui analizzati – maggiori livelli di densità criminale.

Invece, non essendovi razionamento quantitativo, è maggiormente accreditabile l'ipotesi che siano anzitutto le regioni meridionali a domandare meno credito. Un aspetto certamente dipendente anche dal maggior onere medio ma, forse, anche da una minore propensione all'attività imprenditoriale discendente da motivi socioculturali.

Il risultato dell'analisi relativa al secondo *step* è riepilogato in tabella 6.

Con riferimento alle sole regioni più 'delittuose' (Lazio, Liguria ed Emilia Romagna), dall'analisi di correlazione sui valori degli anni 2011 e 2012, emerge quanto segue.

- Sussiste un'elevata correlazione negativa tra numerosità dei delitti (DEL) ed ammontare del credito concesso alle imprese (CRED). Si confermerebbe, dunque, la reazione negativa degli enti di finanziamento a fronte di elevati livelli di criminalità che creano un clima di incertezza alterando il capitale sociale ambientale. A ben vedere si tratta di un riscontro in antitesi col precedente spiegabile col fatto che, presumibilmente, gli enti di intermediazione sono abituati a confrontarsi con un certo elevato livello medio di delittuosità presente a livello nazionale al quale non reagiscono in modo particolare nell'erogazione dei prestiti, se non in casi di particolare gravità.

TABELLA 6

*Analisi della correlazione tra variabili rappresentative dell'illegalità e variabili illustrative del razionamento del credito (media 2011-2012, regioni con il maggior numero di delitti)*

	<b>DEL</b>
<b>CRED</b>	-0,80704
<b>COST</b>	+0,36939

FONTE: Elaborazione su dati Istat e Unioncamere

La relazione tra delitti (DEL) e costo del credito (COST) non raggiunge, invece, valori sufficienti a supportare l'esistenza di una correlazione; in ciò confermando i riscontri della precedente analisi. Gli istituti di finanziamento non ritengono di dover accrescere il costo del credito pur in presenza di un'elevata criminalità nell'ambiente in cui operano; ne riducono, invece, l'ammontare complessivo. Il costo viene, così, a dipendere fondamentalmente dalla quantità di protesti.

## 6. CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha perseguito l'obiettivo di verificare la possibile esistenza di un collegamento tra illegalità e razionamento qualitativo e quantitativo del credito in Italia. A tal fine, si è svolta un'analisi di correlazione su dati rappresentativi dei due fenomeni.

Su base regionale le variabili prese in considerazione quali parametri espressivi dell'illegalità sono: il numero dei protesti complessivamente sopravvenuti ed il numero dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria. Come variabili illustrative del sistema del credito, invece, sono stati considerati gli importi dei finanziamenti complessivamente concessi alle imprese ed il costo del credito sui finanziamenti a revoca.

Le variabili esaminate sono state depurate dell'effetto della popolosità, che avrebbe rappresentato un elemento di distorsione dell'analisi.

Tale esigenza conoscitiva nasce dal desiderio di verificare se i problemi di razionamento del credito di cui soffrono molteplici aziende nazionali siano collegabili, oltre che a parametri quali la tipologia di attività o la dimensione, anche alla localizzazione geografica, laddove una parte della letteratura (Ofria, Venturi, 2000 Centorrino, Ofria,

2001; Giannola, 2002; Zazzaro, 2006; Tarantola, 2012) sostiene che, da questo punto di vista, le aziende meridionali siano complessivamente svantaggiate anzitutto a causa di un elevato livello di rischiosità dei crediti concessi legato alle presunte più diffuse situazioni di illegalità presenti in tali regioni.

In effetti, con riferimento al credito alle imprese, si evince un significativo *gap* tra le regioni più finanziate e quelle meno finanziate, con una posizione di privilegio per Toscana e Abruzzo. Il Sud è l'area più povera sotto questo punto di vista, ad eccezione della Campania che, anche in virtù della sua densità abitativa ed imprenditoriale, si colloca tra le regioni alle quali pervengono i maggiori flussi di capitale di finanziamento.

Ciò in coerenza col netto primato delle regioni del Centro-Sud per quanto riguarda la distribuzione dei protesti sopravvenuti nell'anno 2012; sia con riferimento alla numerosità sia all'ammontare in valore. Per quanto riguarda la numerosità degli illeciti di natura penale, tuttavia, nel biennio 2011 e 2012 le aree in cui il fenomeno si concentra maggiormente sono quelle del Centro e del Nord-Ovest.

Anche per quel che concerne il costo del credito emerge una situazione di netta differenziazione a livello nazionale, laddove le imprese che ottengono finanziamenti al minor costo sono quelle del Trentino Alto Adige, seguite da quelle appartenenti alle altre regioni del Centro-Nord. Le imprese meridionali risultano, invece, penalizzate anche sotto questo profilo, essendo costrette a pagare il debito a più caro prezzo. Anomalo è il caso di regioni come Toscana, Abruzzo e Campania che risultano beneficiarie dei maggiori importi di finanziamento e che nel contempo sostengono il più elevato costo per interessi in termini percentuali. Sarebbe da verificare se a determinare il consistente costo del denaro sia l'elevato *leverage*, o altri elementi contestuali tipici delle regioni in questione; oppure se gli intermediari finanziari ivi operativi prediligano una politica di gestione dei tassi d'interesse anziché di razionamento del credito o, meglio ancora, di valutazione dei richiedenti.

L'indagine sulla distribuzione dell'illegalità e sulla situazione del sistema creditizio evidenzia, quindi, come aspetti diversi dell'illegalità sembrano concentrarsi in determinate aree del Paese. Anche il sistema del credito, nel contempo, mette in luce situazioni di eterogeneità tra Nord e Sud, senza nascondere talune anomalie che certamente meriterebbero un'analisi più approfondita.

Ad ogni modo, se dall'esame svolto è emersa la presenza di una correlazione positiva tra protesti e costo del credito, nessuna correlazione può individuarsi tra protesti ed ammontare erogato. In altri termini, la numerosità dei protesti non sembra impattare sul razionamento quanto, piuttosto, sul costo del denaro, rivelando uno specifico orientamento strategico in tal senso da parte degli intermediari.

Con riguardo agli illeciti di natura penale, invece, il legame tra le due variabili in oggetto non risulta particolarmente rilevante. Al contempo, è proprio nelle regioni dove il fenomeno dell'illegalità risulta più pervasivo, dando luogo al maggior numero di delitti, che la reattività delle istituzioni finanziarie risulta più accentuata sotto il profilo del razionamento. È in queste regioni, infatti, che emerge una correlazione negativa tra numero dei delitti e ammontare del credito.

Sotto questo aspetto sarebbe coerente immaginare, anche sulla base di quanto discusso in testo, che laddove i fenomeni più gravi dell'illegalità sono maggiormente diffusi il sistema finanziario nutre una minore fiducia verso il mercato. In tal senso, la presenza dell'illegalità è la risultante di una minore presenza del sistema di valori e/o di norme sociali (*capitale sociale*) che, sul piano finanziario, tende a tradursi in un più elevato rischio di insolvenza da parte dei prenditori di fondi (Guido et al., 2011). Ciò nonostante, il fatto che nelle tre regioni statisticamente più 'delittuose' (Lazio, Emilia-Romagna e Liguria) il problema del razionamento non sia percepito così grave come nel meridione in generale, lascia credere che in tali aree vi sia, comunque, un attivismo imprenditoriale maggiore che nel Sud Italia, in grado di bilanciare il presunto razionamento degli intermediari finanziari.

In estrema sintesi, i risultati ottenuti mettono in mostra che mentre i protesti incidono sul costo del servizio, i delitti condizionano invece le scelte di razionamento degli intermediari. Ciò in parziale coerenza con i riscontri di indagini pregresse (Mazzanti, Rago, 2012; Arnone, Ofri, 2013). In generale, infatti, è innegabile l'impatto dell'illegalità sul sistema del credito, anche se essa produce effetti diversi a seconda dei fenomeni presi in considerazione (Panetta, Signoretti, 2010; Del Principe et al., 2013; OECD, 2013).

Se comprovati da ulteriori ricerche, i riscontri per ora esplorativi del presente contributo porterebbero a risultati di indubbio rilievo, sottolineando l'urgenza di un sistema normativo e penale più efficace e più rigido anche al fine della solidità del sistema finanziario; quindi, del complessivo sistema economico. Sarebbe, dunque, certamente opportuno ripetere l'indagine su serie di osservazioni più numerose, nonché su un numero maggiore di anni.

La maggiore criticità che si riscontra in questo tipo di verifiche è, tuttavia, quella relativa alla disponibilità di dati esaustivi ed affidabili.

BRUNA MARINANGELI  
ANTONIO THOMAS

## BIBLIOGRAFIA

- AKERLOF G.A. (1970), The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, 3, pp. 488-500.
- ALBARETO G., FINALDI RUSSO P. (2012), *Fragilità finanziaria e prospettive di crescita: il razionamento del credito alle imprese durante la crisi*, *Questioni di Economia e Finanza*, 127.
- AMATURO F., GIORDANO L., PETRAGLIA C. (2009), Divari territoriali e limiti nell'accesso al credito per le PMI meridionali: quale ruolo per i Confidi?, *Munich Personal RePEc Archive*.
- ARLACCHI P. (2007), *La mafia imprenditrice*, Il Saggiatore.
- ARNONE M., OFRIA F. (2013), Criminalità e rischiosità dei crediti: un'analisi per le banche di credito cooperativo, *Fondazione Res*, Vol. V, 5.
- ASSBB (Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa) (2015), [www.assbb.it/](http://www.assbb.it/)
- BANCA D'ITALIA (2015), *Relazione annuale sul 2014*.
- BOURDIEU P. (1980), Le capital social, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 31, pp. 2-3.
- CENTORRINO M., OFRIA F. (2001), *Criminalità organizzata e produttività del settore privato dell'economia. Un'analisi regionale*, Giuffrè.
- CGIAM (Confederazione Generale Imprese Artigiane di Mestre) (2015), <http://www.cgiamestre.com/>
- CODERONI S., MACRÌ M.C., PERITO M.A. (2015), Sommerso ed illegalità: vincoli allo sviluppo sostenibile agroalimentare, *Agriregionieuropa*, Vol. 11, 41.
- DELLA CHIESA N. (2013), La tassa mafiosa, *Narcomafie*, 1, pp. 3-9.
- DE BLASIO G., NUZZO G. (2012), Capitale sociale e disegualianza in Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 116, Banca d'Italia.
- DELL'ATTI S., LOPES A., TUCCI G. (a cura di) (2013), *Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo*, Quaderni SVIMEZ, 36.
- DEL PRETE S., PAGNINI M., ROSSI P., VACCA V. (2013), Organizzarsi per prestare in tempo di crisi. Risultati di un'indagine sulle banche, *Questioni di Economia e Finanza*, 154.
- DEL PRINCIPE A., MUTI A., MARTONE C., PIGNALOSA D., SAPORITO C. (2013), *Rapporto nazionale sull'accesso al credito delle imprese 2012*, Unioncamere e Istituto G. Tagliacarne.
- GIANNOLA A. (2002), *Il credito difficile*, L'Ancora del Mediterraneo.
- GAIOTTI E. (2013), Credit availability and investment: lessons from the great recession, *European Economic Review*, Vol. 59, pp. 212-227.
- GLAESER E.L., LAIBSON D.I., SCHEINKMAN J.A., SOUTTER C.L. (2000), Measuring trust, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115, pp. 811-846.
- GUIDO L., SAPIENZA P., ZINGALES L., (2011), Civic capital as the missing link, in *Handbook of Social Economics*, Vol. 1A, Elsevier.
- ISTAT (2006), *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico*, MIPA.
- ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, edizioni dal 2012 al 2014.
- MAZZANTI G.M., RAGO S. (2012), *Legalità e credito. L'investimento in sicurezza per la libera attività d'impresa*, Franco Angeli.
- MELDRUM D.H. (2000), Country risk and foreign direct investment, *Business Economics: the Journal of the National Association for Business Economists*, Vol. 35, 1, pp. 33-40, Palgrave Macmillan.

- MISTRULLI P.E., VACCA V. (2015), Capitale sociale e costo del credito: evidenze da una crisi, *Banca d'Italia*, Temi di discussione, 1009.
- MORETTINI L. (2014), Analisi dell'evoluzione del sistema finanziario e della struttura bancaria, *Osservatorio sul mercato del credito regionale*, ISSiRFA-CNR.
- OECD (2013), *Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza*, OECD Economics Department Policy notes 18, June.
- OFRIA F., VENTURI L. (2000), Divari regionali di efficienza nelle banche di credito cooperativo: un'analisi parametrica, *Bancaria*, 1, pp. 22-31.
- PANETTA F., SIGNORETTI F.M. (2010), Domanda e offerta di credito in Italia durante la crisi finanziaria, *Questioni di Economia e Finanza*, 63.
- POLO M. (2013), Il prezzo ingiusto, *Narcomafie*, 1, pp. 10-13.
- RAPACCIUOLO C. (2013), Credit crunch & recessione: il circolo vizioso si spezza solo con una politica economica che rilancia la crescita, *Nota dal Centro Studi Confindustria*, 2.
- ROBOCK S.H. (1971), Political risk: identification and assessment, *Columbia Journal of World Business*, Vol. 6, 4, pp. 6-20.
- SCAGLIONE A. (2013), La misurazione dei costi dell'illegalità, *Narcomafie*, 1, pp.45-47.
- SIGNORINI L.F. (2012), Banche e imprese nella crisi, contributo alla XLIV Giornata del Credito.
- SORCI C. (2005), Responsabilità sociale e sviluppo integrale delle aziende, *Contabilità e cultura aziendale*, n.2, RIREA Editrice.
- TARANTOLA A.M. (2012), Dimensione delle attività criminali, costi per l'economia, effetti della crisi economica, *Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*.
- THOMAS A. (2013), Effetti e contingenze dell'economia sommersa nella prospettiva dello sviluppo integrale delle aziende, *Rassegna Economica*, 2, pp. 241-257.
- VERGARA C. (2010), Il valore della cultura e la cultura del valore nel governo delle aziende, in Airoidi G., Brunetti G., Corbetta G., Invernizzi G., *Scritti in onore di Vittorio Coda*, Egea.
- ZAZZARO A. (2006), La scomparsa dei centri decisionali del sistema bancario meridionale, *Rivista di Politica Economica*, 2, pp. 31-60.

## MAFIA, STATO, MERCATO: L'HABITUS MAFIOSO TRA CRISI DELLA DEMOCRAZIA E NUOVO SPIRITO DEL CAPITALISMO

**Abstract.** *Mafia, State, Market: Mafia Habitus between Democracy Crisis and new Spirit of Capitalism.* The crisis of the Western liberal democracies, due to the inability of nation-states and national political classes to cope with socio-economic problems increasingly global and beyond their control, and the new "liquid" configuration of Capitalism, as was defined by Zygmunt Baumann, assigned to the Italian and the other Mafia-type organizations a new central position in the economy and the society, both locally and globally. The precariousness of the labour market, the high rates of unemployment, the difficulty in accessing credit, the expulsion of millions of people of the middle classes in a state of increasing marginalization and social hardship, and the impossibility of enforcing their rights due to the inefficiency of public administration, are just some of the reasons for the social legitimacy used by mafias in terms of consensus in the political arena, polluting democracy and occupying more territories outside of their original contexts of settlement, with the creation of real "mafia enclaves". On the economic level, the range of cheap services legal and illegal they offering, in addition to the huge amount of money available, make mafia companies particularly interesting to legal firms, which are always looking for a simple way to multiply profits and reduce costs. The new configuration of the network companies and the practice of outsourcing also made more easy for mafia firm to access in larger companies without suspects. This spread of mafia organizations, mainly due to the "grey area", produces serious distortions in States democratic process and pollutes the Market, but more important it produces a spread of Mafia Habitus even among those who are not criminals.

Keywords: mafia, capitalismo, globalizzazione, crimine organizzato, società liquida

JEL: F69, H26, H50, H60, H70, I00,

«Ma perché andasti dalla polizia, perché non venisti da me subito?». Sin dai primi minuti del capolavoro di Francis Ford Coppola<sup>1</sup> la vera essenza del fenomeno mafioso si manifesta in tutta la sua forza. Non una semplice organizzazione criminale che mira ad accumulare ricchezza in maniera illegale, ma un vero e proprio concorrente diretto dello Stato negli ambiti tradizionalmente di sua competenza, tra cui spiccano principalmente il controllo del territorio, l'esercizio della violenza, l'amministrazione della giustizia e la gestione del welfare. In quel magistrale dialogo iniziale, Don Vito Corleone si offende di fronte al suo interlocutore pronto a pagare "qualsiasi cifra" per vendicare l'onore perduto della figlia, perché quello a cui è realmente interessato il mafioso non sono i soldi, ma il consenso sul territorio dove opera: elargisce diritti che lo Stato non riesce più ad assicurare sotto forma di favori, per i quali il beneficiario sa di entrare da quel momento in poi nelle complete disponibilità dell'organizzazione. «Non siamo assassini», ripete Don Vito, soprattutto non sono assassini su commissione, perché la violenza indiscriminata e senza

<sup>1</sup> Ford Coppola F. (1972), *The Godfather*, USA, Paramount Pictures

alcun criterio rende ostile la popolazione di un territorio e innesci l'immediata reazione dello Stato, anche quando alcuni suoi esponenti sono nella rete di dipendenze personali dell'organizzazione.

Alla fine della scena, l'interlocutore bacia la mano al Padrino, che accetta di vendicare l'uomo per l'ingiustizia subita, ottenendone la fedeltà. Quella logica criminale è tanto più forte oggi, dove milioni di persone sono costrette a vivere ai margini della società a causa del sistema economico contemporaneo e subiscono ingiustizie quotidiane a cui il sistema legale non è più in grado di far fronte. Questa situazione non è però nuova.

Come notava già Pizzorno<sup>2</sup>, la formazione di una società capitalista lascia ai suoi margini popolazioni legate a certi territori che vengono ad avere con il resto del sistema – al quale per altro restano in qualche modo connessi – un rapporto di disuguaglianza. Per colmare questo divario, la società capitalista degli albori metteva in piedi il processo di identificazione nazionale per recuperare quelle popolazioni lasciate ai margini, ma questa carta non ha sempre funzionato. La primaria conseguenza di questo fallimento era la nascita di «territori marginali», che sperimentavano solo la forte disuguaglianza alla base del capitalismo e la repressione degli Stati nazionali, che venivano visti come meri oppressori fiscali e politici. È in questo vuoto che storicamente si sono insediate le organizzazioni criminali di stampo mafioso, garantendo ordine laddove non ce n'era e creando comunità laddove la scienza ufficiale postulava che non ve ne sarebbero potute essere<sup>3</sup>.

Di fronte alla precarietà della società liquida e alle ingiustizie del capitalismo, le organizzazioni mafiose si sono ritagliate oggi il ruolo di porti sicuri durante la tempesta. Con il particolare non irrilevante che sono esse stesse le principali alleate del sistema capitalistico per far sì che la tempesta non cessi mai. Lo spazio pubblico delle democrazie occidentali, da luogo preposto all'azione collettiva per l'esercizio della volontà popolare diventa il luogo di convergenza degli interessi dei tre attori dominanti della modernità liquida: il capitalismo finanziario, la politica corrotta, l'organizzazione mafiosa.

Non siamo più di fronte a un rigurgito di età feudale confinato nelle tre riserve indiane del Meridione italiano, ma ad un attore internazionale e globale, perfettamente integrato nelle reti di dominio e capace di esportare se stesso, la propria logica, le proprie dinamiche criminali ovunque, grazie alla nuova configurazione dello «spirito del capitalismo».

## 1. COSA È «MAFIA» (E COSA NON LO È)

Il problema principale, quando si parla di fenomeno mafioso, è che la maggior parte delle persone non sa di cosa si stia parlando. «Mafia» è oramai usata indistintamente per definire qualsiasi fenomeno degenerativo sociale, politico ed economico, oltre a indicare

<sup>2</sup> Pizzorno A. (1967), *“Famalismo amorale e marginalità storica. Ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano”* in Quaderni di sociologia, 3, p 251.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 252 Per Pizzorno, infatti, nei territori marginali sarebbe assurdo anche solo parlare di comunità, non essendoci i presupposti.

organizzazioni criminali che hanno tratti comuni ma non sono per nulla la stessa cosa.

Questa tendenza oramai dominante ha a che fare con il successo internazionale che ha avuto quella parola, ma è bene chiarirlo fin da subito: se per efficacia comunicativa e comodità lessicale nel dibattito pubblico si utilizza il termine «Mafia» per indicare il fenomeno mafioso nel suo complesso e il suo plurale «Mafie» per le organizzazioni di stampo mafioso, a livello accademico-scientifico questo uso appare improprio.

«Mafia», come esaurientemente spiegato da Nando dalla Chiesa<sup>4</sup>, è parola con cui si può identificare solo Cosa Nostra, l'organizzazione nata in Sicilia che ha dominato il contesto criminale internazionale del secolo scorso, quindi, data la sua unicità, il termine «Mafie» è scorretto, anche se oramai universalmente accettato nel dibattito pubblico.

La prima volta che comparve la parola «mafia» in Italia fu nel 1863, durante lo spettacolo teatrale *“I mafiusi della Vicaria”* di Giuseppe Rizzotto e Gaetano Mosca. La pièce teatrale ebbe molto successo all'epoca, con oltre trecento repliche nella sola Palermo e addirittura Re Umberto I tra gli spettatori a Napoli: il protagonista, Gioacchino Funciazza, dominava sugli altri mafiosi, facendosi pagare *“u pizzu”* per dormire su un giaciglio, ma al tempo stesso difendeva gli oppressi dal nuovo Stato e tutti quelli che chiedevano la sua protezione. Non solo, il boss rispettava i morti, battezzava i nuovi affiliati, promuoveva i migliori della banda. Tutte cose considerate all'epoca «onorevoli», ma il mafioso non era ancora «uomo d'onore» come sarebbe stato inteso decenni dopo. L'aggettivo «mafioso» era piuttosto sinonimo di «uomo coraggioso», mentre diventava «bella donna» se declinato al femminile.

Tant'è che Rizzotto fu aspramente criticato, in primo luogo dall'etnologo Giuseppe Pitrè, che lo accusava di aver attribuito valore negativo alla parola. *«La mafia non è setta né associazione, non ha regolamenti né statuti.»*, sosteneva lo studioso, *«Il mafioso non è un ladro, non è un malandrino; e se nella nuova fortuna toccata alla parola, la qualità di mafioso è stata applicata al ladro, ed al malandrino, ciò è perché il non sempre colto pubblico non ha avuto tempo di ragionare sul valore della parola, né s'è curato di sapere che nel modo di sentire del ladro e del malandrino il mafioso è soltanto un uomo coraggioso e valente, che non porta mosca sul naso, nel qual senso l'essere mafioso è necessario, anzi indispensabile. La mafia è la coscienza del proprio essere, l'esagerato concetto della forza individuale, unica e sola arbitra di ogni contrasto, di ogni urto d'interessi e d'idee; donde la insofferenza della superiorità e peggio ancora della prepotenza altrui. Il mafioso vuol essere rispettato e rispetta quasi sempre. Se è offeso non si rimette alla legge, alla giustizia, ma sa farsi personalmente ragione da sé, e quando non ne ha la forza, col mezzo di altri del medesimo sentire di lui»*<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Si veda a tal proposito, Dalla Chiesa N. (2010), *La Convergenza*, Milano, Melampo Editore, e Dalla Chiesa N. (2014), *Il Manifesto dell'Antimafia*, Torino, Einaudi.

<sup>5</sup> Citato da Leonardo Sciascia in *La Storia della Mafia*, pubblicato in “Quaderni Radicali” n. 30 e 31 – Anno XV Gennaio/Giugno 1991.

La concezione di Pitrè piaceva particolarmente anche a Luciano Leggio<sup>6</sup>, che la riprese durante una famosa intervista a Enzo Biagi<sup>7</sup>:

**Biagi:** «*Che cos'è la Mafia secondo lei, è una cosa riprovevole?*»

**Leggio:** «*[...] Leggendo vari autori che hanno parlato su 'sta parola, mafia, e rifacendomi al Pitrè che è uno dei grandi cultori della lingua antica siciliana, mafia doveva essere una parola di bellezza. Bellezza non solo fisica, ma anche bellezza come spiritualità, nel senso che se incontro una bella donna diciamo "Mafiusa sta fimmina" [...]. Era un complimento e un fenomeno di bellezza.*»

**Biagi:** «*Se è così lei non si offende se io dico che è mafioso.*»

**Leggio:** «*No, non mi offendo, non solo. Semplicemente mi duole perché credo che non ho tutta quella ricchezza spirituale e fisica di esserlo, un mafioso*»

Una ricchezza spirituale e fisica che evidentemente non mancava a un illustre cittadino palermitano come era Vittorio Emanuele Orlando, già presidente del Consiglio dei Ministri (1917-1919) e Ministro degli Interni (1916-1919), che in un comizio al Teatro Massimo di Palermo<sup>8</sup> arrivò a dichiarare che «*se per mafia si intende il senso dell'onore portato fino all'esagerazione, l'insofferenza contro ogni prepotenza e sopraffazione, portata sino al parossismo, la generosità che fronteggia il forte ma indulge al debole, la fedeltà alle amicizie, più forte di tutto, anche della morte. Se per mafia si intendono questi sentimenti, e questi atteggiamenti, sia pure con i loro eccessi, allora in tal senso si tratta di contrassegni individuali dell'anima siciliana, e mafioso mi dichiaro io e sono fiero di esserlo!*». Questo è solamente uno della miriade di esempi che si possono riscontrare nell'arco di più di 150 anni di legittimazione del fenomeno mafioso e della negazione della sua natura criminale. Basti pensare che solamente grazie alla sentenza definitiva del Maxiprocesso di Palermo e in particolare alla collaborazione di Tommaso Buscetta si poté finalmente scrivere la parola "fine" al dibattito sull'esistenza della «Mafia» come organizzazione<sup>9</sup>. Ed è proprio da questo fatto che si evince come le responsabilità dello sviluppo storico del fenomeno mafioso siano eminentemente politiche: la Politica aveva infatti tutti gli strumenti per stroncarlo sul nascere, e invece è stata proprio per oltre un secolo il grande assente nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. In un primo momento, probabilmente per favorire il consolidamento delle nuove istituzioni unitarie, perché bisognava pur scendere a patti con l'aristocrazia terriera che dominava la Sicilia. Immortale, da questo punto di vista, il Tancredi del Gattopardo con la sua celebre

<sup>6</sup> Luciano Leggio è noto alle cronache come "Liggio", a causa di un errore di trascrizione nel primo verbale di fermo negli anni '50.

<sup>7</sup> *Intervista di Enzo Biagi a Luciano Leggio*, Linea diretta 20 marzo 1989, citato in MOIRAGHI F., *Cosa Nostra*, pubblicato in *Strutture: Cosa Nostra e 'ndrangheta a confronto*, WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie, pag.5.

<sup>8</sup> Discorso al Teatro Massimo di Palermo del 28 giugno 1925.

<sup>9</sup> Sul Maxiprocesso di Palermo, la sua genesi, gli imputati e le risultanze processuali, si veda la voce corrispondente su WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie.

«se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi». Ma anche dopo, come denunciò un ventinovenne Leopoldo Franchetti nel 1876, la situazione non sembrava affatto cambiata, nonostante l'Italia unita proprio in quell'anno raggiungesse il pareggio di bilancio sotto Quintino Sella. Notava infatti il deputato liberale che «l'amministrazione governativa è come accampata in mezzo ad una società che ha tutti i suoi ordinamenti fondati sulla presunzione che non esista autorità pubblica. La massa della popolazione ammette, riconosce e giustifica l'esistenza di quelle forze che altrove sarebbero giudicate illegittime»<sup>10</sup>.

Questa sensazione dello Stato come accampato non solo si dimostrò vera allora, ma ha conservato tutta la sua forza anche oggi, perché da sempre l'organizzazione mafiosa si è posta in antitesi allo Stato e continua ancora oggi a sottrargli sempre più spazi e consensi. Questo è certamente un aspetto che Mafia, Camorra, 'ndrangheta e Sacra Corona Unita condividono, ma la ragione per cui è improprio a livello accademico-scientifico utilizzare il termine «Mafie» risiede nelle loro differenze di fondo. Le organizzazioni mafiose non sono infatti tutte uguali e non sono la copia fedele di Cosa Nostra siciliana, che pure può essere considerata «l'aristocrazia» del fenomeno mafioso per la supremazia criminale e il potere che aveva acquisito e ha mantenuto fino a metà degli anni '90 del secolo scorso. Esistono però dei tratti comuni che giustificano l'aggettivo "mafioso" e la differenza con le altre associazioni criminali semplici. Se la definizione giuridica<sup>11</sup> di organizzazione mafiosa non lascia spazio a dubbi, la sua interpretazione ontologica dal punto di vista sociologico non è invece univoca<sup>12</sup>.

Il modello prevalente, tuttavia, è quello teorizzato da Nando Dalla Chiesa, che qui si prenderà come riferimento. D'accordo con questa ipotesi interpretativa, affinché si possa parlare di organizzazione mafiosa devono sussistere quattro elementi:

- il controllo del territorio;
- l'uso della violenza come suprema regolatrice dei conflitti (economici, sociali, politici);
- una rete di rapporti di dipendenza personali;
- l'esistenza di rapporti organici con la politica.

<sup>10</sup> Leopoldo Franchetti, *La Sicilia nel 1876* (2 voll., con Sidney Sonnino), Barbera, Firenze, 1877, vol. I: *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia* (ora in *Contro la Mafia*, a cura di Nando Dalla Chiesa (2010), Torino, Einaudi).

<sup>11</sup> L'art.1 della Legge Rognoni - La Torre afferma che "*L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.*"

<sup>12</sup> Una panoramica dei Modelli interpretativi del fenomeno mafioso e la loro analisi nel dettaglio è presente su WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie ([www.wikimafia.it](http://www.wikimafia.it)).

Gli ultimi due punti sono quelli che ci interessano per spiegare le ragioni della sopravvivenza del fenomeno mafioso, nonostante vi siano state anche stagioni repressive dure da parte dello Stato italiano, basti pensare a quella in reazione alle stragi di Capaci e di via d'Amelio, dove persero la vita Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Se infatti le organizzazioni mafiose fossero state delle semplici associazioni criminali dedite ad attività propriamente illegali, avrebbero probabilmente avuto vita più breve e ora ne parleremmo esattamente come sui libri di storia si parla di una qualsiasi manifestazione criminale o terroristica che ha contraddistinto un determinato periodo storico. Invece non solo il fenomeno mafioso è ancora vivo e vegeto, ma ha messo radici ben al di fuori dai suoi originari contesti di insediamento, acquisendo una forza e una pericolosità inedite e mortali per le democrazie e le economie di tutto il mondo.

Le cause che hanno portato a questo punto sono molteplici: da una parte la costante sottovalutazione da parte dell'opinione pubblica e della classe dirigente della reale pericolosità e pervasività del fenomeno, dall'altra la cosiddetta «zona grigia», all'interno della quale ritroviamo soggetti estranei al sodalizio mafioso che però ne risultano attori fondamentali per il perseguimento dei propri obiettivi criminali. Da questo punto di vista, l'espressione «la vera forza della Mafia sta fuori la Mafia»<sup>13</sup> ben riassume le ragioni della sopravvivenza del fenomeno mafioso. Eppure la sua principale alleata è la mancanza di conoscenza qualificata su di esso, che ha permesso per anni il consolidamento di stereotipi divenuti parte integrante della cultura dominante. Il più recente è sicuramente quello per cui oramai i mafiosi non farebbero più quello che facevano una volta e si sono trasformati perlomeno in finanziari in doppiopetto che girano il mondo: sicuramente la finanza è diventata uno strumento fondamentale nei traffici criminali, soprattutto per quanto riguarda il riciclaggio di denaro sporco, ma la natura originaria e “ancestrale” dell'organizzazione mafiosa rimane ancora oggi. Come si vedrà più avanti, le attività classiche come la richiesta del pizzo vengono ancora perseguite, benché assai poco redditizie in relazione a traffici criminali come lo spaccio di droga, perché sono funzionali al controllo del territorio e, in ultima istanza, a rafforzare la legittimità sociale dell'organizzazione.

Ma lo stereotipo sicuramente più odioso di tutti, legato al precedente, è quello secondo cui la vera «Mafia» sarebbe quella dei colletti bianchi. Sarebbe lei la reale responsabile di ogni problema amministrativo, politico, economico e sociale, ma non verrebbe toccata proprio per la sua presenza all'interno delle istituzioni e del potere che amministra. Le organizzazioni mafiose classiche sarebbero poca cosa al confronto e, anzi, se in alcuni segmenti della popolazione vi è una certa tolleranza per la presenza mafiosa “classica”, per quella dei colletti bianchi non c'è alcuna simpatia. Chiaramente chiunque non si metta contro la vera «Mafia» ne sarebbe alle dipendenze. Ma non esiste alcuna «Mafia dei colletti bianchi». I reati dei colletti bianchi, come ha messo in luce C. Wright Mills<sup>14</sup>, sono una cosa, i mafiosi un'altra. Dietro questa fusione di due fenomeni legati

<sup>13</sup> L'espressione è stata coniata da Nando dalla Chiesa per la prima volta nel 1987 nel libro *La Palude e la Città*, scritto con Pino Arlacchi ed edito da Mondadori.

<sup>14</sup> Si veda Wright Mills C. (1951), *White Collar. The American Middle Classes*, New York, Oxford University Press.

ma differenti c'è sicuramente una buona dose di ignoranza sulla realtà del fenomeno mafioso, ma sussiste anche una cultura complice, che cerca di confondere le acque. I mafiosi sono quello che sono grazie alla complicità di buona parte dei colletti bianchi del territorio in cui operano: è principalmente grazie a loro se l'organizzazione mafiosa ottiene in determinati settori economici e in alcune realtà locali il «monopolio» di una risorsa fondamentale, l'informazione, che viene sfruttata per le proprie molteplici attività, legali e illegali. I colletti bianchi fanno parte di quella rete di dipendenze personali indispensabile all'organizzazione mafiosa, possono anche assumere condotte criminali di vero e proprio fiancheggiamento, ma raramente un'esponente di quella categoria viene ammesso all'«Onorata Società», come si usava chiamarla agli albori, partecipando quindi al sodalizio mafioso. Non a caso la giurisprudenza ha individuato la fattispecie del «concorso esterno in associazione mafiosa» e la legge prevede il «favoreggiamento aggravato dall'art.7». Il successo però di questo stereotipo è dovuto principalmente alla volontà di certa parte della classe dirigente di negare quello che oramai è accertato da ben più di un'inchiesta giudiziaria, cioè che le organizzazioni mafiose, quando emigrano, non rinunciano alla propria natura predatoria e di occupazione del territorio. Come già diceva Giovanni Falcone, non esportano mai solo i soldi, ma anche i metodi. A questa negazione solitamente ne segue un'altra, quella dell'esistenza stessa del fenomeno mafioso su un territorio: quando la tesi non è più sostenibile, il meccanismo culturale che si scatena è quello di rifiutare che l'organizzazione mafiosa presente faccia quello che fa di solito, *in primis* sottrarre all'autorità statale pezzi di territorio, con tutto quello che ne deriva. Ecco perché questo è sicuramente lo stereotipo più odioso: è quello che maggiormente favorisce la silenziosa espansione del fenomeno mafioso al di fuori dei propri originari contesti di insediamento. È del resto una narrazione rassicurante, oltretutto poco rischiosa: prendersela con un' indefinita «Mafia dei colletti bianchi» è più semplice che fare i nomi e i cognomi di mafiosi attivi sul territorio, di cui si nega l'esistenza ma di cui in realtà si sa tutto. È così che in paesi e quartieri insospettabili del Nord Italia si è diffuso un clima di omertà sociale che è stato terreno di coltura fertile per le organizzazioni mafiose. Così si è diffuso un vero e proprio *habitus*<sup>15</sup> mafioso tra chi mafioso non è, con un impatto devastante sulla qualità civile e democratica di intere regioni.

## 2. HABITUS MAFIOSO E SOCIETÀ LIQUIDA

*«Per lungo tempo si sono confuse la mafia e la mentalità mafiosa, la mafia come organizzazione illegale e la mafia come semplice modo di essere. Quale errore! Si può benissimo avere una mentalità mafiosa senza essere un criminale<sup>16</sup>».* Così parlava Giovanni Falcone, il primo a comprendere effettivamente l'antropologia del mafioso e a

<sup>15</sup> *Habitus* è qui inteso nell'accezione data da Pierre Bourdieu, cioè di storia incorporata e acquisita dagli individui attraverso l'apprendimento, quindi costruita storicamente e culturalmente.

<sup>16</sup> Falcone G., in collaborazione con Marcelle Padovani (1991), *Cose di Cosa Nostra*, Milano, Rizzoli, p. 80-81.

descriverla nei minimi dettagli, con una profondità di analisi che lascia oggi stupiti per la sua tremenda attualità. Da siciliano e da giudice che aveva messo alla sbarra (e fatto condannare) per la prima volta la «Mafia come organizzazione», Falcone metteva sotto accusa la società civile per come aveva permesso alla «Mafia come modo d'essere» di prosperare. Linguaggi, gesti, codici, tradizioni, la Mafia non è altro che «l'exasperazione dei valori siciliani»<sup>17</sup>, esattamente come la Camorra lo è di quelli napoletani, la 'ndrangheta di quelli calabresi e così via. La cultura originaria viene portata agli estremi e al tempo stesso manipolata per dare una fondazione mitica ed eroica alla figura del mafioso, che ne giustifica la legittimazione sociale e ne accresce il prestigio. Lo Stato, specialmente nel Meridione, è sempre stato vissuto come un oppressore, portatore di una cultura ostile a quella del popolo, mentre il mafioso è di per sé riconoscibile e pone se stesso all'interno della tradizione, anche se alla fine ne ha sempre fatto ciò che voleva.

Proprio perché la vera forza della Mafia sta fuori dalla Mafia, bisogna togliersi dalla testa l'immagine del cancro che prolifera su un tessuto sano, perché questa, come diceva Falcone, «*vive in perfetta simbiosi con la miriade di protettori, complici, informatori, debitori di ogni tipo, grandi e piccoli maestri cantori, gente intimidita o ricattata che appartiene a tutti gli strati della società. Questo è il terreno di coltura di Cosa Nostra con tutto quello che comporta di implicazioni dirette o indirette, consapevoli o no, volontarie o obbligate, che spesso godono del consenso della popolazione*»<sup>18</sup>.

Questa contiguità della cultura civile con quella mafiosa sussiste ancora oggi e, come vedremo, spiega anche la capacità che le organizzazioni mafiose hanno avuto e hanno di riuscire a trapiantarsi perfettamente al di fuori delle regioni meridionali dove il fenomeno mafioso è nato. Paradossalmente, i valori costitutivi della modernizzazione economica hanno sì trasformato il mafioso, che ha assimilato il consumismo e si è adeguato ai canoni della nuova modernità, ma al tempo stesso gli hanno dato nuovi strumenti per moltiplicare il proprio impatto sulla società, l'economia, la politica.

Sebbene oramai l'evidenza storica smentisca la tesi per cui Mafia e Capitalismo siano una l'antitesi dell'altro<sup>19</sup> (tant'è che il fenomeno mafioso continua a esistere nonostante la modernizzazione economica, anzi, ha saputo sfruttarla per rafforzarsi), la contaminazione reciproca tra l'*habitus* mafioso e quello che Max Weber definì lo «spirito del Capitalismo» ha permesso alle organizzazioni mafiose di modellare se stesse su un nuovo assetto organizzativo che le ha rese più adatte ad affrontare le sfide della modernità. Ma prima di parlare di questo, occorre precisare il contesto in cui ci troviamo oggi.

A partire dagli anni '80, a seguito della vittoria di Margaret Thatcher nel Regno Unito

<sup>17</sup> Falcone dedica alla «contiguità» tra Mafia e società siciliana un intero capitolo del suo libro sopra citato, il terzo, facendo diversi esempi e argomentando in maniera esemplare la sua tesi. Ancora oggi, a distanza di 25 anni, quel libro è il miglior libro mai pubblicato sull'antropologia del mafioso e la Mafia in generale.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.93.

<sup>19</sup> Per la ricostruzione dell'antico rapporto tra fenomeno mafioso e capitalismo, si veda Farina P. (2014), *Mafia & Capitalism: a love story – Potere Mafioso ed Economia capitalista nel XXI secolo*, Milano, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Milano.

e di Ronald Reagan negli Stati Uniti, vi è stata una grande riconfigurazione paradigmatica del capitalismo, che ha segnato l'avvento di un nuovo tipo di modernità. In questo processo di riconfigurazione, molte delle qualità che avevano caratterizzato l'Occidente fino a quel momento vennero disgregate in un nuovo orizzonte culturale nel quale la rigidità dell'ordine precedente, le sue regole, le sue certezze, venivano viste semplicemente come impedimenti e ostacoli alla libertà di scelta e di azione degli individui. Le parole d'ordine della nuova forma capitalistica divennero «deregulation», «liberalizzazione», «flessibilità», tre ingredienti che hanno portato Zygmunt Bauman<sup>20</sup> a definire «liquida» la nuova modernità.

Se infatti la società industriale poteva definirsi solida - ogni cosa infatti aveva un valore e doveva durare nel tempo, le relazioni sociali erano stabili, di lungo periodo e localizzate all'interno di uno spazio circoscritto (la casa, il quartiere, la città, la nazione) - la società post-industriale è liquida nella misura in cui ogni elemento della società è in perenne trasformazione, instabile, precario; le relazioni sociali perdono consistenza e valore, ogni legame è costruito o sciolto a seconda della necessità o della convenienza e, ancora più importante, viene a cadere quel binomio inscindibile tempo/spazio, pilastro della solidità precedente. Gli individui esistono in quanto consumatori di oggetti, servizi, saperi e relazioni umane. Persino l'amore, diviso tra il desiderio di emozioni forti e la paura del legame, dovuta essenzialmente alla priorità data alla «novità», è diventato liquido: le relazioni sono diventate tascabili e usa-e-getta, equiparate a qualsiasi altro bene di consumo. Il fascino della novità porta l'individuo a stancarsi molto in fretta della routine e questo spiega anche la facilità con cui nella nuova società i legami matrimoniali si spezzano così facilmente.

La rivoluzione tecnologica, l'era di Internet, della comunicazione istantanea, la strutturazione di legami multipli e di appartenenza complessi tramite i social networks (in particolare Facebook) hanno permesso sì di accorciare le distanze, garantendo una relativa facilità di accesso a nuove cerchie sociali, ma al tempo stesso ha prodotto una grande solitudine dell'uomo contemporaneo. Bombardato di impulsi da ogni parte, continuamente monitorato nella sua attività digitale per soddisfare, attraverso invitanti banner pubblicitari, ogni suo desiderio e bisogno, l'individuo perde quella capacità critica necessaria che riusciva a sviluppare all'interno di identità collettive come erano i grandi partiti di massa, che offrivano sicure ancore di salvezza contro quella che Max Weber definiva «l'irrazionalità etica del mondo»<sup>21</sup>. Questa solitudine è al tempo stesso causa e conseguenza dello svuotamento dello spazio pubblico e delle arene democratiche. La paura, soprattutto per il futuro, diventa l'elemento centrale della nuova società.

E che ruolo giocano in tutto ciò gli Stati-nazione? I detentori del monopolio della «violenza legittima» sono oramai incapaci di rispondere alle continue sfide che il processo di globalizzazione connesso alla nuova modernità pone di fronte a loro e stanno

<sup>20</sup> Bauman Z. (2002), *Modernità Liquida*, Bari, Editori Laterza, ed.or. (2000) *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, e Blackwell Publishers Ltd, Oxford.

<sup>21</sup> Il concetto è espresso dal sociologo tedesco nel suo celebre *La politica come professione*, pubblicato nel 1919.

progressivamente regredendo a meri apparati repressivi del capitalismo finanziario che domina le nuove reti digitali e analogiche della ricchezza. L'enfasi sulle politiche della sicurezza è la conseguenza più tangibile: con la scusa di rispondere alla paura dell'uomo del XXI secolo, vengono rimodellati vecchi e superati riferimenti culturali all'identità nazionale, alla difesa del territorio e della tradizione, fomentando l'odio verso i «devianti» dalla costruzione culturale dominante (quella dell'uomo occidentale bianco, buon padre di famiglia, in carriera e in prima fila a messa la domenica): lo straniero, l'immigrato, il clandestino, diventano il capro espiatorio delle inefficienze della società.

In questa schizofrenia socio-economica e culturale generale le organizzazioni criminali di stampo mafioso si trovano a meraviglia. Perfettamente adeguatesi al nuovo paradigma, lo hanno piegato ai propri interessi: l'economia dei servizi, post-industriale, dominata dalla finanza, ha permesso loro di rafforzarsi. Non solo, il progressivo svuotamento dello spazio pubblico e delle sue componenti accessorie (a partire dal welfare state), ha permesso di rafforzare la propria legittimità sociale. Di fronte all'incapacità dello Stato, il pragmatismo mafioso nell'amministrazione della giustizia, nell'assicurazione dei legittimi diritti sotto forma di favori, nella creazione di reti di solidarietà a livello dell'organizzazione, nel procacciare posti di lavoro a tempo indeterminato, è la chiave della popolarità dell'organizzazione mafiosa in diversi contesti sociali locali. Lungi da essere un antidoto alla loro presenza, la nuova modernità ha moltiplicato in maniera esponenziale il peso delle organizzazioni di stampo mafioso sia nella società che nell'economia legale.

Ma è il radicamento dell'*habitus* mafioso nella nuova cultura liquida il vero problema, facilitato dalla frammentarietà delle relazioni sociali. Come è noto, l'unità base di un'organizzazione criminale di stampo mafioso è la famiglia. Alcuni potrebbero pensare che la crisi della famiglia odierna, a partire dalla crescente instabilità coniugale (e quindi dell'istituto del matrimonio, lo strumento privilegiato delle alleanze mafiose), sia un segno anche della crisi della mentalità mafiosa nel suo complesso.

In un primo momento si riteneva che la diffusione dell'individualismo avrebbe spazzato via la concezione cinquecentesca per la quale tutti gli individui facenti parte di una società erano obbligati a garantire la continuità e il benessere della famiglia, della parentela, del villaggio o dello Stato, senza massimizzare il proprio tornaconto<sup>22</sup>.

E invece proprio l'individualizzazione spinta della società, come ha fatto notare Angela Biscaldi<sup>23</sup>, ha portato a un ripiegamento sulla famiglia in quanto bene primario, da tutelare. Benché la famiglia trasmetta sempre meno appartenenze e valori forti, partecipando ad appartenenze multiple e complesse basate sul disimpegno, la ricerca di divertimento e l'evasione, questa finisce col produrre le cosiddette «personalità narcisiste»: orientate solamente al proprio benessere e concentrate totalmente su se stesse e sul tempo presente, rifiutano qualsiasi tipo di impegno e di progettualità a lungo termine.

Inoltre, in una società dominata dall'incertezza ambientale, dove tutto è in perenne cambiamento e ogni conquista è fragile e precaria, i legami familiari (o meglio, il potenziale

<sup>22</sup> Sull'evoluzione della concezione della famiglia, si veda Todesco L. (2009), *Matrimoni a Tempo Determinato*, Roma, Carocci Editore, p.51.

<sup>23</sup> Biscaldi A. (2013), *Etnografia della responsabilità educativa*, Bologna, Archetipo, p.26.

di capitale sociale che portano in dote) sono quello che fa la differenza nell'affermazione di se stessi: come faceva notare David Moss<sup>24</sup>, con particolare riferimento all'Italia, la famiglia è un bene molto sentito perché da essa dipende in larga parte il proprio futuro professionale, come dimostrano i dati sulla mobilità sociale. I figli di famiglie appartenenti al ceto dirigenziale riescono infatti ad ottenere carriere e posti di lavoro che, a parità di merito, i figli di famiglie appartenenti ad altre classi non avranno mai.

La debolezza storica della società civile in determinati contesti, poi, radicalizzerebbe e naturalizzerebbe la scissione tra gli interessi della famiglia, sentiti come prioritari e vincolati, e gli interessi della società. I nuclei familiari immersi nella società liquida, nella misura in cui forgiavano personalità narcisiste, diventano anche fabbriche di familismo amorale, rovesciando l'assunto di Banfield per il quale l'*ethos* che affliggeva la sua Montegrano<sup>25</sup> altri non era che il portato anzitutto dell'estrema miseria e povertà della società meridionale. Invece, come dimostra una recente ricerca<sup>26</sup>, il familismo amorale è presente anche, e in misura maggiore, in contesti dominati da un relativo benessere economico. Essendo il familismo amorale una delle componenti fondamentali della mentalità mafiosa, questo spiegherebbe anche la relativa facilità con cui le organizzazioni mafiose si sono insediate in contesti apparentemente così lontani e diversi dalla madre patria (come il Nord Italia).

Ed è per questo motivo che più che di mentalità o di *ethos* è più opportuno parlare di *Habitus* mafioso. «*Habitus*» è la traduzione latina dell'ἕξεις (*hékeis*) aristotelica e deriva dal verbo avere, quindi è qualcosa che viene acquisito attraverso l'apprendimento. Costruito culturalmente, nell'accezione di Bourdieu l'*Habitus* non è altro che l'interiorizzazione della propria posizione sociale, prescelta dalla società in cui viviamo, che avrebbe effetti persino sul corpo, oltre che nella vita quotidiana. Nessuno è consapevole del proprio *Habitus*, finché non si confronta con qualcuno che è portatore di un *Habitus* diverso: solo il confronto con un codice culturale diverso può portare alla decostruzione dell'*Habitus* in quanto tale ed è per questo che l'istruzione ha un ruolo fondamentale nella lotta al fenomeno mafioso (da questo punto di vista, aveva assolutamente ragione Antonino Caponnetto quando affermava che la Mafia teme più la scuola della giustizia). La società liquida risulta il terreno ideale sul quale l'*Habitus* mafioso può crescere e svilupparsi, perché produce continuamente uno dei suoi elementi fondamentali (l'altro è l'omertà).

Il pericolo maggiore è che non solo l'*habitus* mafioso è stato trasformato, ma al tempo stesso trasforma lo spirito del Capitalismo. Perché il mafioso conserva qualcosa di cui la stragrande maggioranza della collettività è priva: la cultura dell'appartenenza e la fedeltà a valori fondamentali. In un contesto sociale e un periodo storico dove non ci sono più punti di riferimento, loro conservano la propria identità, senza rinunciare alla modernità

<sup>24</sup> Moss D. (2007), *Valori e identità* in Wolf S. (a cura di) *L'Italia repubblicana vista dal di fuori*, Bologna, Il Mulino, pp.129-193.

<sup>25</sup> Si veda Banfield E.C. (2010), *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino, ed.or. (1958) *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Ill., The Free Press.

<sup>26</sup> Ferragina E. (2011), *Il fantasma di Banfield: una verifica empirica della teoria del familismo amorale*, Stato e Mercato, n.92.

e, soprattutto, si pongono come unico punto di riferimento certo in una società dove tutto è precario. L'autorità mafiosa è una certezza, così come la sua efficienza e il suo potere. Si verifica quindi quel meccanismo per cui diventare «uomo d'onore» è l'unico modo per riscattarsi da una vita di stenti e di povertà vissuta ai margini della società. Questa è una tendenza che si è verificata non solo nel Mezzogiorno, culla del fenomeno mafioso, ma anche nel resto d'Italia e d'Europa.

### 3. GLOCAL MAFIA

Le organizzazioni mafiose hanno sempre saputo sfruttare la modernità, senza rinunciare alla propria identità, e proprio questa ambivalenza è stata alla base della loro sopravvivenza di fronte a una società che è completamente diversa da quella del latifondo in cui il fenomeno mafioso si è originariamente sviluppato.

Ben prima che la Globalizzazione moltiplicasse le loro opportunità criminali, due organizzazioni, Cosa Nostra e la 'ndrangheta, diventavano globali, senza però rinunciare alla propria dimensione territoriale locale. Perché a fondare il Potere di ogni organizzazione mafiosa resta sempre il controllo del territorio: l'accumulazione di capitali è finalizzata al mantenimento del Potere, ma non è il fine ultimo dell'organizzazione, che si pone in antitesi allo Stato e nei suoi principali campi d'azione lo sfida. Nel caso di Cosa Nostra, la conquista della signoria criminale negli USA cominciò agli inizi degli anni '20 con l'emigrazione da Castellammare del Golfo, comune siciliano della provincia di Trapani<sup>27</sup>; per quanto riguarda la 'ndrangheta, 'ndrine di paesi di poche migliaia di abitanti hanno conquistato l'egemonia criminale in paesi come l'Australia (è il caso di Plati) e del Canada (è il caso di Siderno)<sup>28</sup>. Globali, quindi, ancor prima che vi fosse la Globalizzazione, che in questi due casi specifici ha semplicemente funzionato da moltiplicatore della forza criminale dell'organizzazione. Eppure legate in maniera indissolubile alla dimensione locale. Mai quindi fu più azzeccato il termine «glocal» per definire le organizzazioni criminali di stampo mafioso, originariamente coniato per descrivere determinati soggetti economici.

Le organizzazioni mafiose, attraverso le loro imprese, hanno dimostrato infatti di sapersi adattare perfettamente alla nuova centralità assunta dai mercati finanziari internazionali, sfruttando la crisi degli Stati-nazione e le diseguaglianze create dalla globalizzazione per fortificare la propria presenza sul territorio e per rafforzare la propria presenza nell'economia legale.

<sup>27</sup> Per una storia dell'espansione di Cosa Nostra negli USA, si veda LUPO S. (2008), *Quando la mafia trovò l'America – storia di un intreccio continentale (1888-2008)*, Torino, Einaudi. Si precisa che, a differenza delle “filiali” di 'ndrangheta sparse per il mondo, Cosa Nostra americana è diventata un'organizzazione a sé rispetto a quella siciliana.

<sup>28</sup> Sul caso platiota, si veda Dalla chiesa N., Panzarasa M. (2012), *Buccinasco – la 'ndrangheta al nord*, Torino, Einaudi, pp 52-54; per il caso canadese, Zolea A., *'ndrangheta*, pubblicato in *Strutture: Cosa Nostra e 'ndrangheta a confronto*, WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie, pag.30

Come ha fatto notare Umberto Santino<sup>29</sup>, l'accentuazione e l'aggravamento delle diseguaglianze in seno alle società occidentali e tra queste e le altre società e la pesante deregolamentazione dei mercati finanziari hanno reso le economie legali molto più aggredibili e soggette a infiltrazione da quella illegale mafiosa, che sfrutta per altro l'estrema miseria e povertà di un numero sempre maggiore di persone per fondare la propria legittimità sociale in seno alla società liquida.

Il peso sempre minore dei controlli dello Stato sull'attività economica come riflesso di oltre trent'anni di ricette neoliberiste fondate sulla *deregulation* e sulla flessibilità del mercato del lavoro non è stato un vantaggio solo per le grandi *corporations*, ma anche per le organizzazioni mafiose e le loro piccole/medie imprese, che hanno sfruttato la pratica oggi dominante dell'esternalizzazione (*outsourcing*) di molte delle tradizionali funzioni produttive per inserirsi non solo nell'economia, ma addirittura nelle imprese legali, negli enti statali e nelle aziende di Stato (un caso paradigmatico, da questo punto di vista, è rappresentato dall'ondata di privatizzazioni in Russia, dopo la fine dell'URSS).

La globalizzazione è dunque lungi dall'essere stata un gioco a somma positiva. Il principale effetto lo ha messo in luce Thomas Piketty<sup>30</sup>, studiando l'andamento delle diseguaglianze sia a livello dei redditi che a livello dei patrimoni: una delle ragioni della crescente diseguaglianza mondiale, non solo a livello di singole società ma anche tra Stati, sta proprio nel fatto che, come sosteneva anche Bauman, una ristretta élite di persone è in grado di annullare le tradizionali barriere del tempo e dello spazio, alienandosi dalle società in cui vive e a cui invece costringono i soggetti da loro sfruttati.

Con la globalizzazione, questa nuova oligarchia economico-finanziaria separata dalla società si è guadagnata il potere di fissare i propri stipendi in maniera autonoma e indipendentemente dalla propria produttività. Questo strapotere renderebbe la società capitalistica del XXI secolo molto simile a quella dell'Ottocento, in quanto il tasso di crescita del capitale supera il tasso di crescita dell'economia reale, soprattutto a seguito della crisi del 2007. Ne deriva che, nonostante la crisi, negli ultimi anni si è verificato un aumento della ricchezza ai vertici della piramide sociale internazionale, mentre ai piani più bassi vi è stato un progressivo impoverimento.

L'unico periodo in cui le diseguaglianze sono diminuite a livello globale è stato nei cosiddetti *Trenta Gloriosi*, le tre decadi successive alla Seconda Guerra Mondiale che videro un miglioramento delle condizioni generali delle popolazioni occidentali, grazie anche all'elevata tassazione e alla formazione dei welfare state. Con la progressiva riduzione dell'imposizione fiscale a partire dagli anni '80, le politiche di *deregulation* e liberalizzazione dei mercati attuate dai governi occidentali e la ristrutturazione complessiva e in un'ottica meno inclusiva dei regimi di welfare, la società capitalistica del XXI secolo è una società nella quale la diseguaglianza tra la parte più ricca e la parte più povera della popolazione non solo è altissima, ma viene anche giustificata ideologicamente attraverso i presupposti della liquidità precedentemente trattati. La globalizzazione, quindi, non ha

<sup>29</sup> Santino U. (2007), *Mafie e globalizzazione*, Trapani, DG Editore, p.46

<sup>30</sup> Piketty T. (2014), *Capital in the 21st Century*, Harvard, Belknap Press, p.430

portato a una crescita globale della ricchezza, ma semplicemente a una crescita globale della diseguaglianza.

Una diseguaglianza che si alimenta attraverso la centralità assunta dai cosiddetti paradisi fiscali, che permettono l'occultamento di ingenti capitali che sfuggono alla tassazione degli Stati.

Secondo James Henry<sup>31</sup>, ex-capo economista della società di consulenza aziendale McKinsey, i patrimoni dell'élite finanziaria che governa il mondo sono occultati in circa ottanta paradisi fiscali e ammontano a 21mila miliardi di dollari, cifra che salirebbe addirittura a 32mila contando beni immobili come case, barche, collezioni d'arte. In questo rapporto, commissionato dal *Tax Justice Network*, che combatte l'evasione fiscale a livello globale, Henry stima che un terzo dei capitali, circa 10mila miliardi di dollari, sia posseduto da appena 91mila persone (lo 0,001% della popolazione mondiale).

La relativa facilità di fuga dei capitali non sarebbe possibile senza la complicità delle banche: nella classifica stilata da Henry, sul gradino più alto del podio ritroviamo il colosso svizzero Ubs (che ha trasferito oltre 1700 miliardi di dollari *offshore*), seguita da Credit Suisse (933 miliardi), Goldman Sachs (840 miliardi), Bank of America (643 miliardi), Hsbc (390 miliardi), Deutsche Bank (367 miliardi), Bnp Paribas (338 miliardi), Wells Fargo (300 miliardi) e JPMorgan Chase (284 miliardi). Tutti questi istituti nel 2008 si sono salvati dalla bancarotta grazie all'iniezione di soldi pubblici, mentre alcuni, secondo un rapporto dell'Onu, avrebbero beneficiato addirittura di 352 miliardi di dollari provenienti dal narcotraffico<sup>32</sup>.

In questo movimento di capitali finalizzato all'evasione fiscale si inserisce anche il riciclaggio di denaro sporco. Del resto, come ha sottolineato Donato Masciandaro<sup>33</sup>, i mercati finanziari rappresentano il pagliaio ideale nel quale i mafiosi possono nascondere il proprio «ago» costituito da svariate centinaia di miliardi di capitali. Il pagliaio ha però un libretto di istruzioni molto complicato e i mafiosi, checché ne pensino i più, non hanno lauree in economia o master in *financial markets* che permettano loro di costruire quelle sofisticatissime reti di scatole vuote necessarie per far perdere le tracce del denaro: hanno bisogno di specialisti del settore, molti dei quali si mettono volontariamente a disposizione in cambio del 10% della somma da trattare. Una percentuale alta, ma che è niente in confronto agli ingenti capitali di denaro sporco che vengono ripuliti e sono pronti all'uso per acquistare attività perfettamente legali.

Le banche in teoria sono sottoposte a severe norme antiriciclaggio, ma nei fatti hanno maglie molto larghe e protocolli assai flessibili quando si tratta di boccate d'ossigeno completamente esentasse da custodire nei propri *caveaux*.

Il riciclaggio di denaro sporco segue solitamente tre canali principali. Il primo è quello degli istituti di credito e il meccanismo è quello della «trasfusione»: i capitali sporchi

<sup>31</sup> Henry J.S. (2012), *The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network.  
[www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)

<sup>32</sup> Citato in Federico Varese, *La Stampa*, 22 maggio 2012.

<sup>33</sup> Masciandaro D. (2011), *Crimine e capitali: elementi di analisi economica*, Milano, Università degli Studi di Milano, Summer School in Organized Crime l'impresa mafiosa, lezione del 13 settembre.

vengono iniettati nei mercati finanziari e mischiati a quelli puliti; come del sangue infetto che si meschia a del sangue sano, la natura chimica è la stessa, ma quello infetto ha una portata batteriologica che inquina l'intero sistema sanguigno. Il secondo è l'investimento in attività legali, ma solitamente solo il 25% dei capitali illegali può essere reinvestito in questi settori senza destare sospetti. Il terzo è il sistema classico, preferito dai narcotrafficienti, delle casse di banconote che viaggiano da un porto all'altro del globo, con la complicità di vari attori istituzionali. Un esempio di questo tipo è dato da un maxi-sequestro avvenuto al porto di Buenaventura in Colombia nel settembre 2009: lo statunitense ICE (*Immigration and Customs Enforcement*) sequestrò in un'operazione congiunta con le forze dell'ordine colombiane 41 milioni di dollari, stipati in diversi container provenienti dal Messico, ciascuno dei quali conteneva in media 700mila dollari in tagli da 20. Insomma, a dispetto di quanto si crede, c'è chi ancora preferisce il cartaceo agli impulsi virtuali di un computer.

Quest'ultima rozza tipologia rappresenta comunque una minoranza delle attività complessive di riciclaggio: la gran parte si svolge all'interno degli istituti di credito legali. Quindi anche a livello economico la forza della mafia sta fuori dalla mafia: la *black economy* è tanto più forte, tanto più è grande la *grey economy* che le permette di infiltrarsi nell'economia legale.

Il riciclaggio, alla fine, non è altro che l'occultamento del legame esistente tra una persona e un reddito: ciò che si vuole nascondere, quindi, è un'informazione, che nel nuovo corso capitalista ha assunto un peso rilevantissimo. I mafiosi hanno sempre usato la segretezza e l'occultamento delle informazioni per ottenere un vantaggio competitivo sullo Stato e i rivali: il riciclaggio nei mercati finanziari diventa così centrale nella tutela non solo dei patrimoni, ma dell'organizzazione mafiosa nel suo complesso.

Inoltre, la conseguente stretta creditizia delle banche a seguito della crisi economica del 2007 ha alimentato il business dell'usura, essendo i mafiosi gli unici in grado di prestare ingenti somme di denaro in tempi brevi, con una pesante conseguenza sull'economia legale: molte imprese formalmente legali sono state divorate dalle organizzazioni mafiose e trasformate in imprese fantoccio per riciclare denaro sporco e, molto più spesso, partecipare a grandi appalti pubblici. Tant'è che nel 2011 fu coniata la *metafora del limone*<sup>34</sup>: l'impresa legale per anni sarebbe stata per i mafiosi come un limone, da spremere attraverso estorsioni, assunzioni etc. in modo da trarne il massimo profitto, mentre ora l'impresa è una vera e propria pianta di limoni, da coltivare perché è diventata propria.

Un altro effetto particolarmente vantaggioso della globalizzazione per i mafiosi è che questa non ha abbattuto i confini e le frontiere solamente per i capitali, ma anche per i loro possessori: le oligarchie finanziarie possono sfuggire al controllo degli Stati-nazione, sempre più in crisi, e fondano il proprio potere sul fatto che la stragrande maggioranza della popolazione mondiale non può farlo.

Questo è infatti il paradosso: grazie a un semplice click del mouse, milioni di dollari possono transitare su diversi conti correnti di diversi stati in giro per il mondo, senza che

<sup>34</sup> Così Anna Canepa coordinatrice su Lombardia e Liguria per la Procura nazionale antimafia durante una lezione all'Università degli Studi di Milano, nel 2011.

nessuno possa ostacolarli, mentre milioni di poveri e diseredati, tra cui molti rifugiati politici, vengono respinti ai confini dell'Occidente «civilizzato» e, anche quando riescono ad entrarvi, non subiscono un trattamento degno della fama di «civiltà» che l'Occidente ha diffuso di sé nel mondo.

Con buona pace degli ideali di efficienza, trasparenza e merito che giustificano la costituzione di questa élite di privilegiati, i mafiosi sono perfettamente inseriti tra gli individui che, in virtù delle proprie finanze, possono «emanciparsi» dalla società, e quindi dalle sue regole, non solo perché in quanto organizzazione che contende allo Stato la sovranità su un determinato territorio impone sue regole, ma anche per via della sua capacità di sfruttare l'assenza di barriere per i suoi traffici illegali.

Dal traffico di droga al traffico di armi, passando a quello di rifiuti speciali, allo sfruttamento di esseri umani e della prostituzione, le organizzazioni mafiose hanno diversificato la propria attività criminale, tanto da essere presenti ovunque ci siano opportunità di profitto, esattamente come una qualsiasi multinazionale moderna.

#### 4. MAFIA SERVICE: L'OFFERTA DI SERVIZI E LA DOMANDA DI ILLEGALITÀ

Quando si portò avanti la riconfigurazione capitalistica in chiave liquida, il principale effetto a livello economico complementare alla globalizzazione fu una nuova logica organizzativa «a rete», che venne esportata e si manifestò in forme differenti nei vari contesti culturali e istituzionali<sup>35</sup>.

L'obiettivo della nuova logica organizzativa era rispondere essenzialmente alla crescente incertezza ambientale connaturata al sistema attraverso l'aumento della flessibilità nella produzione, nel management e nel marketing (Castells, 2008).

Per quanto riguarda il primo ambito, si passò da un modello di produzione di massa in serie a un modello di produzione flessibile, cioè avvenne la transizione dal fordismo al post-fordismo. La rigidità della grande impresa strutturata secondo i principi dell'integrazione verticale, della divisione del lavoro (il c.d. *taylorismo*) e della produzione in serie basata sulla catena di montaggio, era diventata un peso e un costo troppo grandi da sostenere. Il nuovo sistema di produzione diventava invece flessibile sia a livello di prodotto (adattandosi ai repentini mutamenti di mercato) sia a livello di processo (grazie alle innovazioni tecnologiche), consentendo un'ottimizzazione dell'intera produzione e una riduzione dei costi.

Questa flessibilità a livello del processo produttivo portò contestualmente a un'esternalizzazione di molte delle funzioni di produzione, creando dei veri e propri *networks* di piccole e medie imprese attorno a quella grande, ciascuna delle quali si specializzò in una particolare fase del processo produttivo.

Qui risiede la forza della cosiddetta «impresa a rete»: ogni punto della rete aziendale è collegato con il centro e si specializza in un determinato campo della produzione,

<sup>35</sup> Su come il concetto di rete sia stato differenzialmente modulato nel mondo, vedi Castells M. (2008), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore, p.212.

migliorando così l'efficienza dell'intero processo. È interessante notare in questa sede come questo modello non sia specificatamente occidentale, in quanto il concetto di rete era già stato efficientemente applicato in Asia Orientale<sup>36</sup> sin dall'antichità ed è sopravvissuto per secoli proprio grazie a una cultura che promuoveva il lavoro di squadra e l'idea di gruppo, piuttosto che l'individualismo su cui è imperniata la società liquida.

Il problema di questo nuovo modello di impresa è che la sua configurazione ha favorito in maniera straordinaria i rapporti di affari tra le imprese legali e le imprese mafiose, non solo a livello di appalti pubblici, come si potrebbe immaginare, ma anche in altri settori produttivi, dal turismo alla ristorazione.

Tanto che una specificità tutta italiana della via alla flessibilità nella produzione (i distretti industriali dell'Italia Settentrionale<sup>37</sup>) sembrano riproporsi in chiave mafiosa nel circuito edilizia/lavori pubblici/smaltimento dei rifiuti<sup>38</sup>: costituiti da piccole e medie imprese, l'accesso a questi distretti che geograficamente riflettono le aree di influenza delle varie organizzazioni è possibile solo con l'autorizzazione del mafioso. Viene a crearsi un *milieu* criminale che lega in maniera interdipendente imprese legali e imprese mafiose, rendendo le prime compartecipi del metodo mafioso e degli illeciti profitti, sanzionati dal 416bis. E i rischi che potrebbero derivare da un'inchiesta della magistratura vengono incorporati nel canonico rischio di impresa.

Del resto, l'impresa mafiosa è «un'impresa-stato»<sup>39</sup>: in quanto articolazione di un'organizzazione criminale che contende un territorio allo Stato, non dimentica il suo «azionista di riferimento», mentre come agente di trasformazione sociale non si limita a occupare quote di mercato nell'economia legale, ma riproduce sul territorio e nell'impresa stessa i metodi che la contraddistinguono.

I metodi originalissimi dell'impresa mafiosa le permettono non solo di offrire una serie di servizi illegali molto utili all'imprenditore capitalista per massimizzare i profitti, ma le permettono di vantare anche una maggiore efficienza nell'erogazione di servizi legali, come ad esempio il recupero crediti.

Oltre all'immensa liquidità di cui dispone a livello di capitali, l'organizzazione mafiosa offre tutta una serie di servizi legali e illegali che la rendono particolarmente appetibile sul piano economico. In questo «*service market*» l'offerta incontra una domanda molto alta e diventa il luogo privilegiato per la cosiddetta «attrazione fatale» (dalla Chiesa, Panzarasa, 2012) tra le imprese legali e le imprese mafiose.

L'elenco dei servizi è vasto. Tra quelli legali, ad esempio, figurano le attività di *security* nelle discoteche, come scoperto a Milano, quando nel gennaio 2014 vi sono stati oltre 10 arresti per la protezione di 17 tra i più noti locali della movida milanese<sup>40</sup>.

Ma l'attività di *security* si estende anche a cantieri, attività commerciali o abitazioni

<sup>36</sup> Sulla nascita del concetto di rete e la sua sopravvivenza nei secoli, vedi *Ibidem*, pp.205-211

<sup>37</sup> Vedi, *Ibidem* pp.180-181.

<sup>38</sup> Dalla Chiesa N. (2012), *L'impresa mafiosa - tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, Cavallotti University Press, p.84.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.41.

<sup>40</sup> Il Fatto Quotidiano, 8 gennaio 2014.

private. Mentre l'efficacia della minaccia delle armi tradizionali dell'organizzazione mafiosa (la violenza) è assai utile per ridurre le lungaggini legate alla riscossione crediti: sempre a Milano, nel dicembre 2013, sono state arrestate otto persone per estorsione aggravata dal metodo mafioso<sup>41</sup>. In quel caso, erano direttamente gli industriali che, per evitare di infilarsi nel tunnel della burocrazia per recuperare i crediti spettanti, si rivolgevano direttamente al boss mafioso, che tratteneva per sé il 50% della somma recuperata.

Tra i servizi illegali, invece, molto frequente è lo scoraggiamento dell'attività sindacale, attraverso intimidazioni, minacce o addirittura omicidi. Modalità che vengono impiegate anche per far accettare ai lavoratori condizioni di sicurezza inferiori agli standard, con conseguente risparmio da parte dell'imprenditore. Che può contare sul mafioso anche per quanto riguarda i rapporti con la pubblica amministrazione, velocizzando le pratiche di suo interesse e guadagnando un vantaggio competitivo sui concorrenti. Il politico, del resto, è sempre a disposizione, grazie ai pacchetti di voti che il clan garantisce. Un business molto redditizio poi per le organizzazioni mafiose, in particolare camorra e 'ndrangheta, è lo smaltimento di rifiuti tossici, di cui qui si cita a mero titolo esemplificativo la vicenda della terra dei fuochi.

Ma i mafiosi non guadagnano solo capitali utili da reinvestire nell'economia legale o in quella illegale, a seconda delle opportunità, bensì ottengono anche un vantaggio implicito sul piano della legittimazione sociale: attraverso le loro imprese non solo si insediano nell'economia legale di un altro territorio, ma generano posti di lavoro per i conterranei, che anche quando non sono affiliati al clan, sanno benissimo chi devono ringraziare in madrepatria, mettendo a disposizione, nella maggior parte dei casi, il proprio voto e quello dei familiari.

Queste funzioni di supplenza statale dell'impresa-stato le permettono di strutturare una rete di relazioni che costituiscono la sua grande ricchezza, non solo a livello economico: si tratta di quei rapporti di dipendenza-personale che costituiscono una delle caratteristiche fondanti dell'organizzazione mafiosa e che vengono spese sia sul piano economico sia sul piano politico-sociale.

## 5. LA GRANDE RICCHEZZA: IL CAPITALE SOCIALE MAFIOSO

Nel nuovo assetto capitalistico, l'informazione diventa un bene economico centrale ed è per questo motivo che il capitale sociale mafioso, inteso come l'insieme delle relazioni strutturate attorno all'organizzazione esterne ad essa, può essere decisivo per il *business* di una grande impresa legale.

I contatti della rete relazionale strutturata attorno all'organizzazione mafiosa permette a quest'ultima di arrivare dovunque e di ottenere qualsiasi lasciapassare, nonché accedere a un insieme di informazioni e conoscenze precluse ad altri soggetti.

In un mercato fluttuante, dinamico, integrato a livello globale, dove il processo decisionale è accelerato dalla competizione internazionale e il ritardo in una decisione può

<sup>41</sup> La Repubblica, giovedì 19 dicembre 2013.

precludere affari e provocare addirittura il fallimento di un'azienda, accedere all'insieme delle risorse relazionali senza fine dell'organizzazione mafiosa diventa un vantaggio competitivo enorme sul mercato.

In un mondo dove il bene economico «informazione» è il più prezioso, i mafiosi diventano mercanti di informazioni, in cambio di una fetta della torta a livello di appalti pubblici o di una percentuale sui profitti. In determinati territori, infatti, sono loro i monopolisti dell'informazione e sono loro che regolano il mercato.

E poiché loro controllano sempre più territori, in tutto il mondo, avere a che fare con loro è la strada obbligata se si vuole continuare a fare impresa. Entra in gioco una forma potentissima di «forza di gravità» (dalla Chiesa, 2012): l'imprenditore non collude per un calcolo utilitaristico, per bisogno o per paura, ma semplicemente perché è una strada obbligata, non essendoci nessun altro in quel settore che possa svolgere con quell'efficienza la stessa gamma di servizi.

Una testimonianza in tal senso l'ha resa alla giornalista Marta Chiavari l'imprenditore Maurizio Luraghi della Lavori Stradali srl: *«la mia azienda era la più in voga del momento [...] è ovvio che ho dovuto far lavorare loro. Primo, perché hanno monopolizzato il mercato, poi perché pretendevano di lavorare. Il clan più forte si è attaccato a me. Al più grande, a suon di attentati. Il primo l'ho subito nell'81, quando mi hanno messo due kg e mezzo di tritolo sotto il camion e non so quale santo mi ha protetto»*, ammettendo che *«se dovessi far lavorare solo quelli che non sono stati in carcere, io non lo so quanti ne farei lavorare<sup>42</sup>»*.

Se le grandi multinazionali che operano in mercati difficili, come l'Europa orientale, l'Asia o il Medioriente, si rivolgono a società di consulenza per individuare i partner giusti per le loro iniziative, nei territori dominati dalle organizzazioni mafiose non c'è nemmeno l'onere della ricerca: i migliori partner sono loro. E non solo per via dei servizi maggiormente efficienti e per quelli che comunemente non si trovano sui mercati legali, e nemmeno tanto per le grosse somme di denaro di cui dispongono: la grande ricchezza delle organizzazioni mafiose è il loro capitale sociale diffuso sul territorio.

A tal proposito, è qui utile riportare un'interessante dichiarazione del pentito Pasquale Loreto, resa agli inquirenti nel '94, sulle modalità di inserimento della Camorra negli appalti pubblici, contenuta nella relazione sullo stato della criminalità organizzata in Campania della Commissione Parlamentare Antimafia della XIII legislatura, presieduta da Giuseppe Lumia<sup>43</sup>.

La Camorra (e non solo, come hanno dimostrato altre indagini) aveva la possibilità di imporre tangenti in percentuali sulle opere da realizzare, nonché propri subappaltatori all'impresa concessionaria e, molto spesso, esercitava il monopolio di tutte le attività collaterali alla realizzazione dell'opera (fornitura di calcestruzzo, movimento terra etc). Diceva a tal proposito Loreto, in merito al grande appalto per la realizzazione della strada 268, la principale arteria dell'area vesuviana, vinta ai tempi dalla Portello di Firenze, una

<sup>42</sup> Citato in Dalla Chiesa N., Panzarasa M. (2012), *Buccinasco – la 'ndrangheta al nord*, Torino, Einaudi, p.211

<sup>43</sup> Il testo è disponibile qui: [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/046/d010.htm](http://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/doc/xxiii/046/d010.htm)

delle principali holding italiane: *«I subappalti furono assegnati tutti a ditte della nostra organizzazione o comunque a noi gradite. Intendo dire che, per regola generale, le concessionarie non potevano assolutamente affidare subappalti a ditte che non avessero quanto meno il nostro gradimento. In altre parole, la cosa funzionava così: nel momento in cui i nostri rappresentanti concordavano la tangente (oscillante sempre tra il 4 e il 5% del valore complessivo dell'appalto), dicevano al concessionario quali ditte subappaltatrici avrebbero fornito essi stessi. Naturalmente poteva accadere che, per alcuni lavori specifici, noi non fossimo in grado di indicare una ditta idonea; in questo caso la ditta veniva individuata dal concessionario, ma poi doveva sempre essere accettata da noi e pagare la relativa tangente.»*<sup>44</sup>

Ecco il punto: poiché l'impresa ha esternalizzato gran parte delle sue funzioni produttive, in un territorio a dominanza mafiosa è costretta dai vincoli ambientali a rivolgersi alla rete di imprese emanazione dell'organizzazione.

## 6. STATO DEBOLE, MAFIA FORTE

Lo Stato-nazione come unico detentore del monopolio della «violenza legittima», per usare le parole di Max Weber, è entrato nel XXI Secolo in profonda crisi.

Mentre infatti il capitalismo globale di cui è stato espressione si rafforza e in tutto il mondo rifioriscono nazionalismi e fanatismi religiosi di ogni tipo, lo Stato-nazione nella sua forma tradizionale, quella che ha dominato le relazioni internazionali per tutto il XX Secolo, è sotto attacco sia sul fronte della legittimità democratica sia sul fronte della sovranità territoriale, monetaria e finanziaria. Il monopolio della forza che lo contraddistingueva non è più una realtà, non solo in quei paesi dove l'entità statale è di recente acquisizione, ma anche nelle ben più consolidate democrazie occidentali, dove le organizzazioni criminali di stampo mafioso e non imperano e sottraggono all'autorità statale sempre più porzioni di territorio.

Benché lo Stato-nazione abbia perso gran parte del suo potere originario, resta ancora nonostante tutto l'attore principale sulla scena internazionale: la sua influenza nei processi politici ed economici è ancora molto forte. Se un superamento dello Stato-nazione è ad oggi una prospettiva poco percorribile, anche alla luce della crisi che sta vivendo l'unipolarismo americano nato dalle ceneri della Guerra Fredda, la tendenza in atto vede lo Stato che, per conservare se stesso, è regredito a stato penale e usa la paura come strumento per tenere insieme una comunità che in altro modo non avrebbe alcuna ragione di esistere. La matrice di questa regressione dello Stato è politica ed ha a che fare con la ristrutturazione del capitalismo nella sua forma liquida.

Gli Stati-nazione operano oramai sullo scenario internazionale con una sovranità molto più limitata rispetto al passato. L'interdipendenza dei mercati finanziari e dei mercati valutari di tutto il mondo fa sì infatti che nessuna economia nazionale possa operare indipendentemente dalle altre. Il problema è che se il tasso di cambio è sistematicamente

<sup>44</sup> Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sullo stato della criminalità in Campania*, p.72, 24 ottobre 2000

interdipendente lo saranno anche le politiche monetarie, che a loro volta sono armonizzate a livello sovranazionale come i tassi di interesse primari e, quindi, in definitiva, anche le politiche di bilancio. Ne consegue che gli Stati-nazione stanno perdendo il controllo sui pilastri fondamentali delle proprie politiche economiche, che sono armonizzate a livello sovranazionale dalle fluttuazioni dei mercati internazionali. E questo pone un primo problema per le democrazie occidentali: chiunque vincessero le elezioni politiche del proprio paese si ritroverebbe inevitabilmente a doversi adeguare a certe politiche di bilancio, pena un rating negativo delle agenzie internazionali di valutazione e i richiami ufficiali di agenzie internazionali come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

Ma il problema vero, come fa notare Castells<sup>45</sup>, è che alla fine i mercati finanziari globali sono in larga misura al riparo dall'intervento di qualunque governo, persino del governo del paese più capitalista di tutti, gli Stati Uniti d'America. È sufficiente un'informazione sbagliata o falsa, deliberatamente fatta circolare negli ambienti finanziari, per bruciare svariati miliardi di euro e minare la stabilità di un'azienda, di una nazione o di una banca. E non importa se magari le voci sulla mancata solidità siano assolutamente false, basta far credere ai più che non sia così per ottenere la cosiddetta «profezia che si autoadempie» di cui parlava Robert Merton<sup>46</sup>.

Per questo motivo le politiche economiche nazionali diventano sempre più dipendenti dagli andamenti dei mercati finanziari, deregolamentati negli ultimi trent'anni, limitando fortemente la sovranità economica e finanziaria degli Stati-nazione.

Come ha fatto notare Luciano Gallino, «*si va a votare ma poi nei parlamenti le leggi seguono, per varie ragioni, le indicazioni dei centri finanziari, delle élite bancarie e delle fabbriche del pensiero neoliberalista*<sup>47</sup>».

Senza contare che la trans-nazionalizzazione della produzione diminuisce la capacità dei governi di assicurare entro i propri confini la base produttiva per la creazione di reddito, che poi possa essere sottoposto a prelievo fiscale. La relativa semplicità con cui le imprese possono delocalizzare la produzione laddove il costo del lavoro è più basso e gli individui, invece, riescono a trasferire i propri capitali nei paradisi fiscali, ha generato una nuova crisi fiscale dello Stato-nazione, che non riesce più ad assicurare una delle conquiste del XX secolo: il welfare state inclusivo per tutti.

Se per Marshall<sup>48</sup> i diritti sociali erano considerati parte integrante e non escludibile del concetto di cittadinanza (che comprendeva anche i diritti civili e quelli politici), con la ricalibratura dei sistemi di welfare, che procedeva in parallelo alla ristrutturazione del capitalismo in forma liquida, oggi non è più così: lo Stato sociale esclude sempre più persone dall'insieme delle misure atte a riequilibrare le disuguaglianze nella società e questo ha risvolti assai negativi per la società nel suo insieme, oltre a dare un ruolo sociale di primaria importanza all'organizzazione mafiosa.

<sup>45</sup> Castells M. (2008), *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore, p.328.

<sup>46</sup> Cfr. Merton R. K., *The Self-Fulfilling Prophecy*, The Antioch Review, Vol. 8, No. 2 (Summer, 1948), pp. 193-210.

<sup>47</sup> Luciano Gallino, Intervista a Wall Street Italia, 14 marzo 2012.

<sup>48</sup> Marshall T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.

La logica di inclusione che aveva mosso la ricostruzione dopo la Seconda Guerra Mondiale, tradotta nello sforzo di permettere la partecipazione dei poveri e degli emarginati nel vivo delle realtà politiche ed economiche, grazie anche alla centralità dei partiti di massa e alle politiche espansive di stampo keynesiano, è stata sostituita da una nuova logica finalizzata alla tutela degli interessi privati dell'élite di cui si è parlato prima. Questa logica è stata ben descritta recentemente da Saskia Sassen<sup>49</sup>, che arriva a parlare di vere e proprie «formazioni» predatorie, un mix di élite e capacità sistemiche il cui *trait d'union* è rappresentato dalla finanza, che spinge a una concentrazione al vertice sempre più alta della ricchezza e ad un'accentuazione sempre più acuta della disegualianza.

Questo processo ha innescato una serie di espulsioni dal benessere della società di milioni di persone, che ora ne vivono ai margini.

Questo processo di espulsione, che sta di fatto smantellando la classe media, associato agli alti livelli di disoccupazione, l'aumento delle tasse e il taglio dei servizi, ha minato la legittimazione dello Stato e della Politica, sempre più ridotta alla sua dimensione pragmatica, cioè alla risoluzione di problemi economici sempre meno risolvibili con l'azione di un singolo Stato<sup>50</sup>.

Di fronte alle crescenti rivendicazioni di autonomia e di maggiori diritti da parte delle società civili, lo Stato-nazione negli ultimi trent'anni ha tentato di superare questa crisi di legittimazione principalmente attraverso il decentramento di una parte dei propri poteri alle istituzioni politiche locali e regionali. L'obiettivo non dichiarato era non tanto far percepire lo Stato più vicino ai cittadini, bensì condividere lo scontento e la crisi di legittimazione con i livelli inferiori di governo. L'erosione della sovranità a livello sovranazionale e a livello subnazionale ha sì ridotto il potere di intervento degli Stati, ma è stato il prezzo per conservarne l'influenza a livello internazionale.

Questo rafforzamento istituzionale, soprattutto dei governi regionali, ha ampliato le capacità di spesa e ha assegnato alle istituzioni subnazionali un ruolo centrale nei processi di formulazione e implementazione delle politiche pubbliche, di cui la sanità è stata la prima beneficiaria. Questa nuova centralità e autonomia di spesa, uniti al processo di esternalizzazione e al maggiore peso delle imprese private nell'erogazione dei servizi sociali e sanitari, ha trasformato enti locali e regioni nell'obiettivo principale delle organizzazioni criminali di stampo mafioso. Lo spazio pubblico, al suo livello più basso, viene inquinato da corruzione, voto di scambio e da interessi privati che nulla hanno a che vedere con il benessere collettivo della popolazione.

Da questo punto di vista, se gli obiettivi dichiarati del decentramento amministrativo e politico iniziato negli anni '80 erano il contenimento dei costi (grazie alla riduzione dei livelli di burocrazia), una migliore efficienza allocativa (grazie alla filiera corta tra beneficiari dei servizi e i decisori e i gestori degli stessi) e la partecipazione dei territori alla costruzione di un sistema di welfare modulato sulle proprie esigenze, non si può dire che questi obiettivi siano stati raggiunti.

<sup>49</sup> Sassen S. (2015), *Espulsioni – brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.

<sup>50</sup> Vedi Habermas J. (1975), *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari.

Nel caso italiano in particolare, il decentramento ha semplicemente moltiplicato i centri di corruzione e di sperpero di denaro pubblico, senza migliorare in alcun modo l'erogazione di beni e servizi delle istituzioni repubblicane. Il decentramento non ha quindi risolto la crisi di legittimità dello Stato, semplicemente l'ha condivisa: verso il basso, con regioni e comuni, verso l'alto con le agenzie internazionali e, nel caso dell'Unione Europea, con le istituzioni europee di Bruxelles.

È sui Comuni, il livello più basso di amministrazione della *res publica*, che oggi si sta consumando il grande assalto delle organizzazioni mafiose, non solo per le risorse economiche, ma soprattutto per realizzare il suo obiettivo principale in quanto anti-Stato: il controllo del territorio. Quando questo si realizza, non comporta solamente una presenza militare criminogena per le strade, ma una vera e propria *supersession* dell'autorità statale, dall'amministrazione della giustizia fino all'erogazione di diritti in forma di favori. Non solo: i mafiosi determinano le fortune dei politici locali che si mettono a disposizione, avviandoli alla carriera regionale o nazionale e persino europea, e permettono la creazione di monopoli in settori produttivi a quegli imprenditori che accettano di partecipare al patto criminale, moltiplicando i propri profitti cedendo una parte di quanto illegalmente guadagnato.

La conquista dello spazio era l'obiettivo supremo della modernità solida: estendere e mantenere il possesso del territorio, contrassegnandolo di simboli e di confini invalicabili, fu, per usare le parole di Bauman, «una delle maggiori ossessioni»<sup>51</sup>, perché ricchezza e potere erano saldamente legati allo spazio fisico. Nella società liquida non è più così: ricchezza e potere dipendono dalla capacità di eludere norme e confini della comunità, rendendo indipendenti e libere le proprie azioni, salvo regolamentare e limitare le azioni altrui. Questo è il nuovo Potere: la libertà di movimento delle élite e delle oligarchie che governano la società, unita alla capacità di condizionamento e di assoggettamento delle azioni altrui.

L'organizzazione mafiosa incarna la nuova configurazione sociale del Potere, ma non ha rinunciato al controllo del territorio, che infatti la rende strategica per le istituzioni politiche, la cui sovranità è sempre più ridotta, e per le multinazionali, che hanno bisogno di un cane da guardia sul territorio per condurre in assoluta tranquillità i propri affari. Senza il controllo del territorio, dal punto di vista meramente strumentale, l'organizzazione mafiosa sarebbe molto meno appetibile di quanto appare agli occhi di un osservatore esterno che stia cercando di capire quanto possa essere utile alla propria causa, sia essa politica o imprenditoriale.

Il fatto poi che possa usare liberamente la violenza, senza alcun freno inibitore o remora morale, fa sì che i suoi servigi al servizio della "legalità" siano più efficaci di altri. La violenza, infatti, non è necessario che venga esercitata, ma è sufficiente che si sappia che può essere efficacemente utilizzata: e la minaccia è ancora più reale se il monopolio della violenza ce l'ha l'organizzazione mafiosa e non lo Stato.

Il processo di privatizzazione della democrazia vede il suo primo livello nel controllo

<sup>51</sup> Bauman Z., 2002, p.128.

del voto. Sta qui il grimaldello con cui l'organizzazione mafiosa si garantisce l'impunità e instaura rapporti profittevoli con la politica.

Il controllo del voto è tanto più forte laddove la sfiducia nei confronti delle istituzioni è maggiore: l'astensione, i piccoli collegi e la mancata espressione di una preferenza a un candidato aumentano il peso specifico del pacchetto di voti controllato dall'organizzazione in maniera esponenziale. Quando le preferenze espresse sono poche e l'astensione è a livelli molto alti, nei piccoli collegi sono sufficienti infatti pochi voti per far entrare in Consiglio Comunale il candidato prescelto a fare gli interessi del clan.

Ed è quanto meno bizzarro e paradossale che la maggioranza dei cittadini si lamenti di liste chiuse imposte dai segretari di partito alle elezioni politiche nazionali, salvo poi abbandonare il proposito di esprimere una preferenza a livello locale e regionale quando gli è consentito. La ragione è probabilmente dovuta al fatto che, essendo le campagne elettorali sempre più concentrate sulla figura del candidato sindaco o governatore, i candidati al consiglio sono percepiti meno importanti e quindi spesso, data la moltitudine di individui presenti nelle liste, ci si astiene dal dare la preferenza per mancanza di informazioni che rendono ogni candidato di quella lista uguale all'altro.

E invece, proprio per via della laicità delle organizzazioni mafiose, che vanno laddove c'è il Potere, non tutti i candidati sono uguali e, soprattutto, non è strettamente necessario controllare un primo cittadino, quando si può agilmente condizionarlo in Consiglio Comunale, ottenendo magari la nomina ad assessore all'edilizia e ai lavori pubblici del proprio candidato di punta. L'operazione "Mondo di Mezzo" che ha scoperchiato il vaso di Pandora di Mafia Capitale ne è la più recente dimostrazione, ma i casi sono moltissimi.

Inoltre, con il tramonto delle grandi ideologie e la maggiore volatilità elettorale che contraddistingue le elezioni post-'89, i pacchetti di voti si spostano molto più in fretta del passato. La crisi economica e la crescita delle diseguaglianze portano poi molti cittadini, anche quelli non direttamente sottoposti al giogo mafioso, a vendere il proprio voto per 40-50 euro.

La conseguenza più grave, da questo punto di vista, è la logica neocoloniale sottesa a questa vera e propria occupazione di territori non tradizionalmente dominati dal fenomeno mafioso, sui quali vengono costituite vere e proprie enclave criminali.

Rispetto però al neocolonialismo occidentale che permise al capitalismo di diventare il sistema economico prevalente prima ed egemone poi, i caratteri del neocolonialismo mafioso condividono una natura di fondo che Nando dalla Chiesa<sup>52</sup> ha definito «rovesciata»: infatti, gli Stati-nazione europei che andavano alla conquista dei nuovi mondi al di fuori del Mediterraneo potevano contare su una supremazia in campo militare, economico e tecnologico impossibile da fronteggiare per i futuri colonizzati. Nel caso specifico del neocolonialismo mafioso, invece, i conquistatori hanno risorse economiche, militari e tecnologiche sulla carta inferiori a quelle dei conquistati: come è possibile? Storicamente abbiamo avuto sconfitte epocali da parte dei grandi che tentavano di conquistare i piccoli: dai Persiani sconfitti a Maratona contro il piccolo esercito ateniese nel 490 a.C. fino ai

<sup>52</sup> Dalla Chiesa N., Panzarasa M. (2012), p.19

valorosi Viet Cong che umiliano la superpotenza statunitense nel Sud del loro paese, vincendo la guerra agli inizi degli anni '70. Ma non si è mai visto il piccolo che riesce a conquistare il grande.

Scavando un po' più in profondità, però, una spiegazione c'è. Anzitutto, la relativa permeabilità ambientale che caratterizza i territori prescelti per le future enclave: come ricordava Falcone, la Mafia non è un cancro che prolifera su un tessuto sano, ma va laddove il tessuto morale, economico e politico della società ospitante è già degradato; dove i tassi di familismo amorale, ad esempio, sono più alti, lì sicuramente l'organizzazione mafiosa troverà l'*humus* adatto per svilupparsi e crescere, dato che la società liquida è una vera e propria fabbrica di familismo amorale.

La guerra di conquista poi non è mai dichiarata, ma sfrutta l'invisibilità sociale e politica garantita dall'indifferenza del contesto ospitante: storicamente, fu proprio l'impossibilità persino a concepire che la Mafia potesse fuoriuscire dai tradizionali confini meridionali a garantirne il successo in trasferta. A riprova di ciò, basti pensare che quando Cosa Nostra dichiarò guerra in maniera plateale con le stragi del '92-'93 allo Stato italiano, questo reagì con tutte le sue straordinarie risorse economiche, militari, politiche, culturali e tecnologiche per reprimere il fenomeno e vinse, nonostante l'infelice parentesi della Trattativa Stato-Mafia. Agire nell'ombra, tessendo ragnatele di relazioni con esponenti della società che conta, diffondere il terrore senza azioni eclatanti, evitare di creare martiri per l'antimafia sociale che, proprio per la sua azione di denuncia quotidiana, è molto più pericolosa dell'antimafia giuridica che conquista le pagine dei giornali solo con le grandi retate. Una lezione, questa, che impararono bene i vertici della 'ndrangheta: sfruttarono, infatti, i riflettori sulla deriva stragista di Cosa Nostra per costruirsi la propria rendita di posizione nell'ombra.

Infine, le future zone di insediamento delle enclave sono sempre piccoli comuni o quartieri degradati delle grandi città: sono cioè contesti in cui o le istituzioni statali sono più deboli e frammentate (basti pensare alle forze di polizia di stanza nei piccoli comuni) o esiste già un tessuto sociale degradato e periferico dove la nuova comunità, con le sue promesse di sicurezza di vita e di lavoro, ha una presa molto forte.

Quindi in realtà non assistiamo al piccolo che colonizza il grande: assistiamo al piccolo organizzato militarmente (il clan) che colonizza il piccolo disorganizzato politicamente e culturalmente (il piccolo comune, il quartiere) a resistere all'invasione.

A moltiplicare l'influenza dell'organizzazione mafiosa su un territorio molto più grande, che realizza l'effetto del «piccolo che colonizza il grande» ci pensa la sommatoria del successo della costituzione delle enclave mafiose.

Non tutte le azioni di conquista vanno a buon fine, come ha mostrato Federico Varese<sup>53</sup>: la presenza però in tutto il mondo delle organizzazioni criminali di stampo mafioso è una realtà che i vecchi Stati-nazione non sono più in grado di affrontare. L'internazionalizzazione del metodo mafioso richiederebbe, per un'efficace azione di contrasto, anzitutto una legislazione unitaria, almeno a livello europeo, che stenta

<sup>53</sup> Varese F. (2011), *Mafie in Movimento*, Torino, Einaudi

ad affermarsi per via del pregiudizio culturale del fenomeno mafioso come problema unicamente italiano. In un paese economicamente avanzato come la Germania, ad esempio, dove i ministri si dimettono per le tesi di laurea copiate e c'è un fortissimo senso dell'etica pubblica, nemmeno la strage di Duisburg del 2007, che ha squarciato il velo sulla presenza della 'ndrangheta in Germania, ha sradicato il pregiudizio più antico, cioè "la mafia da noi non esiste e se esiste si occupa di altro e non fa le stesse cose che fa dove è nata".

Nei paesi con un'instabilità politica molto alta e un processo di democratizzazione relativamente recente si sono verificati alcuni fatti che hanno indotto alcuni studiosi a parlare di Stato mafioso<sup>54</sup>. Uno Stato viene considerato mafioso quando vi è un coinvolgimento diretto nei traffici criminali dei vertici delle istituzioni, che non si limitano al classico rapporto di collusione con l'organizzazione mafiosa, ma ne fanno parte.

È una sorta di ritorno alle origini della Mafia, quando questa in Sicilia poteva contare direttamente di suoi uomini nelle istituzioni (basti pensare a Salvo Lima e a Vito Ciancimino che realizzarono il Sacco di Palermo), pratica che ha poi dovuto abbandonare, almeno in Italia, per via dell'approvazione della legge 221/1991 che permetteva lo scioglimento di comuni ed enti locali per infiltrazione mafiosa.

In effetti, stando a questa definizione, si può serenamente concludere che aveva del tutto ragione Enrico Berlinguer, segretario del Partito Comunista Italiano, quando affermava che *«la irrisolta questione morale [...] ha aperto anche la strada al formarsi di poteri occulti eversivi (la mafia, la camorra, la P2) che hanno inquinato e condizionano tuttora i poteri costituiti e legittimi, fino a minare concretamente l'esistenza stessa della nostra Repubblica»*<sup>55</sup>.

La Questione Morale, intesa come commistione tra potere politico e potere economico, tra interesse pubblico e interessi privati, è il primo stadio verso la «mafiosizzazione» dello Stato: non affrontarla significa aumentare la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni politiche, alimentando uno scontento generale nei confronti dello Stato e della democrazia che storicamente hanno portato all'avvento dei cosiddetti «uomini della Provvidenza», e quindi dell'uomo solo al comando. Non solo: lasciare che gruppi di potere occupino le istituzioni democratiche, facendone un loro feudo, induce i cittadini a trasformarsi in sudditi/*clientes* andando a richiedere i propri diritti sotto forma di favori.

Quando la compenetrazione tra potere politico e potere economico, tra potere pubblico e interessi privati è massima e si manifesta a tutti i livelli dell'apparato statale, dando vita a una vasta rete clientelare inossidabile, lo Stato debole diventa Stato mafioso. Perché la rete clientelare che sostiene il nuovo ordine coinvolge tutti i settori politici della società, dalla classe imprenditoriale alla società civile, e fonda i suoi presupposti sulla fusione tra i tre poteri (giudiziario, esecutivo e legislativo).

I principali elementi che contribuiscono alla creazione di uno Stato mafioso sono proprio le immediate conseguenze di una mancata risoluzione della Questione Morale:

<sup>54</sup> Naim M. (2012), *Mafia States*, Foreign Affairs. L'articolo è disponibile su: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137529/moises-naim/mafia-states>

<sup>55</sup> Citato in Berlinguer, E. – Farina, P. (a cura di) (2013), *Casa per Casa, Strada per Strada – la passione, il coraggio, le idee*, Milano, Melampo Editore, p.166

dall'abdicazione dello Stato nel rivendicare il monopolio della forza, al diffuso senso di impunità imperante nella classe dirigente, fino alla corruzione dilagante che accentua le diseguaglianze sociali e struttura una povertà endemica tra coloro che sono esclusi dalla rete clientelare.

Il vantaggio di uno Stato mafioso, rispetto agli altri, è che integra la velocità e la flessibilità dei network criminali transnazionali con la protezione legale e i vantaggi diplomatici riservati solo agli Stati. L'immunità diplomatica all'estero, al pari dell'immunità parlamentare in patria, è utilizzata per condurre in assoluta tranquillità i traffici criminali dell'organizzazione. È l'evoluzione della specie mafiosa: la Mafia che si fa davvero Stato, occupandolo a tutti i suoi livelli, e che incoraggia un capitalismo sregolato per poter poi mantenere intatto il suo consenso facendo rientrare la gran parte della popolazione nelle proprie reti di clientela.

A differenza però di qualsiasi altra entità statale, la Mafia che si fa Stato persegue il profitto: mentre uno Stato tradizionale si limita a rafforzare il proprio Potere, quello mafioso usa i profitti per finanziare il proprio welfare state, con il quale contestualmente rafforza la propria legittimità sociale alla base del proprio Potere.

## 7. UN NUOVO RUOLO PER LA SOCIETÀ CIVILE

La crisi degli Stati-nazione e della Politica non vede per fortuna solamente l'attivismo delle organizzazioni criminali e di chi tenta di trasformare lo spazio pubblico in tanti spazi privati. La società civile che ha deciso di non rassegnarsi a questa tendenza ha assunto un ruolo inedito rispetto al passato nell'affrontare i problemi globali che interessano l'opinione pubblica: da Emergency a Medici senza Frontiere, ad Amnesty International a Greenpeace, arrivando a Libera, le ONG sono in prima fila sui fronti caldi lasciati scoperti dallo Stato-nazione. Vi è una vera e propria funzione di supplenza, alternativa a quella mafiosa, che sfida le organizzazioni criminali direttamente sul territorio e la politica locale e nazionale a prendere contromisure efficaci.

Sul fronte dell'antimafia, nel solo caso italiano, se non fosse stato per il diffuso associazionismo civile, molte conquiste, anche legislative, non si sarebbero mai ottenute. Dall'attività del Centro di Documentazione siciliano diretto da Umberto Santino, la cui lotta ha portato al riconoscimento della matrice mafiosa dell'omicidio di Peppino Impastato alle campagne di Libera per la destinazione sociale dei beni confiscati a metà anni '90 fino alla più recente sull'introduzione del reato di scambio politico-mafioso e l'approvazione della direttiva UE sul sequestro dei beni confiscati a mafiosi e corrotti in tutta Europa, la galassia antimafiosa dell'associazionismo civile, benché frastagliata, è diventata la spina dorsale del contrasto alla criminalità organizzata, sia sul piano economico che su quello sociale.

Sul piano economico, al modello dell'impresa a rete e delle PMI mafiose troviamo quello delle cooperative sui beni confiscati, che valorizzano il territorio e creano posti di lavoro nella legalità; sul piano sociale, l'attività di diffusione di una nuova coscienza civile e la creazione di reti di solidarietà comunitaristiche rafforzano i legami sociali solitamente deboli della società liquida.

Ma anche Internet e i social network sono usati in maniera estensiva, in opposizione all'uso criminale che ne fanno le organizzazioni mafiose: non solo per fare informazione e cronaca, ma anche per strutturare una nuova coscienza civile fondata su una conoscenza approfondita del fenomeno.

La rimozione degli stereotipi e la creazione di un archivio che centralizzi tutta la conoscenza disponibile sul fenomeno mafioso è ad esempio alla base dell'azione di *WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie*: mossa dagli stessi presupposti di Wikipedia, ne condivide lo spirito libertario, con la differenza che il sapere è rigorosamente controllato per impedire contraffazioni intellettuali che replichino stereotipi, miti e leggende sul fenomeno mafioso. Fondata tre anni fa da giovani studenti, con le sue oltre 1200 voci è oggi la più grande enciclopedia sull'argomento.

La lotta della Società Civile contro la Mafia, per essere efficace, deve essere multilivello, cioè deve intervenire in campo economico, sociale, politico e culturale. E questo maggior peso della Società Civile, in tutte le sue espressioni (movimenti, associazioni, organizzazioni non governative transnazionali), non indebolisce lo Stato-nazione, come per Mafia e Capitalismo, ma ne rafforza lo spirito comunitario, rinnovandolo su basi diverse. E questo ha effetti positivi anche nell'attenuare il clima di sfiducia e la crisi di legittimità che vivono Politica e Stati: la Società Civile, infatti, assume la funzione di camera di compensazione tra i cittadini e le istituzioni politiche e statali. Ciononostante, il rinnovato ruolo della Società Civile necessita di essere continuamente rinforzato e quotidianamente messo in pratica.

C'è il rischio, infatti, che l'impegno contro il fenomeno mafioso sia relegato a pochi giorni l'anno, in corrispondenza degli anniversari della morte di vittime di mafia (in particolare Giovanni Falcone e Paolo Borsellino). Effettivamente, un impegno contro la mafia coerente costa assai fatica. Significa non farsi mai gli affari propri, non lasciarne scampare una alla propria coscienza, rifiutare di frequentare certi locali, certi giri, certe persone, andare sempre controcorrente (e quindi subire anche l'isolamento, non solo fisico, ma soprattutto morale). Significa essere intransigenti con chiunque, rifiutare ogni tipo di doppiopesismo, non guardare in faccia nessuno, tanto più se si aspira ad amministrare la cosa pubblica facendo politica. Significa rifiutare ogni compromesso con se stessi, grande o piccolo che sia, non importa la causa. Essere antimafiosi costa fatica, perché costa fatica essere liberi. E la maggior parte delle persone che vive nella società liquida non vuole essere libera, perché la libertà comporta scelte e assunzioni di responsabilità: preferisce essere felice (o illudersi di essere tale).

C'è poi un altro pericolo, strettamente connesso al disimpegno civile e morale, ed è quello della mitizzazione delle vittime di mafia, che vengono poste su un livello talmente alto da risultare irraggiungibile per i sopravvissuti, cosa che di per sé giustificerebbe la scarsa attività di alcuni. Un esempio calzante è Giovanni Falcone, contrastato da vivo e santificato da morto, con espressioni che si possono riassumere nel "*non c'è più nessuno come lui*". Questa sfiducia nelle proprie capacità può essere ben rappresentata dall'apologo del «fiore che decide di non sbocciare»: di Falcone, Borsellino e di tutti gli altri che hanno fatto la storia della lotta alla mafia in realtà ce ne sarebbero tanti, in potenza, ma per pigrizia

o per paura o per inconsapevolezza molti di questi finiscono per rimanere fiori ipotetici che non si daranno mai al mondo. Eppure, qui sta la tragedia, sfioriranno anche loro, ma senza essere sbocciati. E la mafia vince laddove i fiori decidono di non sbocciare. Solo che per sbocciare, ci vuole coraggio. E questo coraggio consiste semplicemente nel fare onestamente il proprio mestiere. Con la consapevolezza che per ogni fiore che non sboccia, non ci saranno altri semi che germoglieranno. Il modo migliore per ricordare i morti è questo: sbocciare, e far germogliare nuovi semi. Il che significa diffondere conoscenza sul fenomeno mafioso e, quindi, consapevolezza, perché quello che loro temono di più è sapere che noi possiamo sapere. La consapevolezza a sua volta innesca una reazione di indignazione nella parte sana della società civile, che porta alla mobilitazione contro il fenomeno mafioso e lo status quo. La conoscenza è alla base di tutto e la sfida oggi è quella di renderla accessibile a chiunque. Senza conoscenza, e quindi senza consapevolezza, la lotta alla mafia rischia di ridursi a manifestazioni di piazza totalmente inutili. Così come meno efficace sarebbe l'azione di contrasto di magistratura e forze dell'ordine, qualora non ci fosse una società civile attenta, portatrice di una cultura civile diversa. Perché l'*habitus* mafioso può essere decostruito solo se viene messo a confronto con un *habitus* ad esso antitetico.

Bisogna creare la consapevolezza che, come diceva Giovanni Falcone, la lotta alla mafia non può essere delegata a qualche eroico magistrato o a una élite della società civile, che da soli si assumono il peso per tutta la società, ma richiede il contributo di ogni cittadino, che anche nel suo piccolo quotidiano può incidere molto più profondamente di quanto crede nel contrasto alla cultura e alle organizzazioni mafiose. Deve essere una lotta di massa, dove la «biodiversità» del movimento antimafia diventa la principale ragione della sua forza. Solo così è possibile decostruire sul lungo periodo l'*habitus* mafioso, condizione essenziale per poter porre fine al fenomeno mafioso. Come ebbe a dire una volta Felicia Impastato, madre di Peppino, «la Mafia non si combatte con la pistola, ma con la cultura». Compito dell'Accademia è far sì che la conoscenza prodotta non resti materia per pochi addetti ai lavori, ma diventi un patrimonio sociale condiviso.

PIERPAOLO FARINA

## BIBLIOGRAFIA

- BANFIELD E.C. (2010) *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, Il Mulino
- BAUMAN Z. (2013). *Capitalismo parassitario*, Bari, Editori Laterza
- BAUMAN Z. (2013). *Danni Collaterali*, Bari, Editori Laterza
- BAUMAN Z. (2002), *Modernità Liquida*, Bari, Editori Laterza
- BERLINGUER E., FARINA, P. (a cura di) (2013), *Casa per Casa, Strada per Strada – la passione, il coraggio, le idee*, Milano, Melampo Editore
- BISCALDI A. (2013), *Etnografia della responsabilità educativa*, Bologna, Archetipo,
- CASTELLS M. (2008), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi Editore
- CASTELLS M. (2008), *Il potere delle identità*, Università Bocconi Editore
- COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA (2000), *Relazione sullo stato della criminalità in Campania*, Roma, Camera dei Deputati
- DALLA CHIESA N. (2014), *Manifesto dell'Antimafia*, Torino, Einaudi
- DALLA CHIESA N. (2012), *L'Impresa mafiosa – tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, Cavallotti University Press
- DALLA CHIESA N., PANZARASA M. (2012), *Buccinasco – la 'ndrangheta al Nord*, Torino, Einaudi
- DALLA CHIESA N. (a cura di) (2010), *Contro la Mafia*, Torino, Einaudi
- DALLA CHIESA N. (2010), *La Convergenza*, Milano, Melampo Editore
- FALCONE G., in collaborazione con Marcelle Padovani (1991), *Cose di Cosa Nostra*, Milano, Rizzoli
- FARINA P. (2014), *Mafia & Capitalism: a love story – Potere Mafioso ed Economia capitalista nel XXI secolo*, Milano, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Milano
- FERRAGINA E. (2011), “Il fantasma di Banfield: una verifica empirica della teoria del familismo amorale”, in *Stato e Mercato*, n.92, pp. 283-312
- HABERMAS J. (1975), *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Bari
- HENRY J.S. (2012), *The Price of Offshore Revisited*, Tax Justice Network
- MARSHALL T. H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press
- MERTON R. K. (1948), “The Self-Fulfilling Prophecy”, in *The Antioch Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 193-210
- MOIRAGHI F., ZOLEA A. (2013), “Strutture: Cosa Nostra e 'ndrangheta a confronto”, in WikiMafia – Libera Enciclopedia sulle Mafie
- MOSS D. (2007), “Valori e identità” in WOLF S. (a cura di), *L'Italia repubblicana vista dal di fuori*, Bologna, Il Mulino, pp.129-193
- NAIM M. (2012), “Mafia States”, in *Foreign Affairs*.
- PIKETTY T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard, Belknap Press
- PIZZORNO A. (1967), “Familismo amorale e marginalità storica. Ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano”, in *Quaderni di sociologia*, 3, pp.247-261
- SANTINO U. (2007), *Mafie e Globalizzazione*, Trapani, DG Editore
- SASSEN S. (2015), *Espulsioni – brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino
- WIKIMAFIA – Libera enciclopedia sulle mafie, [www.wikimafia.it](http://www.wikimafia.it)
- VARESE F. (2012), “I vecchi padrini scalzati da messicani, cinesi e russi”, in *La Stampa*, 22 maggio
- VARESE F. (2011), *Mafie in Movimento*, Torino, Einaudi

# **CREDITO E INNOVAZIONE SOCIALE: L'AVVENTO DI NUOVI SCHEMI NEGOZIALI NELL'AMMINISTRAZIONE DELLE CARCERI. LA DIREZIONE SUGGERITA DAI *SOCIAL IMPACT BOND***

**Abstract.** *Credit Market and Social Innovation: New Contractual Schemes Arising in the Field of Prison Management. The Direction Suggested by Social Impact Bonds.* While there is an unanimous belief about the economic benefits of a more efficient justice administration, since it is a crucial point for building relationships of trust for the development of business activities as well as to attract capital inflows, the fact that the administration of justice, especially the criminal justice, is an opportunity for the credit market and more generally for the financial services industry is quite less known. More precisely, the aim of this paper is to illustrate some new models of intervention in the field of criminal justice, that is the social impact bond (or according to the US denomination pay for success), a form of partnership involving public, private and third sector. These are contractual arrangements that are born in Anglo-Saxon countries that, on the one hand, enhance the contribution that the credit system is able to provide for an increase of efficiency and effectiveness of the judiciary, in particular to the prison management; on the other hand, it does not preclude the possibility of a financial return for investors, perhaps calmed and requiring the activation of appropriate guarantees, but certainly inherent to the operating logic of the social impact bond structure. After (1) a preliminary examination of the general model and some of its variants, I will try to (2) enucleate the more innovative features and potential critical issues of social impact bonds; (3) a brief excursus among the most celebrated cases, will allow to appreciate the rapid spread of the model and (4) to develop few comments about the possibility of implementing social impact bond in favor of the Italian prison system; (5) finally and beyond an “Italian way” to social impact bond, it will be possible to recover, looking at some cases of excellence in social entrepreneurship for prisoners rehabilitation, a clearer conviction about the existence of interesting margins for a renewed role of credit in the context of the administration of criminal justice.

Keywords: social impact bond, innovazione sociale, finanza sociale, partenariato pubblico-privato, impresa sociale.

JEL: H53, I38, L31, L32, P46, P48

## 1. INTRODUZIONE

Mentre è unanime la convinzione circa i benefici economici di una più efficiente amministrazione della giustizia, la quale costituisce un nodo cruciale per la costruzione di relazioni di fiducia per lo sviluppo di attività imprenditoriali così come per l'attrazione di capitali (Censis 2014), meno conosciuto è il fatto che l'amministrazione della giustizia, in specie quella penale e nella sua fase di esecuzione, costituisce una opportunità per l'industria del credito e in generale dei servizi finanziari<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le riflessioni che occupano le pagine seguenti muovono da una prospettiva relativamente recente e di origine statunitense: l'analisi delle politiche pubbliche, sorta come disciplina autonoma solo negli

Più precisamente lo scopo del presente lavoro è quello di illustrare alcuni nuovi modelli di intervento proprio nell'ambito della amministrazione della giustizia penale. Si tratta dei *social impact bond* (o secondo la denominazione statunitense *pay for success*), una forma di *partnership* che coinvolge pubblico, privato e terzo settore. Questi sono schemi contrattuali nati in ambito anglosassone che, da un lato, valorizzano il contributo che il sistema del credito è in grado di offrire per un incremento di efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, in particolare per il mondo carcerario; dall'altro, non precludono la possibilità di un ritorno finanziario per gli investitori, magari calmierato e che necessita l'attivazione di opportune garanzie, ma senz'altro connaturato alle logiche di funzionamento dei *social impact bond*.

Introdotta sommariamente il tema, occorre sviluppare una prima considerazione di carattere preliminare. Risulta infatti utile alla comprensione delle riflessioni che seguono aver contezza del quadro entro il quale il presente discorso si inserisce: le difficoltà economiche e di legittimazione istituzionale che hanno investito tanto il settore pubblico che quello privato, con tratti drammatici in seguito alla crisi finanziaria scatenatasi nel 2008, mentre sul piano del dibattito hanno permesso di dar voce ad alcuni economisti orientati ad un ripensamento generale delle relazioni tra stato e mercato e ad una revisione dei principali indicatori di benessere sociale ed economico (Stiglitz 2009, Stiglitz, Sen & Fitoussi 2009), sul piano delle prassi hanno accelerato un processo di cambiamento che da almeno un decennio è in corso nel terzo settore e che taluno non ha esitato a definire come una vera e propria rivoluzione in corso alle frontiere della filantropia (Salamon 2014).

In siffatto contesto sono sorti nuovi schemi negoziali che diventano – o possono talvolta diventare – nuovi strumenti di *policy* (o nuovi *mix* di strumenti già esistenti) basati essenzialmente su complesse architetture finanziarie nelle quali stato, mercato e terzo settore sono chiamati a svolgere uno specifico compito. Peraltro, a confermare la possibile collocazione concettuale dei *social impact bond* entro il quadro da taluni definito di secondo welfare, questi recenti strumenti di *policy* non sono altro che nuovi meccanismi di cooperazione tra più soggetti, che si traducono di fatto in forme – anch'esse nuove – di partenariato pubblico-privato (Del Giudice 2015, Pasi 2014)<sup>2</sup>.

Come si avrà modo di apprezzare nelle battute conclusive del percorso che qui si inaugura, al di là di una imminente e diretta applicabilità dei *social impact bond* al nostro contesto italiano, si deve sin da subito indicare come tali strumenti consentano di mutare

anni Sessanta su impulso dell'amministrazione Kennedy, non è solamente finalizzata al supporto di strategie di *lobbying* o alla descrizione esplicita di determinate scelte governative, bensì può essere utilizzata come strumento analitico per leggere i cambiamenti politici ed economici, individuando più precisamente finestre di opportunità per gli attori "toccati" dall'evoluzione delle politiche pubbliche. In tal senso l'analisi delle politiche pubbliche è uno strumento strategico anche per il mondo costituito da quelle imprese che direttamente o indirettamente si trovano coinvolte in decisioni prese dalla pubblica amministrazione.

<sup>2</sup> Quale *nota bene*, occorre segnalare come le considerazioni che verranno più avanti proposte consistono prevalentemente in riflessioni ancora ad uno stadio iniziale di elaborazione, perché i *social impact bond* rappresentano un fenomeno ancora agli esordi, nonostante l'ampia e rapida diffusione che hanno avuto nell'arco dell'ultimo lustro.

la prospettiva di osservazione più tradizionale e iniziare così a scoprire che le cooperative sociali attive nelle carceri costituiscono per l'intero sistema una fonte di ricchezza, anche di tipo economico.

## 2. L'AVVENTO DEI SOCIAL IMPACT BOND: LE CARCERI COME BANCO DI PROVA

### *Social impact bond: preliminare definizione e logiche di funzionamento*

Nel quadro delle esperienze afferenti al fenomeno del secondo welfare, che riposa in larga parte su forme di partenariato pubblico-privato, tra le varie esistenti ne è recentemente emersa una nuova tipologia, che si ritiene di particolare interesse tanto per alcune sue peculiarità proprio rispetto agli schemi di *public-private partnership* già conosciuti, quanto per gli entusiasmi che sembra aver suscitato tra gli osservatori, anche istituzionali. Sul punto si può precisare ai fini di una più corretta comprensione della presente riflessione che il secondo welfare, così come concettualizzato dalla letteratura sul tema, può essere inteso come una strategia di ammodernamento del welfare state, secondo quella linea di ricalibratura da molti auspicata (Maino 2012, Ferrera e Maino 2014).

Ancora in via preliminare conviene mettere in chiaro che nella denominazione stessa assunta dai nuovi schemi negoziali su cui si intende riflettere nelle pagine che seguono si cela un primo possibile equivoco. Un *social impact bond* infatti non è necessariamente uno strumento obbligazionario, posto che con i *bond* non condivide alcune delle caratteristiche specifiche di tale prodotto finanziario, ossia il rimborso periodico del capitale, i tassi di interesse fissi (o *coupon*) e la facilità di trasferimento sui mercati secondari (Law & Smullen 2008)<sup>3</sup>. Il “*bond*”, nel contesto dell'espressione che va a descrivere il complesso accordo di partenariato tra soggetti di diversa natura, indica il nesso ricercato tra l'investimento effettuato e la generazione di un impatto sociale, indipendentemente quindi dalla natura del capitale investito (di debito, di rischio o ibrido).

Come anticipato lo schema di un *social impact bond* può essere considerato parte di quelle forme contrattuali complesse, in cui più attori sviluppano una *partnership* che regola per ciascuno i diversi compiti e i differenti rischi. In estrema sintesi un *social impact bond* potrebbe essere definito come un accordo che ha quale proprio perno la pubblica amministrazione, disposta a condividere con gli investitori i risparmi ottenuti grazie al miglioramento di determinati *outcome* sociali. In altri termini ancora si può quindi dire che un *social impact bond* è un contratto con l'amministrazione pubblica, in cui quest'ultima si impegna ad effettuare un pagamento a fronte di un miglioramento dei risultati sociali tale da generare una riduzione dei costi complessivi della amministrazione pubblica medesima. Se l'obiettivo viene raggiunto, dunque alcuni risparmi futuri vengono

<sup>3</sup> Piuttosto i due primi *social impact bond* implementati (Peterborough e Rikers Island, più avanti presi in considerazione) hanno maggiore affinità con la c.d. *bridge finance*, posto che i prestiti strutturati attraverso lo schema di un *social impact bond* intendono colmare il *gap* tra 1) il capitale operativo e a breve termine necessario ad un gruppo di imprese sociali e 2) i pagamenti a lungo termine della pubblica amministrazione (Burand 2013).

generati, gli investitori ricevono il rimborso del capitale iniziale più un ritorno finanziario.

Il ritorno è chiaramente commisurato al grado dei miglioramenti ottenuti, ossia dei risparmi generati per le casse del settore pubblico (Barclay & Simons 2013).

L'uso di contratti *performance-based*, cioè costruiti mediante meccanismi *pay-by-results* o *pay-for-success* non è certamente il solo aspetto innovativo dello schema utilizzato dai *social impact bond*, trattandosi peraltro di una logica alla base della contrattualistica pubblica in parte già nota dagli anni Novanta sia negli Stati Uniti sia nel Regno Unito (Del Giudice 2015). Ciò che principalmente differenzia i *social impact bond* dagli schemi *pay-by-results* concerne piuttosto l'origine delle risorse finanziarie, che, nel caso dei *social impact bond*, è rappresentata da investitori privati, spesso (ma non necessariamente) socialmente orientati e in ogni caso con la disponibilità di capitali pazienti (Kennedy & Novogratz 2010). Il senso del coinvolgimento di capitali privati in queste *partnership* risiede nel fatto che gli attori tradizionalmente attivi nel perseguimento di finalità sociali necessitano di risorse finanziarie difficilmente reperibili tramite i canali del credito ordinario. Infatti, l'onere finanziario che le imprese sociali dovrebbero sobbarcarsi, in termini di garanzie o di costo del capitale, appare il più delle volte proibitivo a causa dei criteri *standard* applicati per la valutazione del merito creditizio. D'altra parte i frequenti vincoli in materia di redistribuzione degli utili sono spesso considerati un ostacolo per l'accesso a linee di credito ordinario. La logica di un *social impact bond* è dunque quella di coinvolgere uno o più investitori socialmente orientati sin dalla fase iniziale di progettazione dell'intervento, all'interno della quale si concordano *ex ante* l'ammontare del capitale necessario, la durata dell'investimento e le regole di remunerazione del capitale investito; gli investitori pertanto mettono a disposizione il capitale necessario per l'avvio delle attività svolte dall'impresa sociale, restando poi in attesa che il capitale venga restituito, a valle e con gli interessi, dalla pubblica amministrazione grazie alla quantificazione economica degli obiettivi raggiunti.

I vantaggi di uno schema quale quello dei *social impact bond*, come chiaramente illustrato da Del Giudice, risiederebbero nel fatto che «la pubblica amministrazione interviene economicamente solo per un'aliquota del risparmio conseguito, mettendosi al riparo da rischi economici; l'impresa sociale non deve preoccuparsi di reperire capitali per l'intera durata del progetto, così può focalizzare i suoi sforzi sul raggiungimento dell'obiettivo; gli investitori gestiscono il rischio in cambio di un rendimento adeguato» (2015: 46).

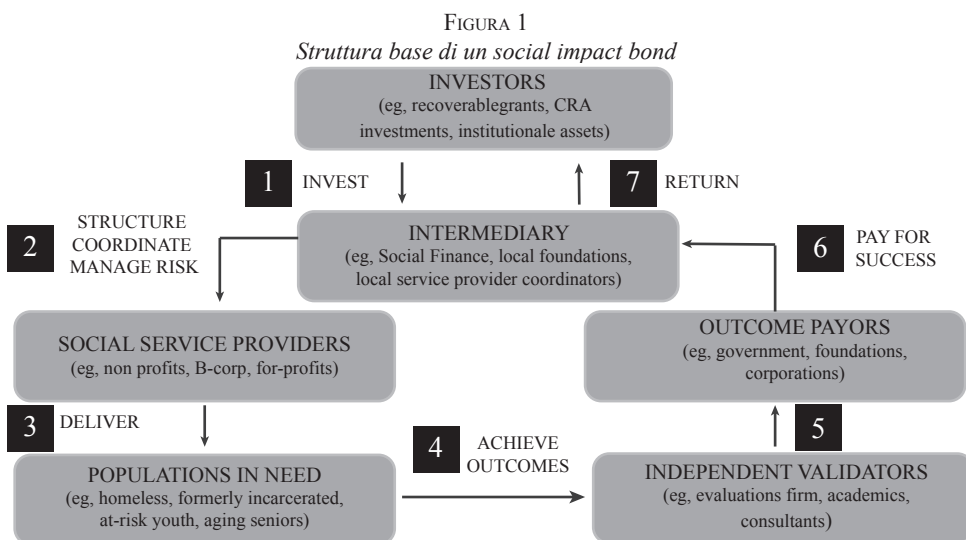
Lo schema essenziale di un *social impact bond* è rappresentato in figura 1.

Dunque tra i soggetti coinvolti nello schema di partenariato base di un *social impact bond* figurano almeno i seguenti soggetti:

- un ente pubblico o governativo che intenda impegnarsi in un contratto *pay-for-success* sulla base del quale pagherà determinate somme una volta ottenuti riscontri certi circa i miglioramenti misurabili generati attraverso le attività di prevenzione di un determinato problema sociale;
- uno o più operatori sociali che godano di una certa credibilità circa l'efficacia con la quale sono in grado di affrontare il problema sociale che si è inteso aggredire

attraverso lo schema del *social impact bond*;

- investitori privati che siano disponibili a mettere in rischio non solo potenziali ritorni finanziari ma anche tutto o parte del capitale investito a fronte della possibilità che gli obiettivi sociali stabiliti dal contratto *pay-for-success* non vengano raggiunti;
- un intermediario che (i) raccolga capitali dagli investitori privati, (ii) li distribuisca agli operatori sociali affinché espandano i loro servizi e, successivamente, durante la vita del *social impact bond* (iii), monitori e offra una supervisione generale rispetto alla performance complessiva del *social impact bond*, dirigendo altresì i flussi finanziari tra gli attori della *partnership*;
- un valutatore indipendente che determini se e in che misura gli outcomes sociali stabiliti dal contratto *pay-for-success* stipulato con la pubblica amministrazione siano stati raggiunti.



FONTE: Social Finance 2012

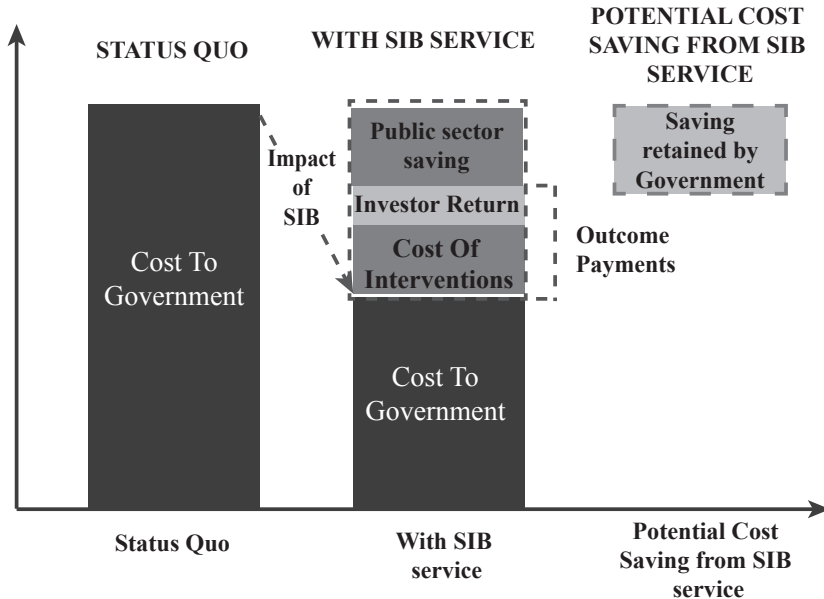
In maniera più analitica è possibile osservare in figura 2 le logiche di risparmio per la spesa pubblica, i costi del programma e i margini dei ritorni finanziari.

In sintesi dunque lo schema di un SIB mira ad assegnare nella fase di avvio dell'intervento gli oneri economici ai privati, riconoscendo a fronte di tale impegno un ritorno proporzionato ai miglioramenti effettivamente raggiunti rispetto ad un determinato problema sociale che costituirebbe per i bilanci pubblici un costo futuro (e talvolta crescente). L'approccio dei *social impact bond* è stato presentato come un meccanismo contrattuale in grado di garantire a tutti i *player* coinvolti un vantaggio<sup>4</sup>. Tale lettura non è

<sup>4</sup>Con le parole di Salamon si può dire che un *social impact bond* è una operazione capace di «mettere insieme forze che sembrano in contrasto e invece si rivelano eccezionalmente in grado di produrre nuove forme di vita attraverso il reciproco vantaggio derivante dalle loro interdipendenze» (Salamon 2014: 1).

pacificamente accettata in letteratura posto che alcuni hanno ritenuto doveroso segnalare i possibili rischi derivanti da un ampio ricorso a siffatta forma di partenariato pubblico-privato, soprattutto sul medio-lungo termine (McHugh et al. 2013, Joy & Shields 2013).

FIGURA 2  
Rappresentazione del value-for-money per il governo



FONTE: Barclays & Symons 2013

Tuttavia, al di là dei rischi generali che alcuni attribuiscono ad un impiego massiccio dei social impact bond, ciò che qui è sufficiente ribadire al fine di concludere una prima introduzione ai *social impact bond* è che essi sembrano superare l'assetto organizzativo ormai tradizionale del welfare mix, secondo il quale i sistemi ibridi di welfare vedevano – e in vero tuttora vedono – una netta separazione tra le funzioni di finanziamento, in capo al pubblico e le funzioni di erogazione, in capo ai privati o al terzo settore.

#### *Dalla natura alla definizione degli ambiti di applicabilità*

In sintesi e per ricapitolare quanto sopra illustrato, i *social impact bond* sarebbero dunque uno strumento particolarmente innovativo che è affiorato nell'ambito della finanza sociale e che segue una possibile linea "ibrida" tra capitale di debito e capitale di rischio (Salamon 2014). Questo strumento come si è detto consiste nella possibilità di finanziare servizi sociali a carattere preventivo che in ultima analisi si traducono in un risparmio sul medio-lungo termine per il settore pubblico ma che di per sé farebbero fatica ad attrarre capitali utili per far fronte ai propri costi prima della realizzazione dei detti risparmi.

Pertanto i *social impact bond* realizzano il loro obiettivo monetizzando i futuri risparmi per il settore pubblico derivanti dalla implementazione di determinate attività a finalità sociale, utilizzando tali risparmi, o parte di essi, per attrarre investitori privati intenzionati a farsi carico del rischio connesso al finanziamento del c.d. *upfront capital* necessario per l'erogazione di servizi, a fronte di un ritorno più o meno garantito, ricavato dai risparmi generati e verificati al termine della durata del *social impact bond*. I *social impact bond*, si è avuto modo di segnalarlo più volte e in più sedi, non sono veri e propri *bond*, cioè titoli obbligazionari, ma piuttosto – analogamente al *quasi-equity* – una mescolanza di capitale di rischio e di debito. Infatti, come nel caso dell'*equity*, i *social impact bond* generano un ritorno per gli investitori solo nel caso in cui le attività sostenute finanziariamente raggiungano determinate soglie di *performance*. Nel caso in cui invece, determinati livelli di prestazione non fossero raggiunti, gli investitori rischiano di perdere il proprio capitale investito, tutto o parte di esso, e senz'altro non avranno alcun ritorno aggiuntivo. In ogni caso, come per gli investimenti di capitale di debito, i *social impact bond* hanno una durata limitata e prestabilita, oltre ad un tetto massimo per il ritorno realizzabile dagli investitori.

A quanto ora detto, prevalentemente basato sulla attenta ricostruzione realizzata da Salamon (2014), sembra opportuno aggiungere quanto già sinteticamente segnalato altrove a proposito della finanza strutturata: la nozione più comune di finanza strutturata consente di assumere tale concetto, peraltro vasto e differenziato al suo interno, come genere rispetto al quale i *social impact bond*, molto simili ad operazioni complesse di *project finance*, costituirebbero una specie (Pasi 2014). Infatti, e al netto di elementi legati alla misurazione degli *outcome*, è possibile argomentare tale affermazione nel senso che il modello base di un *social impact bond* anche se presenta caratteristiche innovative di fatto recupera e ricollega in modi nuovi meccanismi e schemi contrattuali tradizionalmente impiegati in altre aree d'azione (Pasi, 2014). In questo senso, per comprendere i *social impact bond* o strutture ad essi analoghe, è essenziale guardare al mondo della finanza di progetto. Come alcuni studiosi hanno sottolineato, «i governi hanno a lungo usato partenariati pubblico-privato per raccogliere risorse (finanziarie e *know-how*) dal settore privato allo scopo di convogliarle in progetti infrastrutturali su larga scala. I partenariati pubblico-privato possono essere utilizzati anche per affrontare problemi connessi allo sviluppo» (Burand 2013: 449). Le analogie tra i *social impact bond* e la finanza di progetto suggeriscono che tra queste due forme può esistere un rapporto di genere e specie. In effetti, in termini di definizione, di ruoli interpretati dai soggetti coinvolti e di processi di attuazione vi sono importanti sovrapposizioni tra i *social impact bond* e il *project financing*: infatti il fenomeno delle *public-private partnership*, di cui i *social impact bond* sono chiara espressione, era nato come evoluzione verso una più adeguata gestione del rischio all'interno del mondo della finanza di progetto, al fine di espandere i suoi confini verso nuovi *asset class* (Pinto 2013).

Per dare un maggior fondamento all'analogia di cui sopra, con la consapevolezza della necessità di una dimostrazione più precisa e puntuale in altra sede, tra gli elementi che accomunano il *project financing* e i *social impact bond* potrebbe essere utile segnalare almeno alcuni profili relativi alla loro definizione e concettualizzazione. Il *project*

*financing* può essere definito in vari modi, ma in termini generali si può dire che si tratta di un «finanziamento strutturato di una unità economica specifica che gli sponsor creano per mezzo di capitale societario, e nel quale il finanziatore considera i flussi di cassa come la fonte di rimborso, mentre gli *asset* del progetto rappresentano solo collaterale» (Gatti 2005: 38). Se si considera il risparmio, o una parte dei risparmi, che un fornitore di servizi sociali è in grado di generare per il bilancio del settore pubblico come flusso di cassa e, allo stesso tempo, se gli *asset* del progetto possono essere rappresentati, almeno in parte, da alcuni strumenti di garanzie (per esempio, la somma che il settore pubblico si impegna a pagare qualunque siano i risultati della *performance*, o eventuali impegni offerti da altri soggetti, come le banche o le fondazioni filantropiche), allora è ragionevole ritenere che la definizione di *project finance* non è così incoerente rispetto a quella di *social impact bond*.

Una transazione di *project financing*, come d'altra parte una operazione realizzata secondo lo schema dei *social impact bond*, può essere considerata come un nesso di contratti tra i giocatori coinvolti nella trattativa: «questo nesso di contratti [...] ha lo scopo di garantire il rimborso dei prestiti quando il progetto è solvibile e la recuperabilità del prestito quando invece il progetto è in *default*» (Esty & Megginson 2003: 40). Una simile lettura è richiamata in modo più analitico mediante la figura 3 qui di seguito riportata.

FIGURA 3  
*Applicabilità del concetto di finanza di progetto ai social impact bond*

<b>Finanza di Progetto</b>	<b>Vale per i social impact bond</b>
Gli investimenti sono <i>single purpose</i> , di lungo termine e limitati alla durata del progetto. La struttura finale è quella di una serie di debitori legati da un accordo generale	✓
La liquidità degli strumenti finanziari è generalmente bassa, posto che l'accordo finanziario è privato, fatto su misura e fortemente determinato dalle relazioni contrattuali	✓
La finanza di progetto è il processo con si finanzia una particolare unità economica nella quale il creditore è inizialmente soddisfatto sulla base del cash flow e dei guadagni di tale unità economica come fonti delle somme necessarie a ripagare il prestito	✓
Le caratteristiche distintive della finanza di progetto sono: (i) i creditori condividono la maggior parte dei rischi di impresa; (ii) il finanziamento è ottenuto solamente per il progetto	✓
La finanza di progetto è un sistema per distribuire i rischi tra le parti coinvolte in una operazione di impresa	✓
Un accordo di finanza di progetto deriva da un fascio di contratti presentato ai creditori per cercare finanziamento a debito, che funge da base per negoziare quantità e costi dei finanziamenti esterni	✓
I progetti sono finanziati con piccole quantità di private equity e quantità molto maggiori di capitale di debito	✓

FONTE: elaborazione dell'autore

Alla luce di questa prima sommaria rappresentazione della natura dei *social impact bond*, si può quindi comprendere senza fatica come il tema relativo alla gestione delle carceri e in particolare il problema degli elevati tassi di recidiva, siano stati sin da subito ritenuti un terreno fertile per lo sviluppo di eventuali sperimentazioni: di fatto non è un caso che il primo pilota di *social impact bond* sia stato avviato nella prigione di Peterborough (UK) proprio allo scopo di affrontare simile problema.

### *Brevi cenni sui rischi insiti nei social impact bond*

Prima di proseguire nell'analisi più puntuale di due casi particolarmente significativi rispetto a quanto ora segnalato, dunque alla possibilità di applicare tali nuovi modelli negoziali al mondo delle carceri, sembra opportuno sottolineare come il *social impact bond*, più che costituire uno strumento completo e definito da applicarsi ad una serie di servizi sociali, assomiglia piuttosto ad uno schema, un modello generale, flessibile e aperto, nel senso che – come ogni struttura – richiede siano individuati specifici contenuti e – ancora più importante – siano attentamente valutate le capacità di carico che ogni singolo *pillar* possiede.

In una prospettiva che potrebbe essere quella degli operatori del credito i *social impact bond* debbono essere innanzitutto riconosciuti quali strumenti finanziari<sup>5</sup>. In tal senso lo scopo dei *social impact bond* è quello di funzionare quali leva finanziaria per una tipologia di impresa che opera in specifici ambiti di *business*, riconducibili, con una espressione capace di qualificarli per la loro finalità comune, al “settore sociale”. Tali strumenti, per assolvere alla loro funzione di leve finanziarie, tanto o poco, sono caratterizzati dalla dimensione del rischio. Ciò che appare decisivo da affrontare è dunque uno studio puntuale delle tipologie di rischio che un *social impact bond* pone, in relazione ovviamente a ciascuna categoria di soggetti coinvolti. Dovendo eventualmente indicare una direzione di ricerca si può quindi segnalare l'opportunità di individuare i rischi cui ciascun soggetto si espone e la loro classificazione entro categorie concettuali adeguate e generalmente in uso tra gli addetti ai lavori.

Seppur in estrema sintesi, vale pertanto la pena illustrare alcune delle principali categorie di rischi insiti nella struttura di un *social impact bond*, consapevoli del fatto che non si tratta di una precisa e completa disamina, peraltro manchevole di considerare puntuali strumenti di *risk management* cui eventualmente ricorrere, quanto piuttosto di uno spunto di riflessione, o meglio un invito, per successivi e ulteriori approfondimenti.

La prima e generica categoria di rischi riguarda quelli legati all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto sottostante il *social impact bond*. Il rischio di esecuzione comprende quindi le sfide costituite dal raggiungimento di determinate *performance* che

<sup>5</sup> Non è questa l'unica prospettiva possibile e dunque non necessariamente i *social impact bond* debbono essere considerati quali strumenti finanziari: secondo un approccio all'analisi delle politiche pubbliche meno eterodosso di quello ora adottato, i *social impact bond* rappresentano uno strumento di finanziamento di politiche sociali e quindi appaiono piuttosto come un tipo di *policy tool* a disposizione dei *policy maker* chiamati a formulare una determinata politica.

sono caratterizzanti ed essenziali per la struttura di un *social impact bond*, così come nel più classico *project financing*. Si pensi al rischio rappresentato dal fornitore del servizio sociale oggetto dell'accordo: i fornitori di servizi sociali competenti per "scalare" un intervento sociale possono rivelarsi deboli o non in grado di scalare l'intervento come previsto. Per questa tipologia di rischi si può altresì fare riferimento al rischio che il progetto del *social impact bond* sia mal eseguito (anche qualora fosse ben concepito): questo rischio potrebbe danneggiare seriamente gli stessi beneficiari che il *social impact bond* è destinato a servire. Ancora si può pensare al rischio che i fornitori dei servizi sociali intraprendano azioni inappropriate al solo scopo di mostrare che gli obiettivi di *performance* stabiliti siano stati raggiunti.

Una seconda categoria è quella dei rischi finanziari. In uno schema basato sui modelli di *social impact bond* sino ad ora utilizzati, i rischi finanziari sono significativamente posti sulle spalle degli investitori. Questo ovviamente limita sensibilmente il *pool* dei potenziali investitori. I rischi finanziari sembrano poi essere esacerbati dalle specifiche caratteristiche del "titolo" in discorso: esso è infatti un investimento relativamente di lungo termine e attualmente illiquido (non può essere convertito in soldi contanti rapidamente o ai prezzi di mercato generalmente praticati). Un ulteriore elemento relativo ai rischi finanziari entro lo schema di un *social impact bond* riguarda i c.d. *transaction costs*, che potrebbero superare il ritorno finanziario (oltre ai costi per l'avvio del progetto, si devono considerare anche i costi relativi alla vita del *social impact bond*, ossia quelli di gestione per l'intermediario e di misurazione delle *performance* per il valutatore indipendente).

I rischi politici – quale terza categoria – riguardano sia la capacità che la volontà dell'istituzione pubblica coinvolta di ottemperare alle obbligazioni assunte attraverso la sottoscrizione del contratto alla base del *social impact bond*. Questa tipologia di rischio politico può manifestarsi in diversi modi, tra i quali: (i) interferire con gli strumenti di misurazione delle *performance*, (ii) forzare rinegoziazioni dei termini contrattuali del *social impact bond*, (iii) ritardare (o ostacolare diversamente) la concessione di appropriate autorizzazioni per l'esercizio di determinate attività o, addirittura (iv) rifiutare il pagamento delle proprie obbligazioni.

Elementi che possono rendere ancor più significativi tale tipologia di rischi dipendono (a) dalla relativa lunga durata del *social impact bond* e correlati cambiamenti di funzionari pubblici e governativi, cambiamenti o sconvolgimenti politici, come d'altra parte, cambiamenti avversi delle condizioni economiche generali), (b) qualora esistente, dalla limitata esperienza da parte delle istituzioni pubbliche nell'impegnarsi in forme contrattuali di tipo *pay-for-success*, (c) dalla possibilità che alcuni *social impact bond* siano prezzati in modo inadeguato per i rischi finanziari che impongono rispetto alla remunerazione che sono in grado di generare, esponendo i *social impact bond* e le relative istituzioni pubbliche che li hanno promossi, a critiche tali da indurre le stesse istituzioni a rinegoziare i termini dell'accordo sottostante i *social impact bond*. Anche radicati interessi nelle istituzioni pubbliche possono rappresentare un rischio per il funzionamento dello schema tipico del *social impact bond*: in tale struttura sono coinvolti o possono essere coinvolti numerosi *stakeholder*, tra i quali una serie di agenzie governative, ministeri,

dipartimenti e uffici. Alcuni di questi attori potrebbero resistere al coordinamento e alla delega di autorità decisionale che i *social impact bond* richiedono.

Questa resistenza può essere palese o, peggio, non dichiarata ed esplicita. Può essere intenzionale o può derivare da debolezze della *governance* o dalla scarsa coordinazione tra gli attori pubblici coinvolti. I rischi di intermediazione costituiscono una quarta categoria di rischi che si pongono prevalentemente per l'istituzione pubblica e per gli investitori.

L'intermediario del *social impact bond* può agire in modo proattivo, un po' come i *manager* di fondi di *private equity*, ovvero può assumere un atteggiamento più "passivo", come avviene nel caso dei fiduciari o degli agenti finanziari. Il rischio di intermediazione può quindi assumere diverse forme. In primo luogo, gli intermediari potrebbero non essere all'altezza del compito di coordinare e gestire la complessa rete di attori e interessi inerenti all'accordo per tutta la durata dell'investimento. Data la novità delle strutture di *social impact bond*, si tratta di un pericolo attuale, infatti non vi è attualmente un *track record* nella intermediazione di *social impact bond*. Verosimilmente, molti di coloro che possono offrire servizi di intermediazione per *social impact bond*, pur essendo in grado di dimostrare comprovate capacità finanziarie e di gestione, stanno imparando direttamente sul campo. Un secondo rischio di intermediazione è quello che riguarda un intermediario di *social impact bond* che fallisse per ragioni non direttamente connesse al ruolo e alle responsabilità da questi assunte all'interno dello schema di *social impact bond*. Si tratta di un rischio che ha più probabilità di verificarsi quando lo schema si realizzi con intermediari che hanno anche altre responsabilità, finanziarie e operative, in aggiunta a quelle derivanti dalle loro attività nel *social impact bond*.

Tutti gli attori coinvolti in una struttura come quella dei *social impact bond*, sono poi vulnerabili alla quinta categoria di rischi che si può immaginare, ossia quella dei rischi reputazionali. Si pensi ovviamente al caso in cui la transazione costruita attraverso la realizzazione del *social impact bond* non riuscisse a raggiungere gli obiettivi prefissati (in una prospettiva di danno reputazionale, i fornitori dei servizi sociali sono forse in prima linea, in quanto il loro mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti potrebbe avere implicazioni di vasta portata, anche al di là della contingente esperienza del *social impact bond* nel quale si sono coinvolti). Peraltro, uno dei rischi reputazionali che dovrebbe poi destare maggiori preoccupazioni è quello relativo alla pubblicità che potrebbero avere le controversie nascenti tra le parti del contratto sottostante lo schema del *social impact bond*. Tali controversie potrebbero influire ben al di là di una determinata operazione e finire per indebolire la volontà politica dei governi ospitanti di impegnarsi in obbligazioni, attuali o future, derivanti dai *social impact bond* e, in ultima analisi, ridurre considerevolmente l'interesse di potenziali investitori in questo genere di operazioni.

### 3. INVESTIRE NELLA CARCERI: DAL REGNO UNITO AGLI STATI UNITI

Completata una rapida disamina dei rischi insiti in una operazione costruita sulla base dello schema offerto dai *social impact bond*, occorre ora tornare al cuore della riflessione che qui si intende sviluppare, passando quindi ad analizzare due casi concreti che hanno

trovato ampio spazio anche nel dibattito più generale, costituendo di fatto i primi due casi di *social impact bond* realizzati al mondo. Il primo, che definiremo classico proprio per esser divenuto il modello di riferimento per ogni discussione inerente i *social impact bond*, riguarda l'iniziativa avviata nel 2010 tra le mura del carcere di Peterborough nel Regno Unito. Il secondo, il *social impact bond* di Rikers Island, dal nome dell'area dove sorge il carcere in cui è stato realizzato, ha preso forma nel 2013 a New York e – seppur con alcune evoluzioni rispetto al caso precedente – rappresenta il primo *social impact bond* realizzato negli Stati Uniti.

### *Il classico di Peterborough*

Il primo modello di *social impact bond* che si ritiene di dover segnalare è quello di Peterborough. Si tratta del primo *social impact bond* ad esser stato implementato ed è così divenuto il punto di partenza dal quale ogni riflessione inerente i *social impact bond* progettati o realizzati dovrebbe prendere le mosse. Verso la fine del 2007, l'allora governo laburista del Regno Unito creò il Council on Social Action allo scopo di «generare idee e iniziative attraverso le quali il governo e altri stakeholder chiave del sistema politico avrebbero potuto catalizzare, celebrare e sviluppare l'azione sociale» (Cabinet Office 2009). Il Council on Social Action coinvolse nei propri lavori diverse organizzazioni mediante la raccolta di una serie di proposte e tra queste rientrava anche Social Finance, nata nell'aprile del 2008 con lo scopo di «accelerare la creazione di un mercato degli investimenti sociali nel Regno Unito» (Social Finance 2008: 1). Social Finance era interessata a quei bisogni sociali caratterizzati da elevati costi e dove pertanto si riteneva ci fossero margini per incidere significativamente attraverso nuovi o accresciuti programmi di prevenzione. Tra questi l'attenzione si concentrò sul problema della recidiva: numerosi studiosi ed esperti del settore da tempo avevano sottoposto all'attenzione del pubblico e dei *policy maker* il problema degli *short sentenced prisoners* (detenuti per un periodo inferiore ai 12 mesi), i quali presentavano tassi di recidiva incredibilmente elevati. Più precisamente, circa il 60% dei detenuti veniva di nuovo condannato per almeno un reato nell'arco dell'anno successivo alla liberazione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Il tema della recidiva è senz'altro quello più intuitivamente adeguato rispetto il modello finanziario dei *social impact bond*. Tanto è che un altro e altrettanto celebre *social impact bond*, quello di Rykers Island, negli Stati Uniti, riguarda anch'esso il sistema carcerario e la riduzione della recidiva. In questo caso Goldman Sachs ha messo a disposizione \$9,6 milioni per una sperimentazione di quattro anni, al termine dei quali la riduzione della recidiva sopra il 10 per cento avrebbe dovuto dare un tasso di remunerazione variabile dal 5 al 22 per cento. Il prestito di Goldman Sachs è stato peraltro garantito dalla Bloomberg Philanthropies per il 75 per cento. Il riequilibrio del *payoff* del SIB ha reso attraente l'investimento per un *player* della finanza globale come Goldman Sachs. Nel mese di giugno 2015 sono emersi i risultati definitivi della sperimentazione: la prevista riduzione della recidiva non è stata raggiunta. Ciononostante, il fatto che fosse stata condotta una sperimentazione senza aggravare i bilanci pubblici è stato considerato un successo dai media statunitensi (Burton 2015, Casey 2015, Anderson & Phillips 2015).

Social Finance in collaborazione con il Ministry of Justice e l'Her Majesty's Treasury, avviò quindi una fase progettuale che culminò con la creazione di uno schema per un *social impact bond* pilota nel campo dell'amministrazione della giustizia penale.

Nella primavera del 2010 fu sottoscritto il primo contratto che rapidamente avrebbe poi dato corpo al *social impact bond* di Peterborough.

I contratti sottostanti il *social impact bond* di Peterborough prevedevano che il Ministry of Justice e Big Lottery Fund avrebbero pagato a Social Impact Partnership, il veicolo societario costituito *ad hoc* da Social Finance, solamente nel caso di una diminuzione del tasso di recidiva tra gli *short-sentenced prisoners* maschi rilasciati dal carcere di Peterborough. I servizi di accompagnamento e rieducazione dei carcerati furono affidati a One Service, una organizzazione creata da Social Finance e autorizzata a subappaltare alcune attività<sup>7</sup>. One Service, attraverso numerosi enti *no profit*, rappresentava in sostanza il programma di rieducazione e accompagnamento offerto a prigionieri maschi rilasciati dal carcere di Peterborough dopo un periodo di detenzione inferiore ai 12 mesi. Il progetto prevedeva che il coinvolgimento dei prigionieri nel programma di riabilitazione fosse su base volontaria, ma comprensibilmente veniva richiesto che essi non fossero già coinvolti in altri programmi analoghi. Il programma prevedeva di accompagnare circa 3.000 uomini, divisi in tre gruppi, nell'arco di sette anni.

L'ammontare complessivo del capitale investito nel *social impact bond* di Peterborough è stato di £5 milioni, raccolti tra 17 investitori. Questi sono stati esclusivamente fondazioni filantropiche<sup>8</sup> interessate «primo, ai risultati della recidiva e ai possibili ritorni finanziari; secondo (e non necessariamente in minor grado) a ciò che il programma effettivamente sarebbe stato in grado di fare e come avrebbe potuto quindi cambiare le vite dei suoi beneficiari» (Nicholls & Tomkinson 2013: 13). Nel caso di una riduzione del tasso di recidiva del 10% per uno dei tre gruppi (o del 7,5% rispetto l'intera popolazione trattata, dunque come media dei tre gruppi) l'accordo prevedeva un ritorno sull'investimento minimo pari al 2,5% annuo (RAND Europe 2011). In ogni caso il tasso di ritorno era legato alla diminuzione della recidiva, perciò tanto più questa sarebbe diminuita, tanto più alti sarebbero stati i ritorni sull'investimento. Se il *social impact bond* invece avesse raggiunto risultati inferiori al 7,5% gli investitori avrebbero perso le somme investite. Il *social impact bond* di Peterborough è divenuto operativo nel settembre del 2010.

<sup>7</sup> L'analisi del *social impact bond* di Peterborough realizzata da RAND Europe ha identificato sei relazioni contrattuali chiave tra: 1) Ministry of Justice e Social Impact Partnership; 2) Social Impact Partnership e gli investitori; 3) Social Impact Partnership e i service providers; 4) Ministry of Justice e valutatori indipendenti; 5) Ministry of Justice e Peterborough Prison Management Limited; 6) Social Finance e Big Lottery Fund.

<sup>8</sup> Più precisamente gli investitori sono stati: il Barrow Cadbury Charitable Trust, la Esmée Fairbairn Foundation, la Friends Provident Foundation, la Henry Smith Charity, la Johansson Family Foundation, la Lankelly Chase Foundation, il Monument Trust, il Panahpur Charitable Trust, la Paul Hamlyn Foundation e il Tudor Trust.

Le aspettative generate dall'avvento di questo nuovo strumento sono state significative e hanno avuto una eco su scala globale, anche grazie agli incoraggianti risultati intermedi raggiunti<sup>9</sup>. Soprattutto l'attenzione e le aspettative non si sono arrestate nemmeno di fronte al fatto che la sperimentazione avviata a Peterborough nel 2010 è stata sospesa prematuramente in seguito all'entrata in vigore nel 2014 del Rehabilitation Act, un disegno complessivo di riforma dei programmi di riabilitazione dei detenuti che di fatto impediva il proseguimento della sperimentazione.

### *L'evoluzione di Rikers Island*

Come nel caso di Peterborough, anche il *social impact bond* di Rikers Island affronta il problema della recidiva e lo fa mettendo a disposizione una leva finanziaria ritenuta sufficiente per scalare alcuni interventi sociali. L'intermediario nel *social impact bond* di Rikers Island è MDRC, una organizzazione *no profit* che ha deciso di coinvolgersi con il Department of Corrections della città di New York mediante uno contratto c.d. *pay-for-success* (che è l'espressione con cui negli Stati Uniti ci si riferisce ai *social impact bond*). I capitali raccolti mediante questo *social impact bond* sono stati usati per finanziare l'implementazione di un programma denominato "Adolescent Behavioral Learning Experience".

Due gruppi non-profit, la Osborne Association e i Friends of the Island Academy, sono stati coinvolti per fornire interventi sotto forma di istruzione, formazione intensiva e consulenza per gli adolescenti condannati, che sono il *target* di questo *social impact bond* (Burand 2013). Il Vera Institute of Justice è stato invece coinvolto come valutatore indipendente per verificare i tassi di re-incarcerazione e l'efficacia globale del programma.

Come per il caso di Peterborough, anche per questo *social impact bond* sono stati stabiliti dei livelli di *performance* che devono essere soddisfatti quale condizione per qualsiasi pagamento da parte dell'amministrazione pubblica aggiudicatrice. Più precisamente, il tasso della re-incarcerazione di delinquenti giovanili presso la prigione di Rikers Island deve essere ridotto almeno del 10% rispetto al suo storico. I pagamenti degli *outcome* che debbono essere fatti dal Department of Corrections della città di New York sono comprensibilmente strutturati in modo proporzionale rispetto ai risultati raggiunti (Olson & Phillips 2013). Pertanto, i tassi di re-incarcerazione dovranno essere ridotti almeno del 10% per far scattare il pagamento previsto nello schema del *social impact bond*; se la riduzione di tali tassi dovesse superare la soglia prestabilita, allora il Department of Corrections della città di New York effettuerà pagamenti addizionali, ovviamente fino ad un massimo prestabilito nei termini del contratto (Olson & Phillips 2013).

<sup>9</sup> In particolare, il primo gruppo di 1000 *short sentenced prisoners* trattati ha visto una riduzione del tasso di recidiva pari all'8,4%. Se il risultato avesse raggiunto una riduzione del 10% il Ministry of Justice avrebbe proceduto immediatamente al pagamento (rimborso più retribuzione del capitale prestato): tuttavia una riduzione dell'8,4%, se replicata anche sui due ulteriori gruppi avrebbe integrato perfettamente le condizioni per far scattare il pagamento nel 2016 (Social Finance 2014).

Ciò che però rende particolarmente interessante questo secondo caso è che il *social impact bond* di Rikers Island è strutturato in modo diverso da quello di Peterborough.

Rispetto al caso del Regno Unito, questo *social impact bond* vede l'intervento di un unico investitore, peraltro ben diverso per natura e finalità da quelli presenti nel modello pilota di Peterborough. Infatti, nel caso di Rikers Island è previsto che l'intermediario MDRC ottenga un prestito da pari a \$9,6 milioni da Goldman Sachs. Come già anticipato, il prestito dovrà essere ripagato alla fine del quinto anno a condizione che gli obiettivi prestabiliti siano raggiunti. Un ulteriore elemento che distingue il *social impact bond* di Rikers Island rispetto a quello di Peterborough riguarda la presenza di un *credit enhancement*, introdotto nella forma di una parziale garanzia sul prestito offerta da Bloomberg Philanthropies.

Questa garanzia è messa a disposizione nella forma di un *grant* pari a \$7,2 milioni offerto da Bloomberg Philanthropies all'intermediario MDRC che dovrà essere gestito mediante un fondo di garanzia a sostegno del prestito di Goldman Sachs. Pertanto, Goldman Sachs gode del potenziale rialzo del rendimento, ma risulta al tempo stesso anche protetta per una parte significativa del capitale investito dal rischio di ribasso grazie alla garanzia del credito fornita da Bloomberg Philanthropies. Se il tasso di re-incarcerazione scenderà di oltre il 20% rispetto al livello storico, Goldman Sachs riceverà un ritorno di \$2,1 milioni, mentre se il tasso di recidiva non raggiungerà l'obiettivo minimo di decrescita, ossia almeno il 10%, Goldman Sachs potrebbe perdere fino a \$2,4 milioni.

Qualora gli obiettivi di *performance* stabiliti con il *social impact bond* di New York non fossero raggiunti, l'intermediario MDRC non sarà tenuto a pagare nulla a Goldman Sachs salvo quanto ricevuto a garanzia da Bloomberg Philanthropies. D'altra parte, se i fondi di garanzia rimanessero dopo questo primo *social impact bond*, MDRC su mandato di Bloomberg Philanthropies potrà trattenerli per il sostegno futuro di altri *social impact bond*. Questa opportunità di spostare la garanzia Bloomberg Philanthropies da un *social impact bond* di successo ad un altro costituisce un incentivo per l'intermediario MDRC a garantire che gli obiettivi di *performance* del *social impact bond* siano soddisfatti.

Come è emerso nell'estate del 2015, il programma, che prevedeva una terapia comportamentale-cognitiva sperimentata positivamente per la riduzione della recidiva in molti altri contesti, non ha consentito al *social impact bond* di Rikers Island di raggiungere gli obiettivi prestabiliti. La conseguenza è stata che i promotori, in particolare la città di New York, hanno optato per non dare seguito al programma, posto che i tassi di riduzione della recidiva non rendevano più ragione degli sforzi, anche economici, alla base della sperimentazione (Vera Institute 2015, MdrC 2015).

#### 4. UNA VIA ITALIANA AI SOCIAL IMPACT BOND: PARTIRE DALLE CARCERI

Il caso per una via italiana ai *social impact bond* è emerso con particolare insistenza verso la fine del 2014, allorché si impose, anche sulla stampa nazionale, una notizia relativa alla chiusura di un progetto di sperimentazione avviato nel 2003 e che prevedeva la gestione delle cucine da parte dei detenuti. Tale sperimentazione, condotta

da dieci cooperative sociali specializzate nel settore, nonostante avesse portato risultati inequivocabilmente positivi veniva infatti bruscamente interrotta, con lo stupore di tutti gli operatori del settore.

Le ragioni di tale scelta erano state in prima lettura ricondotte allo stato generale delle finanze pubbliche e sin da subito erano state fatte oggetto di forti critiche da parte degli operatori del settore, dell'opinione pubblica e di alcuni esponenti della classe politica.

Questo non è stato sufficiente a far tornare sui propri passi il Ministero della Giustizia, tuttavia ha consentito di portare all'attenzione di molti quanto sino a quel momento costituiva conoscenza di pochi. Allo stato attuale infatti, nelle carceri italiane operano circa una ventina di cooperative sociali, come ad esempio quelle appartenenti al Consorzio Sociale Giotto<sup>10</sup>, che hanno come scopo quello della rieducazione del detenuto e del suo futuro reinserimento nel tessuto sociale.

### *Gli effetti dei tagli, tra questioni economiche e ideali*

L'attenzione alle attività svolte dalle cooperative sociali nelle carceri italiane ha a sua volta suscitato un certo interesse a proposito del tema della recidiva, i cui costi sulle finanze pubbliche sono significativi se si pensa che l'esborso giornaliero per un carcerato nel 2013 è stato all'incirca di 125 euro<sup>11</sup>. Le elevatissime percentuali medie si riducono drasticamente laddove operino soggetti in grado di svolgere attività analoghe a quelle svolte dal Consorzio Sociale Giotto. Al netto di una certa approssimazione delle stime, si parla di punte del 90% di recidiva per carcerati non coinvolti in programmi rieducativi del genere di quelli qui in discorso, a fronte di una recidiva media dei soggetti beneficiari di tali percorsi intorno al 2% (Fattorini 2014).

I motivi che stanno alla base di dati così eloquenti risiedono chiaramente nel fatto che la possibilità di apprendere un mestiere durante il periodo di reclusione consente di limitare le difficoltà inerenti la ricerca di un impiego successivamente alla liberazione.

Ma l'impatto sociale di realtà come quelle citate non si spiega semplicemente con le prospettive di lavoro che può avere un carcerato che ha ricevuto un qualche tipo di

<sup>10</sup> Le cooperative appartenenti al Consorzio Sociale Giotto sono presenti nelle carceri da oltre vent'anni e dal 2004, anno di costituzione del Consorzio, gestivano la mensa della Casa di Reclusione Due Palazzi di Padova, dove ogni giorno venivano preparati e serviti colazioni, pranzi e cene per i quasi 900 detenuti, grazie al lavoro remunerato di alcuni di loro. Il richiamo al Consorzio Sociale Giotto è dovuto al fatto che esso, oltre ad essere stata una delle voci più decise nel contrastare le scelte del direttore del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, solo alcuni mesi dopo tali vicende, ritornava all'attenzione del pubblico attraverso uno studio pubblicato nella tarda primavera del 2015 cui si farà più preciso riferimento nelle pagine seguenti.

<sup>11</sup> Questo dato è di gran lunga inferiore al costo effettivo di un carcerato. Infatti il costo di 125€ deriva dai dati messi a disposizione del Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria, che certifica tale cifra considerando solamente i costi direttamente sostenuti dal Ministero della Giustizia. Tuttavia nelle carceri italiane lavorano anche dipendenti del Ministero della Sanità e del Ministero dell'Istruzione, che ovviamente gravano sui bilanci dei rispettivi "datori di lavoro". Queste sono solo alcune delle voci di spesa ulteriori che restano escluse dal computo del costo medio sopra riportato.

formazione professionale. Durante la detenzione, laddove svolta partecipando ad alcuni dei programmi che le cooperative mettono in campo all'interno delle carceri, i detenuti percepiscono uno stipendio che – con le debite differenze – è comunque legato al sistema di mercato: questo consente a non pochi dei carcerati di contribuire dal carcere alle economie familiari. Non c'è bisogno di esplicitare il fatto che una simile possibilità contribuisce significativamente al mantenimento di quei rapporti indispensabili ad un re-inserimento successivo del carcerato nel tessuto familiare e dunque sociale.

Ancora, si può richiamare un ulteriore impatto positivo, con specifico riferimento a quelle realtà che offrono – o meglio offrivano – servizi mensa all'interno delle strutture attraverso l'impiego di personale selezionato tra i carcerati stessi: nel percorso rieducativo e nel processo di apprendimento professionale, la qualità dei pasti offerti all'interno dei carceri nei quali il servizio era previsto è notevolmente cresciuta nel corso degli anni. Anche qui sembra ovvio sottolineare le ricadute positive che una alimentazione sana comporta in termini di benessere psico-fisico, contribuendo positivamente al recupero pieno della persona, oltre che alla riduzione delle spese per i farmaci eventualmente necessari per le frequenti precarie condizioni di salute dei carcerati.

In ogni caso – e su un piano per così dire di riflessione generale – giova l'esemplificativo caso di scuola spesso riportato anche sui media: è il caso del detenuto che esce di galera e torna a “scippare la signora anziana”, che a sua volta cade e si rompe il femore, dando così luogo alle spese sanitarie per l'ospedale, le spese della sicurezza per la polizia che arresta il delinquente oltre a quelle giudiziarie una volta compiuto il passaggio in tribunale e, infine al costo del carcere. La filiera, che nell'esempio sembra banale, in realtà grava significativamente sulle finanze pubbliche e in ultima analisi su tutti i cittadini. Basti pensare che alcuni si spingono a sostenere che ogni carcerato che non torna a delinquere significa un risparmio di un centinaio di migliaia di euro: insomma, il lavoro in carcere sembrerebbe convenire tanto all'uomo che allo Stato.

### *Perché le carceri possono essere un caso studio per la finanza sociale*

Quanto ora sommariamente illustrato potrebbe anche non trovare cittadinanza in qualche visione politica che ritenesse fuori luogo l'impiego di risorse (pubbliche) a favore di chi abbia commesso atti penalmente rilevanti e perciò si trovasse privato della propria libertà. L'obiezione frequente è quella relativa alla inopportunità di offrire lavoro ai carcerati in un momento che vede la disoccupazione giovanile ai massimi storici. Sarebbe in sostanza ingiusto che chi ha commesso un errore si trovi privilegiato rispetto alla possibilità di lavorare, mentre chi si è sempre attenuto al rispetto della legge dovesse annasparsi nelle condizioni disastrose dell'attuale mercato del lavoro.

A tale obiezione potrebbero essere offerte numerose risposte, tra le quali alcune di carattere più ideale. Rimane dunque lo spazio per un livello politico del discorso, che tuttavia qui non è in discussione. In realtà, considerato quanto sopra illustrato, ciò che è interessante sottolineare è la capacità di determinate attività svolte dalle cooperative di generare risparmi considerevoli per le casse del settore pubblico, il quale si troverebbe nelle

condizioni di avere somme maggiori per sviluppare politiche attive su altri fronti.

L'impatto di un percorso lavorativo e rieducativo è notevole e le sue ricadute positive si possono registrare anche su differenti capitoli della spesa pubblica (non solo dunque per i costi dell'amministrazione penitenziaria, ma si pensi ad esempio al risparmio in termini di sussidi di disoccupazione o anche alla diminuzione dei costi per la sicurezza o alla sanità). Alla luce di queste osservazioni risulta ancora più sorprendente il fatto che programmi rieducativi come quelli realizzati dal Consorzio Sociale Giotto siano assolutamente l'eccezione all'interno del sistema carcerario italiano. Su una popolazione di circa 50.000 detenuti meno di un migliaio beneficiano di simili percorsi di accompagnamento e rieducazione.

Dunque il problema emerso in questo recente periodo chiede di formulare possibili soluzioni: se non per ragioni di tipo umanitario, almeno sulla base di elementi puramente legati ad una logica di maggiore efficienza economica complessiva. E le soluzioni da ricercare non sono finalizzate semplicemente al ripristino delle attività sino a poco tempo fa svolte, come la gestione delle mense interne delle carceri, ma addirittura dovrebbero mirare a stabilizzare la presenza delle cooperative che fanno lavorare i carcerati, facendo diventare tale fenomeno la regola e non l'eccezione.

In sostanza, si tratta di valutare quali iniziative o quali sistemi siano in grado di rendere sostenibili, anche da un punto di vista economico, le attività svolte dalle cooperative, magari senza scaricare integralmente la questione sulle loro spalle, e dunque immaginando sistemi di incentivi o *partnership* tali da consentire di portare i servizi offerti su scala nazionale, a livello di sistema. Ecco perché i problemi emersi negli ultimi mesi del 2014, con riferimento ai temi della finanza sociale, costituiscono un primo caso di studio tutto italiano.

### *I tre modelli teorici di riferimento*

Occorre perciò individuare i possibili modelli teorici di riferimento con i quali sono stati generalmente affrontati casi del tipo di quello sopra illustrato. In via approssimativa e senza pretesa di esaustività, lasciato per ora a margine un sistema "puro" di finanziamento pubblico, si possono segnalare tre "vie" generalmente percorse nella ricerca di soluzioni a problemi connessi con il sostegno economico di attività private a finalità sociale. Si tratta chiaramente di una semplificazione, tuttavia è utile iniziare a segnalarli nei loro aspetti generali.

Un primo modello, tipico del sistema statunitense, gioca su scelte concernenti la politica fiscale. Si tratta in sostanza di predisporre un sistema di deduzioni (o anche detrazioni) che consenta di fatto ai privati di allocare risorse proprie a favore di realtà (pubbliche o private) che si adoperino nella risposta ad alcune esigenze pubbliche (Bakija 2013). Un modello che poggiasse su una serie di possibili deduzioni (o detrazioni) fiscali presenta alcuni vantaggi. La possibilità di dedurre (o detrarre) le somme donate ad attività a finalità pubblica o sociale, considerato che simili esperienze spesso ricevono finanziamenti pubblici, sostanzialmente significa eliminare un passaggio, quello del prelievo fiscale

da parte dello Stato che poi di norma “gira” le somme percepite al soggetto destinatario dell’aiuto pubblico. In tal modo si può registrare una riduzione dei costi di transazione e quindi un aumento delle disponibilità per il soggetto destinatario della donazione. Inoltre, la possibilità che il privato scelga a chi dare i propri soldi è da molti considerata come l’introduzione di uno strumento utile per lo sviluppo di una dimensione democratica nei processi di produzione e erogazione di servizi a finalità sociale i quali, seppur regolamentati e individuati attraverso la previsione *ex lege* di deduzioni o detrazioni, sarebbero di fatto consegnati alla libera scelta del cittadino. Non si tratta comunque di un sistema di incentivi perfetto, posto che presenta anche taluni profili critici.

Oltre alle più ovvie obiezioni in termini di equità, che però si potrebbero superare dal momento che il quadro di riferimento è quello di un secondo welfare (Ferrera 2013), un possibile profilo critico potrebbe riguardare l’ipotesi che solo alcuni servizi sociali, quelli percepiti come più urgenti dai cittadini, riceverebbero donazioni da parte dei privati, con la conseguenza che altri e diversi bisogni potrebbero rimanere invece scoperti. Un sistema di deduzioni o detrazioni eliminerebbe di fatto il ruolo dello Stato come intermediario, tuttavia l’asimmetria informativa tra i cittadini e le imprese che svolgono attività a finalità pubbliche è elevata, anche a causa di una scarsa trasparenza del terzo settore e delle difficoltà connesse alla valutazione dell’effettivo impatto sociale. Una possibile conseguenza è quindi quella della c.d. selezione avversa, per la quale le somme offerte dai privati alle imprese sociali (in senso lato) tenderebbero a diminuire, insieme alla qualità dei servizi erogati dai beneficiari: è pur vero che qui si tratta di realtà legate anche a motivazioni di tipo ideale e il rapporto che si instaura tra donatori e beneficiari è in parte diverso da quello che intercorre tra venditore e acquirente, tuttavia, che sia lo Stato o meno, la presenza di un intermediario sembra essere necessaria.

Un secondo modello di riferimento conosciuto è quello che prevede il ricorso a realtà altamente capitalizzate o che godano comunque di *endowments* significativi, le quali sono in grado di sostenere iniziative come quelle delle cooperative sociali operanti nelle carceri.

Questo modello mette al centro del proprio funzionamento realtà filantropiche come quelle rappresentate in Italia dalle fondazioni di origine bancaria. Un sistema filantropico “forte” dipende da molteplici fattori, sia di natura culturale che legati al sistema politico ed economico. Come già segnalato altrove, il mondo filantropico è oggi caratterizzato da forti processi di cambiamento, entro i quali si registra l’emersione di nuovi soggetti e nuovi strumenti.

Il modello che prevede importanti spazi di intervento occupati dal mondo della filantropia, mentre non esclude specifiche scelte di politica fiscale, si differenzia dal precedente per il fatto di “inserire” alcune istituzioni private tra i cittadini e il mondo delle imprese sociali (intese in senso lato, facendovi quindi rientrare anche le cooperative da cui si è partiti). Anche qui si possono segnalare con una certa approssimazione alcuni profili di interesse e alcune criticità. Infatti, le fondazioni filantropiche supportano da tempo il terzo settore e, sulla base della loro consolidata esperienza, hanno acquisito una conoscenza approfondita dei bisogni sociali e dei tentativi di risposta messi in campo dalla società civile. In altri termini possiedono un *know-how* significativo, in particolare conoscono in

modo approfondito quelle che possono essere considerate le *best practice*. Con riferimento al contesto italiano si deve riconoscere che un simile sistema di supporto al terzo settore presenta l'indubbio vantaggio della sua fattibilità: molte imprese sociali e cooperative devono la loro sostenibilità economica ai contributi delle fondazioni di origine bancaria, le quali da tempo sono impegnate in tal senso, di fatto assolvendo al ruolo che una volta era stato svolto dallo Stato (sia come finanziatore sia come intermediario).

Tale elemento in parte assolve al bisogno di "recuperare" quella asimmetria informativa di cui si è fatto cenno poc'anzi. Tuttavia non si può negare che una significativa asimmetria informativa esista anche tra i cittadini e le fondazioni stesse. Di più, si deve considerare che gli introiti delle fondazioni, che costituiscono la base della loro capacità di erogazione, provengono dagli utili prodotti dagli istituti bancari di cui le fondazioni detengono alcune quote: sebbene indirettamente, i capitali a disposizione delle fondazioni di origine bancaria, sono formati dagli utili derivanti dagli acquisti che i privati hanno effettuato di determinati servizi bancari, dunque a prescindere da logiche di tipo filantropico e di finalità pubblica. Su tali elementi, alcuni critici del sistema delle fondazioni di origine bancaria, oltre a censurare la scarsa trasparenza di tali soggetti e delle attività da questi poste in essere a favore del terzo settore, segnalano come il limite spesso attribuito al sistema dei finanziamenti pubblici è riscontrabile anche con riferimento al sistema delle erogazioni filantropiche: il meccanismo dell'erogazione a fondo perduto (seppur bilanciato da eventuali oneri specifici di rendicontazione, non solo economica) porterebbe ad una crescente dipendenza dal sistema delle fondazioni di origine bancaria del terzo settore, con il correlato rischio di logiche assistenzialistiche che costituirebbero un limite alla crescita del privato-sociale<sup>12</sup>.

Un terzo modello di riferimento, infine, consiste nel più recente e celebre sistema dell'*impact investing*, di cui si è qui già discusso con particolare riferimento allo strumento dei *social impact bond*: questi si presenta come un tentativo di ibridazione dei due modelli precedenti, che mira a preservarne i profili ritenuti più positivi. Da un lato, il coinvolgimento dei privati nella scelta dei servizi sociali che fossero ritenuti più utili ed efficaci, attraverso una logica di "democrazia finanziaria" che consentirebbe mediante il sistema delle deduzioni e detrazioni l'esercizio di una scelta diretta e libera; dall'altro una visione dei servizi sociali come sistema di redistribuzione della ricchezza attraverso attività filantropiche, magari debitamente incentivate, ma comunque concepite come complementari ai sistemi di Stato e mercato, in un'ottica di distribuzione dei rischi secondo le capacità di farsene carico di ciascun soggetto.

<sup>12</sup> A tali critiche si può aggiungere una ulteriore osservazione, sulla base di quanto segnalato anche di recente a proposito della possibilità di concepire le fondazioni come laboratori di politiche pubbliche: se le fondazioni hanno risorse (economiche e *know-how*) sufficienti per farsi carico del rischio connesso all'innovazione sociale, il loro contemporaneo impegno per il sostegno dell'ordinaria attività del terzo settore rischierebbe di tradursi nella sottrazione di buona parte delle proprie risorse al sostegno di attività innovative che le fondazioni, meglio di altri soggetti, sembrerebbero in grado di assicurare nel modo più efficiente.

Tuttavia un simile modello ha mostrato anche i propri limiti: oltre ad una complessità che rende difficile considerare lo strumento dei *social impact bond* come un meccanismo perfetto e attuabile a prescindere dalle specificità del contesto politico-istituzionale-sociale nel quale va ad esser utilizzato, bisognerebbe misurarsi con elevati costi di transazione, da alcuni ritenuti tali da rendere sconveniente il ricorso a simile sistema di *partnership*. Peraltro la struttura di un *social impact bond*, prevedendo il coordinamento di una molteplicità di differenti soggetti, porrebbe seri problemi a livello di *governance* e di distribuzione dei rischi (politici, finanziari, reputazionali, ecc.) (Burand 2013). Ancora, il sistema dei contratti *pay-by-results* o *pay-for-success*, se talvolta si è dimostrato migliore di altri schemi per una allocazione ottimale delle risorse economiche, in taluni altri casi sembra aver giocato come incentivo per distorsioni nelle attività svolte dai c.d. *social service provider*, i quali potrebbero essere spinti a trascurare le attività principali per concentrarsi su quelle più facilmente misurabili (McHugh et al. 2013). Infine, tra le critiche che trovano spazio nei confronti dei *social impact bond* bisogna segnalare le difficoltà connesse alla misurazione dell'impatto sociale di determinate azioni, posto che anche qualora si individuassero metriche adeguate, rimarrebbe almeno in parte aperto il nodo relativo al nesso di causalità tra azioni svolte e risultati ottenuti, non sempre univocamente individuabile.

Con le debite specificazioni e considerando anche possibili differenze nella visione delle relazioni tra pubblico e privato, si deve riconoscere che tutti i modelli sino ad ora illustrati non sembrano pienamente soddisfacenti per rispondere in modo effettivo e a livello di sistema alla problematica (o all'opportunità) posta dal caso delle cooperative che offrono lavoro ai detenuti delle carceri. Ovviamente i diversi modelli sopra illustrati non sono mutuamente escludibili, dunque vi è spazio per una visione plurale delle soluzioni da approntare e perseguire.

Tuttavia, alla luce anche delle esperienze di Peterborough e di Rikers Island sembra opportuno segnalare che lo strumento dei *social impact bond*, al netto dei limiti che ha peraltro già dimostrato, ha il merito di salvaguardare alcuni aspetti essenziali e ritenuti vantaggiosi nel quadro degli altri due modelli teorici di riferimento: infatti, da un lato, i *social impact bond* sembrano valorizzare la partecipazione dei privati nella identificazione dei bisogni sociali, nella costruzione di risposte adeguate e nella promozione di *best practice*; dall'altro, permettono il sorgere di soggetti capaci di svolgere la necessaria funzione di intermediazione tra i capitali c.d. pazienti e le realtà più efficienti ed efficaci operanti nel sociale, oltre che individuare e sostenere attori idonei a veicolare capitali e *know-how* consistenti per il sostegno e lo sviluppo, soprattutto nelle prime fasi iniziali, di esperienze imprenditoriali ad alto impatto sociale.

I *social impact bond* rimangono quindi come indicazione generale per affrontare alcuni nodi sociali particolarmente delicati, quale quello della recidiva nelle carceri. In altri termini, poiché il tema della finanza sociale o dei *social impact bond* è come sopra argomentato ascrivibile, sia sul piano teorico che a livello di pratiche, al fenomeno già sviluppato a partire almeno dall'ultimo decennio del secolo scorso per quanto riguarda la costruzione di alcune grandi infrastrutture, cioè all'ambito della finanza di progetto (Pasi

2014), al netto di alcuni schemi divenuti *standard*, le soluzioni più adeguate debbono essere ricercate di volta in volta, sulla base di numerosi fattori capaci di influenzare ampiezza e struttura delle *partnership* messe in campo. Dunque si tratta di avviare una riflessione circa il ruolo che il mercato del credito potrebbe avere in particolari schemi negoziali, costruiti sulla scia delle logiche sottostanti i *social impact bond*. Infatti, l'individuazione di un nuovo modello, o meglio, di un nuovo strumento di *policy* per il consolidamento economico e lo sviluppo del terzo settore, dovrà passare per l'approfondimento dei modelli di *social impact bond* sino ad oggi utilizzati: come documentano le esperienze citate più sopra, non si può escludere, anzi bisogna seriamente considerare, la possibilità di un ruolo attivo del mercato del credito.

##### 5. TRA RAGIONI DI BUSINESS E RAGIONI DI POLICY: UNO SPAZIO PER IL CREDITO

Al di là della fattibilità sul breve termine di operazioni analoghe a quelle realizzate mediante i *social impact bond* di Peterborough e di Rikers Island, occorre pertanto riconoscere che esiste una possibile convergenza tra ragioni di *business* e ragioni di *policy*. Tale convergenza è peraltro più potenziale che reale, tuttavia ciò non significa che l'avvento di nuovi strumenti di *policy*, in specie nuovi modelli contrattuali a disposizione della pubblica amministrazione, possa avvenire a prescindere da un ruolo attivo svolto in tal senso dall'industria dei servizi finanziari e, in particolare, dal mondo del credito.

Eventualmente sarà proprio il contrario. Un mercato può essere più o meno consapevolmente creato attraverso disposizioni normative e l'adozione di determinate politiche da parte dei governi, tuttavia, come più di frequente avviene, un mercato, ancorché fragile, pre-esiste all'iniziativa pubblica e l'uso in chiave strategica che di esso viene fatto dal settore pubblico è solo successivo: pertanto, se è vero che per il costituirsi di un nuovo mercato o di nuovi spazi in mercati già esistenti occorre considerare attentamente il versante della domanda, al tempo stesso non si può negare che essa si sviluppi anche grazie alla predisposizione di una offerta che sia in grado di intercettarla, magari sostenendone l'emersione in una prima fase. In tale prospettiva, ferma la necessità di ricercare e specificare i caratteri del ruolo che il mercato del credito potrà decidere di assumere, un prerequisito che non può essere trascurato riguarda l'esistenza di realtà imprenditoriali *sui generis* i cui risultati "sociali" non solo siano in grado di sorprendere anche i più scettici, ma possano altresì essere "dimostrati", così da consentire l'avvio di una riflessione comune tra terzo settore e mondo del credito, oltre ogni possibile (e spesso reciproco) pregiudizio.

Con tale finalità quindi sembra più che opportuno richiamare qui di seguito uno studio svolto da alcuni ricercatori proprio su un caso di una cooperativa sociale operante nell'ambito delle carceri italiane (Perrone et al. 2015)<sup>13</sup>. L'obiettivo è quello di dare

<sup>13</sup> Il lavoro è stato realizzato da Andrea Perrone e altri ricercatori, i quali grazie al finanziamento del Fetzer Institute hanno svolto uno studio approfondito, attraverso interviste semi-strutturate, sulle vicende della Cooperativa Giotto. La ricerca apparsa nella serie dei *Working Paper* della Collana 2WEL,

coerenza al percorso sin qui svolto e contemporaneamente offrire una idea più precisa delle attività (e dei modi di tali attività) svolte da simili soggetti. Si tratta qui del caso del già citato Consorzio Sociale Giotto di Padova.

#### *Il caso della Cooperativa Giotto e il lavoro in carcere*

Ciò che in via preliminare appare corretto segnalare rispetto ad analoghe celebri esperienze è che i soggetti coinvolti nel “programma rieducativo” (termine ambiguo ma utile a sviluppare la nostra riflessione) del Consorzio Sociale Giotto non sono di certo “facili”. Infatti si tratta di detenuti che hanno ricevuto condanne di reclusione per periodi significativi, mai inferiori al decennio e in tre casi addirittura si tratta di ergastoli (la pena media, esclusi appunto gli ergastoli, è di 15,5 anni). Ciò significa che i reati per i quali sono stati condannati non sono di certo quelli che spesso sono qualificati come “bagatellari”. Molti intervistati poi non sono, come si dice, di “primo pelo”: sono alla seconda o alla terza condanna. Anche i dati anagrafici dei carcerati intervistati, tra cui figurano anche ultra sessantenni (l'età media è di 46 anni), sono utili a mettere in evidenza l'eccezionalità dei risultati raggiunti: sappiamo bene che la giovane età è spesso un fattore di propensione al cambiamento che si perde con il passare degli anni.

#### *Ragioni di impresa e investimenti possibili*

La ricerca che qui è oggetto di commento sembra essere un ottimo punto di partenza per un percorso invero più ampio di quello che la stessa sviluppa: infatti, sotto le pressanti esigenze da tempo avvertite dagli osservatori più attenti e alle quali i *social impact bond* cercano di dare risposta, occorrerà proseguire, sviluppando una maggiore attenzione al versante per così dire “*business*” della vicenda. E questo nell'interesse di molti, a partire dalla cooperativa stessa fino alla collettività generale, passando magari anche per eventuali potenziali investitori-risparmiatori. Soprattutto si tratta di dare fiato ad un modo di concepire l'agire economico più confacente non solo e non tanto ad esigenze di carattere ideale, quanto piuttosto orientato al vero benessere collettivo, che beneficia in via principale della capacità di resilienza del sistema, sia esso economico o sociale. Infatti, oltre all'aspetto eminentemente sociale (che non deve essere concepito dualisticamente separato da altri, ma che è utile comunque distinguere), una attenta analisi dell'esperienza del Consorzio Sociale Giotto permette di segnalare ulteriori profili di estremo interesse, al di là appunto del ricorso prossimo o futuro a schemi negoziali come quelli dei *social impact bond*. I profili cui prestare attenzione appartengono a quello che è stato definito come il versante “*business*” o aziendale della cooperativa. In particolare sono alcune *performance* a sorprendere.

Percorsi di Secondo Welfare, col titolo “*Forgiveness and Work behind Bars: Giotto in the Due Palazzi Prison of Padua*” è accompagnata dalla prefazione di Gian Maria Flick e dalla postfazione di Adolfo Ceretti. Il 20 maggio del 2015 lo studio è stato presentato a Roma, presso il carcere di Regina Coeli alla presenza dell'ex ministro Paola Severino, del magistrato brasiliano Luiz Carlos Rezende E Santos, già membro del Consejo Nacional de Justicia, Jürgen Hillmer dell'Università di Brema in Germania, Senator für Justiz und Verfassung, e lo sceriffo della Contea di Cook (Chicago) Thomas J. Dart.

Si tratta di dati messi a disposizione dalla cooperativa stessa, che pertanto sarebbe interessante verificare ed approfondire, anche con lo scopo di ampliare il novero dei fattori considerati. Al di là di alcuni dati relativi al fatturato e agli utili, che secondo una teoria di impresa capace di affrancarsi dalla miopia dell'economia neoclassica, sono solo alcuni e nemmeno i più importanti tra i fattori da considerare, si può segnalare come in relazione all'attività di assemblaggio delle valigie, risultino scarti di produzione pari allo 0,1%. Si tratta di un dato notevole a proposito di *performance* aziendali, esattamente come quello che mostra il livello di soddisfazione degli utenti del call center gestito dai carcerati.

Ancora, i volumi della produzione rispetto al numero di impiegati e soprattutto le inevitabili barriere (anche logistiche) non è poca cosa: la cooperativa ogni anno sforna (nel senso stretto del termine) oltre 135.000 kg di pasticceria, realizza circa 45.000 kg l'anno di prodotti gastronomici che dalle cucine partono per l'esterno a favore di alberghi e ristoranti, mense universitarie e *catering*, monta fino a 200 biciclette al giorno, gestisce oltre 20.000 contatti telefonici al mese attraverso il proprio *call center* e arriva a montare e testare quasi 20.000 *business key* per la firma digitale. Peraltro i premi vinti dalla cooperativa, ottenuti in concorsi non riservati ad imprese sociali o simili, ma aperti a tutti gli operatori del settore dolciario, documentano come i ritmi sostenuti di lavoro non incidano sulla qualità complessiva della produzione. Qualità che poi è garantita su tutte le attività, grazie ad una serie cospicua di certificazioni e sistemi di *compliance* aziendale che tante volte mancano ad imprese tradizionali.

### *Ragioni sociali e il dibattito in corso*

Quanto ora illustrato è per dire che osservando alcuni aspetti più marcatamente “*business*” di realtà come il Consorzio Sociale Giotto, si potrebbe scoprire che in esse vi siano i “fondamentali” per eventualmente considerarle oggetto di investimento. Ovviamente l'analisi necessaria per portare ad una simile decisione dovrebbe essere svolta con accuratezza e a fronte di un interesse anche dell'impresa sociale, magari da tempo in attesa di un modo per crescere. Ciò che qui appare sufficiente è semplicemente dare senso, rendere plausibile, un approfondimento su una simile eventualità.

Il dibattito su cosa sia l'impresa sociale, particolarmente acceso in virtù della riforma del terzo settore (si veda in tal senso il recente scambio tra Vincenzo Manes e Giovanna Melandri) sembra in parte aver trascurato il carattere “integrale” che certe imprese hanno.

Come ben emerge dall'esperienza del Consorzio Sociale Giotto, l'impatto sociale e il ritorno economico (cioè la sostenibilità economica dell'impresa stessa) sono elementi correlati.

Il *management* delle cooperative appartenenti al Consorzio Sociale Giotto infatti ritiene che se le attività lavorative non fossero in grado di portare alla produzione di beni e servizi in grado di trovare riscontro sul mercato, presto o tardi anche il “valore sociale”, cioè il recupero e il cambiamento dei carcerati, non potrebbe che ricevere danno. D'altra parte questa idea profondamente integrale di impresa fu colta anche dall'allora ministro della Giustizia Severino, quando visitando proprio il Consorzio Sociale Giotto ebbe a dire:

«Oggi in carcere ho visto dei lavori straordinari, non i soliti pezzetti messi insieme per far passare il tempo ai detenuti. Le biciclette, i panettoni, i *call center* che funzionano. Non elemosine, ma qualcosa di attrattivo per gli imprenditori e utile per l'economia del paese» (Giotto 2012).

Il tema è quindi favorire imprese capaci di coniugare impatto sociale e sostenibilità economica, per poter cambiare la struttura dell'economia che conosciamo. D'altra parte l'esperienza imprenditoriale del Consorzio Sociale Giotto sfida certe categorie concettuali che nonostante la crisi finanziaria continuano ancora oggi a circolare nel pensiero (economico ma non solo) *mainstream*. Non è infatti un caso che tale necessità abbia “smosso” un premio Nobel per l'economia come Stiglitz, il quale ha chiaramente avvertito che «è necessario un processo di ripensamento generale per trovare un nuovo equilibrio tra mercati, governi e altre istituzioni, inclusi i soggetti non profit e le cooperative, con lo scopo di costruire un sistema economico plurale [...]. Ci siamo concentrati troppo a lungo su un solo modello, quello della massimizzazione del profitto, e in particolare su una variante di tale modello, un mercato incontrollato. Abbiamo visto che quel modello non funziona ed è chiaro che abbiamo bisogno di modelli alternativi. Abbiamo anche bisogno di far di più per identificare il contributo che queste forme alternative di organizzazioni (cioè le cooperative o imprese sociali) stanno dando alla nostra società e, quando parlo di contributo, non lo intendo appena in termini di PIL, ma come contributo alla soddisfazione» (Stiglitz 2009).

## 6. CONCLUSIONI

Dietro a realtà imprenditoriali che sono in grado di generare significativi impatti sociali, spesso si celano aziende che sono altresì in grado di raggiungere *performance* importanti anche dal punto di vista aziendale. Ovviamente non è la regola e non si tratta di ragioni sufficienti per attirare investimenti a breve termine. Forse però approfondire il nesso tra i due versanti delle migliori imprese sociali, potrebbe consentire di entrare con un po' più consapevolezza nei temi della finanza sociale e dell'*impact investing*, suggerendo direzioni di sviluppo che siano in grado di superare alcuni dei limiti mostrati dai *social impact bond*. Si eviterebbero così affrettati snobismi ed eccessivi entusiasmi affrancandosi nello stesso tempo dalla necessità, rispetto la quale spesso si blocca ogni tentativo, di ottenere entrate dalle casse pubbliche.

Certo che il beneficio generato dalla presenza di realtà come il Consorzio Sociale Giotto riguarda tutti e – almeno in parte – dovrebbe potersi misurare anche dai risparmi che tale impresa senz'altro genera per i bilanci del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dunque del Ministero della Giustizia, fino ad arrivare in ultima istanza al contribuente. Tuttavia anche recenti prese di posizione sembrano sconsigliare di insistere sull'idea che si debba attendere sviluppi a breve sul fronte della pubblica amministrazione, che con ondivaga volontà e senz'altro serie costrizioni sul piano contabile, difficilmente potrà a stretto giro riconoscere il valore offerto da molte imprese sociali.

Il contributo che il fenomeno della finanza sociale sta offrendo a questo genere di situazione è in ogni caso chiaro: ci sono imprese sociali che sono in grado di generare elevati impatti sociali e al tempo stesso possiedono quei requisiti essenziali per garantire sul medio-lungo termine un qualche seppur minimo rendimento (magari anche solamente il costo del capitale). Un investimento su queste realtà, permettendo la loro crescita, salvo il caso di patologiche distorsioni, si tradurrebbe potenzialmente in un maggiore impatto sociale. Quindi, mentre sembrano tardare le ragioni di *policy*, approfondire sistemi e modelli a sostegno del *social business* potrebbe esser il modo migliore per ingannare il tempo e, oltre la battuta, per aprire proprio in questo ambito un nuovo spazio per il credito.

GIULIO PASI

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON J., PHILLIPS A., (2015), What We Learned From the Nation's First Social Impact Bond, *Huffington Post*, July 2<sup>nd</sup> 2015 ([http://www.huffingtonpost.com/james-anderson/what-we-learned-from-the-\\_1\\_b\\_7710272.html](http://www.huffingtonpost.com/james-anderson/what-we-learned-from-the-_1_b_7710272.html)).
- BAKIJA J. (2013), "Tax Policy and Philanthropy: A Primer on the Empirical Evidence for the United States and Its Implications", *Social Research*, 80 (2), p. 557-584.
- BARCLAY L., SYMONS T. (2013), *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, London, Social Finance.
- BURAND D. (2013), "Globalizing social finance: How social impact bonds and social impact performance guarantees can scale development", *NYU Journal of Law & Business*, 9 (2), p. 447-502.
- BURTON P. (2015), No Success Like Failure: N.Y. Sees Social Impact Bond Pluses, *The Bond Buyer*, July 2<sup>nd</sup> 2015 (<http://www.bondbuyer.com/news/regionalnews/ny-city-officials-social-impact-bond-big-plus-1077971-1.html>).
- CABINET OFFICE (2009), *The Council on Social Action*, London, Cabinet Office.
- CASEY M. J. (2015), Profits Meets Philanthropy in 'Pay-For-Success' Investments, *The Wall Street Journal*, June 29<sup>th</sup> 2015 (<http://blogs.wsj.com/moneybeat/2015/06/29/profits-meets-philanthropy-in-pay-for-success-investments-horizons/>).
- CENSIS (2014), Cattiva reputazione per l'Italia: -58% di investimenti esteri dall'inizio della crisi, *Diario della transizione*, n. 6 ([http://www.censis.it/?shadow\\_comunicato\\_stamp=120963](http://www.censis.it/?shadow_comunicato_stamp=120963)).
- DEL GIUDICE A. (2015), *I Social Impact Bond*, Milano, Franco Angeli.
- ESTY B., MEGGINSON M. (2003), "Creditor rights, enforcement, and debt ownership structure: Evidence from the global syndicated loan market", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 38 (1), p. 37-59.
- FATTORINI M. (2014), Quei detenuti-pasticceri che fanno risparmiare lo Stato. Il lavoro in carcere abbate la recidiva e riduce i costi pubblici. Il caso del panettone di Padova, *Linkiesta*, 1<sup>o</sup> Settembre 2014 (<http://www.linkiesta.it/it/article/2014/09/01/quei-detenuti-pasticceri-che-fanno-risparmiare-lo-stato/22696/>).
- FERRERA M. (2013), "Secondo Welfare perchè? Una introduzione", Franca Maino e Maurizio Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- FERRERA M., MAINO F. (2014), "Social Innovation Beyond the State. Italy's Secondo Welfare in a European Perspective", *Working Paper Percorsi di Secondo Welfare*, 2/14, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- GATTI S. (2005), Project Finance, in Stefano Caselli and Stefano Gatti (Eds.), *Structured finance: Techniques, products and market*, p. 37-93, Berlin, Springer.
- GIOTTO (2012), Paola Severino: la visita in carcere e il convegno in aula magna dell'Università, c.s., 17 Settembre 2012 ([http://www.officinagiotto.com/gli\\_eventi/2012/0-Eventi\\_2012/55-paola\\_severino\\_la\\_visita\\_in\\_carcere\\_e\\_il\\_convegno\\_in\\_aula\\_magna\\_dellcuniversity](http://www.officinagiotto.com/gli_eventi/2012/0-Eventi_2012/55-paola_severino_la_visita_in_carcere_e_il_convegno_in_aula_magna_dellcuniversity)).
- JOY M., SHIELDS J. (2013), "Social Impact Bonds: The Next Phase of Third Sector Marketization?", *Canadian Journal of Nonprofit and Social Economy Research / Revue canadienne de recherche sur les OBSL et l'économie sociale*, 4 (2), p. 39-55.

- KENNEDY R., NOVGRATZ J. (2010), *Innovation for the BoP: The Patient Capital Approach*, Ted London, Stuart Hart (eds.) *Next generation business strategies for the base of the pyramid: new approaches for building mutual value*, New Jersey, Pearson.
- LAW J., SMULLEN J. (2008), *Bond, Dictionary of Finance and Banking*, New York, Oxford University Press.
- MAINO F. (2012), “Il secondo welfare: contorni teorici ed esperienze esemplificative”, *La Rivista delle Politiche Sociali /Italian Journal of Social Policy*, 4, p. 167-182.
- McHUGH N. et al. (2013), “Social impact bonds: a wolf in sheep’s clothing?”, *Journal of Poverty and Social Justice*, 21 (3), p. 247-257.
- MDRC (2015), MDRC Statement on the Vera Institute’s Study of the Adolescent Behavioral Learning Experience (ABLE) Program at Rikers Island, p.r., July 2<sup>nd</sup> 2015 (<http://www.mdr.org/news/announcement/mdrc-statement-vera-institute-s-study-adolescent-behavioral-learning-experience>).
- NICHOLLS A., TOMKINSON E. (2013), “The Peterborough Pilot Social Impact Bond”, *Case study paper: Said Business School*, Oxford, Said Business School.
- OLSON J. & PHILLIPS A. (2013), “Rikers Island: The First Social Impact Bond in the United States”, *Community Development Investment Review*, 9 (1), p. 97-101.
- PASI G. (2014), “Challenges for European Welfare Systems. A Research Agenda on Social Impact Bonds”, *Review of Applied Socio-Economic Research*, 8 (2), p. 141-151.
- PERRONE et al. (2015), “Lavoro e perdono dietro le sbarre. La cooperativa Giotto nel carcere Due Palazzi di Padova”, *Working Paper Percorsi di Secondo Welfare*, 3/15, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- PINTO J.M. (2013), “What is Project Finance?”, *Working Paper 12/2013*, Lisbon: School of Economics and Management, Catholic University of Portugal.
- RAND EUROPE (2011), *Lessons Learned from the Planning and Early Implementation of the Social Impact Bond at HMP Peterborough*, London, Ministry of Justice, 2011.
- SALAMON L. (2014), *Leverage for Good. An Introduction to the New Frontiers of Philanthropy and Social Investment*, New York, Oxford University Press.
- SOCIAL FINANCE (2014), Peterborough Social Impact bond Reduces Reoffending by 8.4%: Investors on Course for Payment in 2016, p.r., August 7<sup>th</sup> 2014 (<http://www.socialfinance.org.uk/wp-content/uploads/2014/08/Peterborough-First-Cohort-Results.pdf>).
- SOCIAL FINANCE (2012), *A new tool for scaling impact: How social impact bonds can mobilize private capital to advance social good*, London, Rockefeller Foundation.
- STIGLITZ J. (2009), “Moving Beyond Market Fundamentalism to a More Balanced Economy”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80 (3), p. 345-360.
- STIGLITZ J., A. SEN & J.P. FITOUSSI (2009), *The Measurement of Economic Performance and Social Progress Revisited*, OFCE, n. 2009-33.
- VERA INSTITUTE (2015), Impact Evaluation of the Adolescent Behavioral Learning Experience (ABLE) Program at Rikers Island, summary of findings, July 2<sup>nd</sup> 2015 (<http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/adolescent-behavioral-learning-experience-evaluation-rikers-island-summary.pdf>).

# IL RATING DI LEGALITÀ NEL MODELLO COMPETITIVO DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE

**Abstract.** *Legality Rating in the Competitive Model of Social Responsibility.* Social cohesion, in its several forms, is nowadays a recognized competitiveness factor, but in order to become a driving force of a positive economy it has to be rebuilt on the basis of the “new values” of transparency and equality, legality and justice, importance of the individual and of his rights, the relationship of trust between institutions, companies and civil society. An approved and shared code of conduct leading every player in the field to take into account collective interests and to openly report their activities in order to create a system of mutual trust and reliability. A system of values which is in need of its own formal and substantial identity, of a tangible effectiveness of the consistency of its behaviours of choice, so that it can join the fray of those intangible assets in the overall evaluation of the performance of any kind of organization, to the advantage of its credibility and, as such, its reliability. In this regard, the normative introducing the legality Rating is quite remarkable, since it is an instrument which certifies and then rewards virtuous behaviours by companies, going beyond the mere observance of the law, aimed at correcting the competitive distortion of which unfortunately illegal practices take advantage of. The aspect of the actual advantages granted to the credited companies, though, is completely lacking, since there are different procedures and ways on each territory which are left to the discretion of the individual players, both regarding the P.A., where the discrepancy between the central system and the local one is strongly slowing down the application of the normative, and regarding the bank system, which, when responding to regulatory interference, is now well-aware of the need/opportunity to combine its role in the development dynamics – in addition to the economic ones – to the obligation of meeting operating results. As such, the ever-growing number of companies that are requesting it is even more significant; they are asking for it to testify, beyond the benefits directly linked to the normative, their ideological choice and the values driving their governance in order to win the development challenge.

Keywords: coesione sociale, rating di legalità

JEL: K40

## 1. LA COESIONE SOCIALE COME FATTORE DI COMPETITIVITÀ

Il termine **coesione**, come riportato anche da Wikipedia, l'enciclopedia libera del mondo on line, deriva dal latino *cohaesus*, part. pass. di *cohaerere*: essere strettamente unito.

In sociologia, **coesione sociale** indica l'insieme dei comportamenti e dei legami di affinità e solidarietà tra individui o comunità, tesi ad attenuare in senso costruttivo disparità legate a situazioni sociali, economiche, culturali, etniche. Il termine è stato usato per la prima volta nel 1893 da Durkheim nel suo primo importante lavoro intitolato "*De la division du travail social*" per rappresentare la relazione tra individuo e collettività e il relativo consenso quale premessa di qualsiasi formazione sociale.

Alla creazione di coesione sociale concorrono alcuni fattori. In primo luogo occorre la soddisfazione di alcune necessità materiali come occupazione, casa, reddito, salute, educazione. Il secondo fattore fondamentale è rappresentato dall'ordine e dalla sicurezza

sociale. Il terzo elemento della coesione è la presenza di *relazioni sociali attive* con la creazione di una rete di scambi di informazioni, supporto, solidarietà e credito. Il quarto requisito è il coinvolgimento di tutti nella gestione delle istituzioni, che consolida il senso di identità e di appartenenza a una collettività. Tali requisiti basilari, indicatori di progresso civile, sono fondamentali per la creazione di relazioni favorevoli e dunque di fiducia tra individui di una stessa comunità. L'insieme delle reti di relazioni, delle norme sociali e delle istituzioni che ne tutelano i valori di riferimento, quali elementi identitari in grado di generare senso di appartenenza, costituiscono il "capitale sociale" di una qualsiasi organizzazione socio-economica che richiede nel contempo forme più o meno complesse di integrazione tra asset materiali ed immateriali. Operando una distinzione tra quelli più propriamente appartenenti all'economia materiale e quelli caratteristici dell'economia immateriale, attengono alla prima categoria il capitale naturale, inteso non prodotto dall'uomo, che può essere riproducibile o non riproducibile (risorse naturali) e il capitale fisico, inteso come insieme del capitale materiale e costruito (fabbriche, infrastrutture,...). Alla seconda categoria appartengono, oltre il capitale sociale, il capitale umano, inteso come insieme delle conoscenze e delle competenze di una comunità.

Lo sviluppo socio-economico di un territorio è determinato, dunque, dalla interazione di tutte queste forme di capitale che, nell'auspicata tensione verso un'ideale condizione di equilibrio dinamico, contribuisce a creare un ecosistema solido, vitale e resiliente, la cui energia riverbera su tutti gli attori, sulla rispettiva propensione a creare valore e dunque sulla competitività. Già alla fine degli anni ottanta, con il programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, UNDP, si assisteva ad una prima definizione condivisa del concetto di sviluppo umano volto a superarne l'accezione tradizionale incentrata solo sulla crescita economica, per integrarvi fattori legati alla prospettiva di benessere degli individui intesa come possibilità/capacità di accedere alle risorse materiali ed immateriali disponibili in un dato ecosistema.

Un crescente processo di condivisione del ruolo centrale della persona e dei suoi diritti minato - o forse accelerato - dalle logiche "only business oriented" adottate soprattutto da alcune imprese multinazionali. Si assiste infatti, a cavallo tra i due secoli, ad sempre più diffusa irresponsabilità nei comportamenti adottati da alcune imprese -spesso configuranti gravi illeciti, a danno di molti negli interessi di pochi, nelle speculazioni finanziarie, nello smaltimento dei rifiuti e depauperamento ambientale, nello sfruttamento delle risorse umane, nella deviazione di fondi pubblici per fini privati- che vanno a spezzare il rapporto di fiducia tra impresa, istituzioni e società civile; che arrivano a minare la credibilità ed affidabilità non solo di una singola organizzazione ma di un intero sistema per l'evidente e diffuso livello di connivenza orientata al malaffare.

Una frattura dagli inattesi effetti ridondanti quale conseguenza della più profonda crisi dopo quella del '29 ma che porta in sé tutte le leve per la rinascita di una nuova economia.

Il processo di ri-centralizzazione del benessere collettivo trova, infatti, nuovo vigore nel condividere come imprescindibili quel sistema di valori che ormai non possono più non essere considerati alla base di tutte le politiche e strategie adottate per la crescita di una qualsiasi organizzazione, sia essa Stato, Territorio, Impresa: il rispetto e l'osservanza delle

leggi, la tutela e la promozione dei diritti umani, l'equità delle opportunità di inserimento e di crescita nella vita sociale, la difesa dell'ambiente e l'utilizzo sostenibile e responsabile delle risorse disponibili, lo sviluppo economico locale e la partecipazione democratica alle sue dinamiche evolutive.

La nuova centralità della coesione sociale in rapporto con la tenuta e la competitività di un sistema, sottolineata da diversi autori (Buck et al., 2005; Ache et al., 2008) nonché da alcune organizzazioni istituzionali (OCSE 2001, 2006) è la risposta dunque alle sfide poste dall'avvento del nuovo ordine economico: la globalizzazione, la crescita della concorrenza senza confini e la flessibilità del mercato del lavoro. E diviene "rete di protezione", nei fenomeni recessivi del mercato, laddove la coesione sociale è espressione di una tensione comune al benessere collettivo inteso come crescita, sviluppo umano di una comunità, di un territorio, di un sistema socio economico.

In tal senso, il sistema produttivo italiano sta mettendo alla prova la sua capacità di reagire alla crisi, come illustra l'indagine condotta da Unioncamere, che definisce *"coesive" le imprese fortemente legate alla comunità di appartenenza e al territorio in cui operano: perché sono radicate nel tessuto produttivo locale; perché investono nella tutela dell'ambiente, nella valorizzazione del capitale umano, nella solidarietà e nella cultura; perché condividono progetti col non profit; perché rafforzano i loro legami con le istituzioni territoriali, con il sistema bancario e con le associazioni di categoria.*

*Queste imprese italiane hanno registrato nel 2013 aumenti del fatturato, rispetto al 2012, nel 39% dei casi, mentre fra le imprese "non coesive" tale quota si ferma ben al di sotto, al 31%. Ma il ritorno più evidente della coesione è nella tenuta sociale dei territori. Le imprese "coesive" dimostrano infatti una migliore dinamicità in campo occupazionale: il 22% ha dichiarato un aumento degli occupati tra il 2012 e il 2013, contro il 15% delle altre imprese. Anche i rapporti con le istituzioni fanno la differenza: tra le imprese che hanno rafforzato negli ultimi due anni le relazioni con gli enti locali o con le Camere di commercio, il 24% ha registrato un aumento degli occupati nel 2013, contro il solo 15% nel caso delle imprese che hanno allentato le relazioni con le istituzioni. Incidono anche i rapporti evoluti con i consumatori. Cavalcando l'onda delle tecnologie web e dell'economia collaborativa, le imprese più lungimiranti costruiscono piattaforme di condivisione con i clienti effettivi e potenziali, per dar vita persino a processi di co-progettazione. Siamo i protagonisti mondiali, con gli Stati Uniti, del reshoring, il ritorno in patria di aziende che avevano delocalizzato: tra 2007 e 2012, pur senza misure pubbliche di sostegno, le ri-localizzazioni in Italia hanno rappresentato il 60% di quelle europee.*

Intorno a questi "nuovi valori" orientati al benessere della collettività stiamo assistendo ad un fenomeno di spontanea aggregazione identitaria, generato dall'intima necessità di riconoscere e riconoscersi nella condivisione di un unico codice comportamentale che induce tutti gli attori a tener conto degli interessi collettivi e a rendere conto in modo trasparente delle proprie attività al fine di creare un sistema di reciproca credibilità ed affidabilità.

Un sistema di valori che trova piena espressione nel modello della responsabilità sociale fondato sulla necessità/opportunità di integrare, nel perseguimento degli obiettivi di qualsiasi organizzazione, la sostenibilità economica con quella sociale ed ambientale; essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici, ma anche andare al di là, investendo “di più” nel capitale umano, nell’ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate, cercando di comprenderne le esigenze e di rispettarne le istanze.

Nato in stretta correlazione con il comportamento delle imprese -CSR: Corporate Social Responsibility- il concetto di responsabilità sociale viene definito dalla Commissione Europea come “La responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”, rivisitando la precedente versione presente nel Libro Verde del 2001 (integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate). Ma la sua evoluzione e soprattutto il ruolo che le si attribuisce nella sfida per lo sviluppo sostenibile ne ha ampliato gli ambiti di azione investendo tutti gli attori del sistema e divenendo SSR: Shared Social Responsibility. Il Consiglio d’Europa insieme alla Commissione europea ha recentemente presentato la Carta sulla responsabilità sociale condivisa alla quale hanno partecipato rappresentanti dei governi, delle Ong, dei sindacati e delle associazioni dei consumatori provenienti da 49 Paesi. La Carta si rivolge alle pubbliche autorità, ai governi locali e alle imprese richiedendo l’impegno di andare al di là di una visione riduttiva di efficienza economica delle proprie attività e di adeguare, monitorando e rispondendo alle aspettative economiche, ambientali, sociali di tutti i portatori di interesse, le proprie forme di governance ai principi dell’economia socialmente responsabile in modo da creare vantaggi competitivi duraturi da un lato e contribuire al benessere collettivo dall’altro.

Linee d’indirizzo ribadite anche nel Piano D’Azione Imprenditorialità 2020 - COM (2012) - 795, nell’Iniziativa per la politica industriale e nell’Atto unico per il mercato interno, al fine di creare le condizioni favorevoli per lo sviluppo di una società equa ed inclusiva, una crescita sostenibile, un comportamento responsabile delle imprese, delle comunità territoriali e una creazione di occupazione durevole nel medio e lungo termine, con espresso riferimento ai principi e agli orientamenti riconosciuti a livello internazionale (i principi guida ONU e le Linee guida OCSE e le Convenzioni ILO).

In questo scenario si inserisce L’“Action Plan” o Piano d’Azione nazionale sulla responsabilità sociale d’impresa 2012-2014, il primo documento presentato dal governo italiano, come da ciascun governo della UE, su proposta della Commissione per illustrare le azioni prioritarie e i progetti su cui intende far leva per la realizzazione della “Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese”. L’“Action Plan” tra i suoi obiettivi si è proposto di rafforzare gli “incentivi di mercato” favorendo la trasparenza e divulgazione delle informazioni economico-finanziarie, sociali e ambientali e l’implementazione di politiche premiali a sostegno delle organizzazioni virtuose.

## 2. IL RATING DI LEGALITÀ PER LE IMPRESE VIRTUOSE

In piena coerenza, nel 2012 è stato introdotto, con il decreto "Cresci Italia"<sup>1</sup>, il rating di legalità: un nuovo strumento per le imprese italiane, volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale. All'assegnazione di un "riconoscimento" - misurato in "stellette" ed indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e, più in generale, del grado di attenzione riposto nella corretta gestione del proprio business - l'ordinamento ricollega vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e agevolazioni per l'accesso al credito bancario nonché l'inserimento dell'impresa virtuosa nell'elenco presente sul sito web dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, nella sezione dedicata.

Il rating di legalità è stato disciplinato con delibera AGCM 14 novembre 2012, n. 24075; ha durata di due anni dal rilascio ed è rinnovabile su richiesta. Possono richiedere l'attribuzione del rating le imprese operative in Italia, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni, con un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio precedente, utilizzando l'apposito formulario, basato su AUTOCERTIFICAZIONE dei requisiti prescritti, per non aggravare le imprese di troppi oneri; in caso di dichiarazioni false e mendaci si applicano le sanzioni penali previste dal d.P.R. n. 445/2000.

La norma prevede che tutte le amministrazioni pubbliche sono tenute ad applicare il rating di legalità e dunque le disposizioni contenute nel decreto entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore (il 6 agosto 2014), prevedendo -obbligatoriamente- al momento della concessione di finanziamenti pubblici almeno uno dei seguenti sistemi di premialità: preferenza in graduatoria; attribuzione di punteggio aggiuntivo; riserva di una quota delle risorse finanziarie allocate.

Per quanto riguarda l'accesso al credito bancario è necessario che gli istituti favoriscano le aziende che vantano il rating di legalità, inserendolo tra le variabili utilizzate per la valutazione di accesso al credito dell'impresa e ne tengono conto nella determinazione delle condizioni economiche di erogazione facilitando l'istruttoria e riducendone tempi e costi. Secondo il DL 1/2012, al fine di disincentivare la negazione del credito all'impresa virtuosa che deve risultare in tal senso avvantaggiata, gli istituti bancari che non tengono conto del possesso del rating nella valutazione del merito creditizio, sono tenuti a trasmettere alla Banca d'Italia entro il 30 aprile di ogni anno una dettagliata relazione sulle ragioni della decisione con l'obbligo della relativa pubblicazione sul sito web di riferimento.

In entrambi i casi, il legislatore lascia all'iniziativa delle pubbliche amministrazioni e degli istituti bancari l'onere di definire norme e procedure per l'integrazione dell'istituto nei relativi sistemi di gestione ma in totale assenza di un regime sanzionatorio in caso di inadempienza.

Il rating di legalità ha un range che va da un minimo di una stelletta ad un massimo di tre stellette, "attribuito dalla Autorità sulla base delle dichiarazioni rese dalle aziende

<sup>1</sup> L'istituto del "rating" trova il proprio riferimento normativo nell'art. 5-ter del DL n.1/2012, come modificato dal DL n. 29/2012 convertito con modificazioni dalla Legge 62/2012, e nel successivo regolamento adottato dall'Antitrust, con delibera n. 24075 del 14 novembre 2012.

con la domanda telematica, che verranno verificate tramite controlli incrociati con i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni interessate”.

Ai fini dell’acquisizione della **prima stella** (livello base) l’azienda deve dichiarare che l’imprenditore e gli altri soggetti rilevanti (direttore tecnico, direttore generale, rappresentante legale, amministratori, soci) non sono destinatari di misure di prevenzione e/o cautelari, sentenze/decreti penali di condanna, sentenze di patteggiamento per reati tributari ex d.lgs. 74/2000 e per reati ex d.lgs. n. 231/2001. Per i reati di mafia, oltre a non avere subito condanne, non deve essere stata iniziata azione penale ai sensi dell’art. 405 c.p.p.. L’impresa stessa non deve essere destinataria di sentenze di condanna né di misure cautelari per gli illeciti amministrativi dipendenti dai reati di cui al citato d.lgs. n. 231/2001. L’impresa non dovrà inoltre, nel biennio precedente la richiesta di rating, essere stata condannata per illeciti antitrust gravi, per mancato rispetto delle norme a tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, per violazioni degli obblighi retributivi, contributivi, assicurativi e fiscali nei confronti dei propri dipendenti e collaboratori. Non dovrà inoltre avere subito accertamenti di un maggior reddito rispetto a quello dichiarato, né avere ricevuto provvedimenti di revoca di finanziamenti pubblici per i quali non abbia assolto gli obblighi di restituzione.

Per l’attribuzione delle **altre stelle** è necessario che vengano rispettati altri **sei requisiti** auto-certificati dal legale rappresentante, ciascuno dei quali comporta un segno + (sommandone tre si ottiene un’altra stella, fino a un massimo di tre):

- rispetto dei contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell’Interno e da Confindustria<sup>2</sup>, e a livello locale dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;
- utilizzo di sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adozione una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all’impresa (funzione di compliance) o un modello organizzativo ai sensi del d.lgs. 231/2001;
- attuazione di processi per garantire forme di *Corporate Social Responsibility*<sup>3</sup>;
- iscrizione in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa (White List);

<sup>2</sup> Il Protocollo di Legalità, sottoscritto dal Ministero dell’Interno e la Confindustria, con cui si è inteso rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali nel settore dei contratti di lavori, servizi e forniture, sia pubblici che privati, non è infatti esteso automaticamente a tutte le articolazioni territoriali del sistema confindustriale ma solo a quelle che vi hanno formalmente aderito. In Campania ha formalmente aderito solo Confindustria Caserta. Una impresa che aderisce ad una associazione di categoria NON firmataria del Protocollo suddetto, non può avvalersi di tale requisito.

<sup>3</sup> L’impresa può attuare pratiche di Responsabilità Sociale attraverso numerosi progetti (che possono essere molto diversi e distintivi per ogni singola impresa), riferendosi a diversi documenti, standard, linee guida, nazionali o internazionali, come ad esempio: Libro Verde CE (Luglio 2001); Linee Guida OCSE; Standard di responsabilità sociale ISO 26000; Certificazione Sa8000; Principi del Global Compact; Dichiarazione tripartita dell’ILO (International Labour Organization) sui diritti dei lavoratori; Presenza in indici etici (es. Dow Jones Sustainability Index, FTSE4Goods, altro).

- adesione a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria
- la denuncia all'autorità giudiziaria dei reati previsti dal Regolamento, commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori (ma a condizione che alla denuncia sia seguito l'esercizio dell'azione penale).

Al 30 novembre 2015, sono 1144 le aziende che hanno ottenuto il rating e dunque presenti nell'elenco pubblicato sul sito ufficiale dell'AGCM, aggiornato periodicamente in base agli eventuali non rinnovi, revoche e nuovi inserimenti, con un boom di richieste nell'ultimo semestre per un totale di 954 imprese accreditate nel 2015.

Doveroso è un breve approfondimento sulla composizione del campione. Sulla base dei dati acquisiti a fine novembre 2015, l'analisi sulla distribuzione del punteggio acquisito dalle imprese accreditate, condotta da Spazio alla Responsabilità nell'ambito del costituendo **Osservatorio sul Rating di Legalità**, porta alle seguenti evidenze:

- oltre il 50% delle imprese ha un fatturato tra i 2 ed 5 milioni di euro; ha meno di 100 addetti; è costituito in forma di SRL ed appartiene ai settori dei servizi alle imprese, utility, edilizia e manifatturiero attestandosi nel range tra \*\*+ e \*\*++
- il 34% di imprese rientra nel range tra \*\* e \*\*+++;
- si attesta al 6 % la quota che ha ricevuto il massimo del rating.
- più del 90% del campione va oltre il tema della compliance adottando volontariamente azioni e strumenti, politiche e strategie orientate ad una governance responsabile.

TABELLA 1

*Distribuzione percentuale in base al punteggio attribuito*

*	*+	*++	**	**+	**++	***
7%	25%	28%	17%	12%	5%	6%

Già in questi primi elementi trova conferma la ratio a monte della norma con cui il legislatore ha inteso dotare l'ordinamento di uno strumento di attestazione, e poi premiale, dei comportamenti virtuosi adottati dalle imprese oltre il rispetto delle leggi. Uno strumento volto, dunque, a dare evidenza, formale e sostanziale alle pratiche di legalità, responsabilità e sostenibilità poste in essere dall'impresa, per innestare ed alimentare processi virtuosi a sostegno di un'economia positiva nel lungo periodo a correzione della distorsione competitiva di cui purtroppo beneficiano le pratiche illegali.

Interessante è la rilevazione georeferenziata sulla distribuzione delle imprese accreditate

Anche se la più alta concentrazione di aziende accreditate si rileva in Lombardia (16%), Emilia Romagna (16%), Veneto,(10%), Puglia (10%), cambia la top list se si considera il massimo del rating attribuito (\*\*\*), con il Lazio al primo posto (21 imprese), seguono la Lombardia (14 imprese) e la Campania (7 imprese) mentre Emilia Romagna (2 imprese), Veneto (3 imprese), Puglia (1 impresa) scendono in coda alla classifica.

Ripartendo lo stivale secondo le aree Nielsen, emerge inoltre che a detenere il primato per il numero di imprese accreditate è il nord-est (AN1: Lombardia, Emilia Romagna,

Veneto e Friuli Venezia Giulia) con il 46%, ma in seconda posizione si attesta il sud (AN4: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia) con il 25%; segue il centro (AN3: Toscana, Marche, Lazio, Marche Umbria) con il 20% ed il nord-ovest (AN1: Piemonte, Liguria, Val d'Aosta, Trentino Alto Adige) con il 9%.

TABELLA 2

*Distribuzione georeferenziata delle imprese con il Rating di legalità*

	*	**	***	tot					
Lombardia	16	38	58	31	18	9	14	184	16%
Emilia	16	41	62	37	21	4	2	183	16%
Veneto	7	39	38	27	19	6	3	139	12%
Puglia	8	45	41	17	7	1	1	120	10%
Lazio	1	18	19	21	13	4	21	97	8%
Piemonte	3	20	18	15	11	6	3	76	7%
Toscana	8	20	21	14	4	2	2	71	6%
Sicilia	5	3	11	7	14	5	6	51	4%
Campania	4	10	15	6	5	2	7	49	4%
Marche	4	21	8	3	1	1		38	4%
Abruzzo	3	8	7	6	1	5	2	32	3%
Calabria		4	2	2	4	3	4	19	3%
Liguria		5	7	2	1	4		19	2%
Basilicata	2	5	5	1	1	1	1	16	2%
Fiuli	1	5	5		3	1	1	16	1%
Umbria	1	1	3	1	5	1	1	13	1%
Sardegna		4	2	1	1			8	1%
Trentino		1	3	1	3			8	1%
Molise		3		1				4	
V.Aosta			1					1	
	79	291	326	193	132	55	68	1144	

Una importante chiave di lettura sulla maggiore concentrazione di imprese virtuose in alcune regioni, al di là di una preliminare considerazione sulla presenza o meno di distretti produttivi, non può essere, evidentemente, slegata dalla rilevazione di leggi regionali che ne abbiano disciplinato il criterio di premialità, attraverso l'attribuzione di benefici chiari e trasparenti e in taluni casi richiesto il possesso del rating di legalità tra i requisiti necessari per accedere a bandi di gara e finanziamenti.

In **Lombardia**, prima regione per numero di imprese accreditate (n. 184 pari al 16%) si rileva in primis quanto fatto proprio in occasione dell'Expò; tutte le imprese partecipanti alle diverse gare di appalto e selezione dovevano possedere il rating di legalità tra i requisiti per accedervi. Inoltre con la delibera n. 3821 del 14 luglio 2015, sono stati approvati i criteri della misura con cui si vuole promuovere lo sviluppo della responsabilità sociale e sostenere

l'adozione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle organizzazioni. Sono stati previsti contributi a fondo perduto per progetti in tema di sviluppo locale sostenibile, green economy e innovazione sociale e premialità per le imprese già impegnate in azioni di responsabilità sociale o in possesso del rating di legalità. L'impegno finanziario di Regione Lombardia è stato di 850.000 euro.

In **Emilia Romagna**, seconda per numero di imprese accreditate, le politiche regionali hanno previsto già a partire dal 2005 la responsabilità sociale come metodo di rinnovata partecipazione delle imprese allo sviluppo. Nello specifico la Regione Emilia-Romagna ha voluto dedicare specifica produzione normativa dedicata al tema della legalità:

- La legge regionale 12 Maggio 2014 n. 3 Disposizioni per la promozione della legalità e della responsabilità sociale nei settori dell'autotrasporto, del facchinaggio, della movimentazione merci e dei servizi complementari.
- La legge regionale 9 Maggio 2011 n. 3 Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.
- Legge regionale 26 Novembre 2010 n. 11 Disposizioni per la promozione della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata.
- Inoltre, con il Decreto n.57 del 20 febbraio 2014, la Regione Emilia Romagna nella concessione di contributi alle imprese introduce:
- esonero per le imprese con rating di legalità di rilasciare dichiarazioni ai sensi dell'art. 46 del D.lgs. 445/2000, salva l'applicazione delle disposizioni di cui al D.lgs. 159/2011 (relativo all'antimafia)
- individuazione del rating di legalità quale elemento premiale, che a parità di punteggio tra due imprese dia preferenza in graduatoria.

Infine, il Programma operativo regionale Fondo europeo di sviluppo regionale (Por Fesr) della Regione Emilia Romagna prevede il Rating di legalità fra i criteri di selezione nei bandi con particolare riferimento all'Asse 1 dedicato alla Ricerca e Innovazione dove il possesso comporta una premialità in termini di punteggio e/o di percentuale di contributo aggiuntivo.

In **Puglia**, terza regione per numero di imprese accreditate, con la legge n. 43 del 27/3/2015 "Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno" si è inteso riordinare la legislazione regionale in materia di politiche attive per la promozione della cultura della legalità con una serie di interventi per l'educazione, la formazione e la ricerca; sostegno alla cittadinanza attiva e di promozione della legalità presso le imprese; per la promozione di politiche locali per la legalità e il contrasto al crimine organizzato; per il sostegno alle vittime di mafia, della criminalità organizzata, del terrorismo. Nel riconoscere la piena applicazione della norma nazionale sul rating di legalità, l'istituto viene esteso anche agli enti locali, come criterio di selezione nell'attribuzione di contributi pubblici. In attuazione. In applicazione di tale legge la Regione Puglia promuove:

- il Bando incentivi turismo "Titolo II", con cui destina quindici milioni di euro

per ‘modernizzare’ le piccole e medie imprese del turismo e renderle ancora più competitive sul mercato globale. “L’intensità di aiuto è fissata fino al 45% per le piccole imprese e al 35% per le medie. Potrà essere, inoltre, erogato un contributo aggiuntivo fino al 20% dell’investimento e all’importo massimo di 400 mila euro per le piccole imprese e 800 mila per le medie e per le imprese che hanno conseguito il rating di legalità.”

- Aiuti agli Investimenti delle Piccole e Medie Imprese Titolo II – Capo III, per favorire lo sviluppo delle attività economiche delle PMI facilitandone l'accesso al credito; Per le imprese che hanno conseguito il rating di legalità, nelle diverse classi dimensionali, l'importo massimo del contributo in conto impianti è elevato rispettivamente a 850.000 euro e a 450.000 euro
- Rilascio di voucher di 10.000€ a fondo perduto per imprese pugliesi, anche aggregate in Rete Contratto o Rete Soggetto, per finanziare progetti di internazionalizzazione attraverso un Temporary Export Manager capace di studiare, progettare e gestire i processi e i programmi sui mercati esteri. Sono stati previsti 19 milioni di euro di cui una riserva del 3% è stata istituita per le imprese con il rating di legalità.

Nel **Veneto**, terza classificata, è stato emanato il Bando a “sportello” per il finanziamento di progetti sviluppati dalle aggregazioni di impresa (Legge Regionale 30 maggio 2014, n. 13, articolo 2, comma 3 e articolo 5) destinando risorse pari a euro 6.150.000,00. Ad ogni impresa dell’aggregazione che abbia conseguito il “rating di legalità” sono attribuiti 3 punti di premialità come dal regolamento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato

Nel **Lazio**, si rileva l’Avviso Pubblico per il sostegno dei processi di internazionalizzazione delle piccole e medie imprese del Lazio in forma aggregata “INTERVENTI DIRETTI” Art. 4 della L. R. 27 maggio 2008, n. 5. La dotazione finanziaria relativa è pari ad euro 5.000.000,00. Ad ogni impresa dell’aggregazione che abbia conseguito il “rating di legalità” sono attribuiti ulteriori 2 punti di premialità ai sensi del regolamento dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato

Vanno inoltre evidenziate le iniziative poste in essere da istituzioni nazionali:

- Bando Smart&Start, promosso da Invitalia, per agevolare progetti di acquisto beni di investimento e costi di gestione aziendale fino ad un massimo di 1.5 milioni di euro: punteggio aggiuntivo
- Bando per la concessione di agevolazioni alle imprese per la valorizzazione dei disegni e modelli industriali promosso dal MISE e da Unioncamere: riserva di una quota pari al 5% delle risorse finanziarie allocate.
- Bando per il sostegno al miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro promosso dall’INAIL: premialità in caso di parità di punteggio
- La bozza ufficiale del Decreto MiSE, ora sottoposto al vaglio della Conferenza Stato-Regioni, volto ad incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili diverse da fotovoltaico introduce il Rating di Legalità, con almeno due stellette, come criterio prioritario per la formazione delle graduatorie delle aste per l’attribuzione degli incentivi.

In **Campania**, non si rilevano ad oggi produzioni legislative in vigore che disciplinino l'applicazione della norma sul territorio regionale. Esiste tuttavia una proposta di modifica della L.R. n-14 del 2014 (Promozione del marchio etico regionale), presentata a gennaio 2015 da Spazio alla Responsabilità, Forum Permanente della Responsabilità Sociale in Campania, ed accolta in IIIa Commissione Consiliare su iniziativa dell'allora Presidente Giovanni Baldi e del Segretario Antonio Marciano. La proposta ha inteso affiancare, tra i requisiti necessari per ottenere la licenza d'uso del marchio etico, certificazioni normate di comportamenti etici rilasciate a titolo gratuito da soggetti terzi, in questo caso dall'AGCM per il Rating di Legalità, consentendo alle imprese attestanti l'impegno in politiche di sostenibilità ma non in possesso della SA8000, particolarmente onerosa e pertanto raramente ad appannaggio delle PMI, di poter accedere all'uso del marchio ed ai vantaggi che si propone di offrire. Per poter presentare domanda di concessione d'uso del marchio l'impresa deve però aver conseguito, nell'attribuzione del rating, almeno due stelle su tre in modo da attestare, oltre la compliance, l'adozione di comportamenti etici nella gestione aziendale.

Come sottolineato da Andrea Casadei, che per conto del Ministero dello Sviluppo Economico sta seguendo il progetto di diffusione del Rating di Legalità sul territorio nazionale, in occasione del convegno organizzato a febbraio 2015 da "Spazio alla responsabilità" in collaborazione con l'Asips (azienda speciale della Camera di commercio di Caserta), già altre Regioni hanno inserito il rating di legalità come strumento di premialità, ma quello della Campania, quando completato l'iter legislativo, è il primo esempio di incentivazione da parte di una pubblica amministrazione ad andare oltre la compliance, oltre il rispetto della norma per premiare l'adozione di comportamenti responsabili e di modelli di gestione dell'organizzazione in tal senso orientati. Ad oggi, però, anche a causa del cambio dei rappresentanti del governo regionale a seguito della tornata elettorale di maggio 2015, si attende ancora la promulgazione della legge di modifica e dunque che il rating di legalità trovi pieno recepimento nell'ordinamento regionale.

Al fine di concorrere alla diffusione del rating di legalità ed accelerarne l'applicazione della norma, Spazio alla Responsabilità si è reso promotore di un tavolo di lavoro sul rapporto tra le organizzazioni virtuose, il sistema bancario e la Pubblica Amministrazione e tra le varie iniziative messe in campo ha realizzato:

- un roadshow di appuntamenti nelle province campane in collaborazione con il MISE- Punto di Contatto Nazionale, il sistema camerale ed il lancio di percorsi formativi-laboratoriali dedicati a imprese e professionisti;
- un protocollo d'intesa, sottoscritto a gennaio 2015 con ANCI Campania per costruire un percorso condiviso sulla integrazione della responsabilità sociale nella governance delle organizzazioni comunali ed avviare l'introduzione di meccanismi di premialità per le imprese virtuose che si rapportano con le p.a.l.. Con particolare riferimento al rating di legalità, Spazio alla Responsabilità ha proposto la costituzione di un gruppo di lavoro che coinvolgendo una rosa di Comuni, differenziati per classe dimensionale, sperimentasse modalità di applicazione della norma in modo da costruire delle linee guida sull'ottemperanza all'obbligo di introduzione previsto

a disposizione di tutti gli altri Associati ANCI Campania. Ad oggi, però, il continuo avvicinarsi di diversi Sindaci alla carica di Presidente ha bloccato l'iter operativo dell'attività, confidando che con l'incarico del Sindaco di Afragola, conferitogli ad ottobre 2015, si possa riavviare il processo collaborativo nella piena condivisione delle finalità preposte;

- una Tavola Rotonda dedicata a tutti gli operatori del sistema bancario, che ha visto invece accogliere l'invito solo da parte di Banca Popolare di Sviluppo, Banca di Credito Cooperativo di Napoli, Monte dei Paschi di Siena, Banca Etica e Gruppo Intesa-Banca Prossima, conclusasi con la condivisione di una dichiarazione d'intenti volta a promuovere politiche trasparenti ed azioni condivise di premialità/incentivazione per le organizzazioni virtuose attraverso la costruzione di un repertorio di buone prassi e casi di successo nel rapporto tra banca, impresa e territorio, inteso quale patrimonio comune di orientamento strategico e la sperimentazione condivisa di indicatori extra-finanziari nella valutazione del merito creditizio con particolare riferimento al Rating di legalità. Percorso che ha visto un importante momento di approfondimento in occasione del 3° Salone Mediterraneo della Responsabilità Sociale Condivisa, promosso a Napoli dall'associazione succitata, con un convegno volto a fornire un quadro aggiornato sullo stato di recepimento della normativa sia dalle banche che dalla pubblica amministrazione e che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Ministero dello Sviluppo Economico – Segretariato PCN, dell'AGCM, della BCC di Napoli, del Consorzio Promos Ricerche-Sportello RSI della Camera di Commercio di Napoli e di imprese campane già accreditate. Tra i risultati dei lavori, la proposta lanciata dal Forum RSCampania di costituire un Osservatorio sul Rating di Legalità, per la raccolta delle buone prassi in termini di recepimento ed applicazione della norma da parte delle Pubbliche Amministrazioni e Banche, come bussola di orientamento per accelerarne l'introduzione e lo sviluppo di un sistema premiale effettivo per le organizzazioni accreditate.

Va sottolineato che ogni invito ad un coinvolgimento dell'ABI nelle attività condotte non ha incontrato l'auspicata disponibilità dell'ente, pur essendo chiaro il ruolo strategico che dovrebbe giocare nel promuovere queste forme di collaborazione. Nonostante la grande attenzione rivolta dall'ABI ai temi della responsabilità Sociale delle imprese- come dimostra il Forum CSR, l'evento promosso da ABI Eventi giunto alla sua decima edizione a dicembre 2015 - ad oggi si registra solo un accordo con Confindustria risalente a febbraio 2015 e finalizzato, in linea di principio, a valorizzare il possesso del rating nell'ambito della nuova normativa di vigilanza prudenziale delle banche - che dal 4 novembre 2014 ha, valenza europea - e, in particolare, prevedendo che il credito erogato ad aziende dotate di rating di legalità implichi un minore assorbimento di capitale.

Pur rilevando da un lato la difficoltà del sistema bancario nazionale a rispondere all'ingerenza normativa nel pieno rispetto dei vincoli dettati da Basilea e dall'altro lato la piena consapevolezza della necessità/opportunità di coniugare il suo ruolo nelle dinamiche di sviluppo - oltre quello economico - con l'imperativo dei risultati di esercizio, è innegabile

che la concessione effettiva di condizioni agevolate di accesso al credito in presenza del rating di legalità possa rappresentare un importante incentivo alla crescita economica ed etica degli operatori economici e alla diffusione in concreto del valore della legalità.

Sta di fatto però che il comparto bancario, pur recependo l'obbligo del dettato normativo, ad oltre un anno dall'entrata in vigore, non risulta ancora pienamente allineato con tali disposizioni. In attesa dei dati ufficiali della Banca d'Italia, l'indagine condotta sui portali dei principali istituti bancari operanti in Italia rileva prevalentemente dichiarazioni formali dell'esistenza di procedure dedicate alla considerazione del rating di legalità nel processo di istruttoria, ma senza specifiche sulla la tipologia di premialità riconosciuta alle imprese accreditate e/o la precisazione di non averne tenuto conto per mancanza di richieste di finanziamento da parte di imprese iscritte nell'elenco dell'AGCM; in alcuni casi si rilevano brevi richiami agli aspetti normativi dello strumento e percorsi di formazione e informazione dedicati alle imprese (Intesa San Paolo e BCC Napoli). Ad appannaggio delle banche territoriali il primato di aver risposto in maniera più puntuale al dettato normativo: la Cassa di Risparmio di Asti, con riduzione del tasso annuo nominale e delle spese di istruttoria; la BPrM, Banca della provincia di Macerata, con una procedura interna che prevede una riduzione dei tempi e dei costi dell'istruttoria e miglioramento della classe di valutazione del merito creditizio a seconda del numero di stelletto ottenuto dalle imprese; la Banca di Credito Cooperativo Alto Reno, con assegnazione di uno spread corrispondente alla fascia CRC (Sistema di Classificazione del Rischio di Credito delle banche di Credito Cooperativo) superiore a quella di appartenenza, secondo il sistema di classificazione del merito creditizio internamente adottato; la CARIFE - Cassa di risparmio di Ferrara La Banca, con riduzione del tasso annuo nominale e delle spese di istruttoria, impegnandosi inoltre a fornire alle richieste di affidamento tempi di risposta non superiori ai 30 giorni di calendario in presenza di una completa documentazione fiduciaria; la BIVER BANCA - Cassa di risparmio di Biella e Vercelli, Gruppo Cassa di risparmio di Asti, con riduzione del tasso annuo nominale e delle spese di istruttoria; il Consorzio fidi di Agrigento, con riduzione del 10% sui costi di garanzia per l'accesso ai finanziamenti; l'InterconfidiMed con l'azzeramento delle spese di istruttoria; la Neafidi Vicenza, che riconosce alle imprese con rating specifiche misure di vantaggio (copertura della garanzia aumentata del 10% rispetto a quella standard e un ulteriore vantaggio per il calcolo delle commissioni), in relazione alle operazioni di finanziamento con rientro rateale (finanziamento ipotecario, chirografario, ecc.), alle operazioni di credito di esercizio (scopertura bancaria in C/C, anticipo fatture, anticipo import Export ecc.) e ad altre specifiche operazioni, con o senza l'intervento di soggetti contro-garanti.

D'altro canto è ormai evidente l'esigenza, nella valutazione dell'affidabilità e dunque del merito creditizio delle imprese, di andare oltre gli asset tangibili, considerando anche le performance ESG (Environmental, social e governance), come, del resto evidenzia la Direttiva Europea 2014/95 per la rendicontazione delle informazioni non finanziarie.

A partire dall'1 gennaio 2017, sarà introdotto anche in Italia l'obbligo per le imprese con oltre 500 dipendenti a redigere annualmente, a corredo dei bilanci di esercizio, una dichiarazione con informazioni su ambiente, politiche sociali, rapporti con i dipendenti,

diritti umani e misure anticorruzione. In questo scenario si inserisce anche il progetto, promosso da Waste Italia e Altis - Alta Scuola Impresa e Società - dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, volto alla definizione di una griglia di indicatori applicabili ad imprese in diversi settori e collegabili a un rischio potenziale che potrebbe causare il fallimento o la mancata restituzione del credito da un lato o testimoniare la capacità dell'impresa di creare valore dall'altro lato. Al lavoro hanno partecipato l'Università degli Studi di Genova, che ha coinvolto otto aziende quotate (Ace, Generali, Fiera Milano, Gruppo Iren, Isagro, Italcementi e Snam) e tre banche (Bpm, Ubi e IntesaSanpaolo), definendo diverse aree di rendicontazione direttamente collegate al rischio dell'azienda:

- salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, evidenziando le precauzioni adottate dall'impresa oltre i requisiti imposti dalla legge (indicatori: ore di formazione su salute e sicurezza; infortuni sul lavoro; gravità degli infortuni; incidenti mortali). Secondo i dati dell'INAIL, gli incidenti mortali causati dall'inosservanza delle norme sulla sicurezza comportano la morte dell'impresa nella maggioranza dei casi;
- governance e comunicazione: la gestione responsabile dell'impresa consente di prevenire i rischi ed anticipare le criticità in termini di impatti ambientali e sociali; una comunicazione trasparente e puntuale alimenta il grado di affidabilità dell'impresa generando vantaggi non solo reputazionali ( indicatori: presidio organizzativo con responsabilità di Csr; investimenti per la riduzione degli impatti ambientali; report di sostenibilità
- legalità, compliance e certificazioni: l'adozione di modelli di gestione, conformi agli standard internazionali e coerenti con la normativa vigente, volti alla valutazione, prevenzione e riduzione di rischi di commettere reati nell'esercizio delle attività di business preserva l'impresa da condanne per illeciti e dunque dal danno economico per le sanzioni correlate e/o per le eventuali interdizioni nei confronti dell'azienda, oltre a danneggiarne la reputazione (Indicatori: rating di legalità; presidi anti-corruzione; sanzioni pecuniarie; sanzioni amministrative; certificazioni).
- fornitori: il tema della compliance deve essere condiviso con effettività lungo tutta la catena di produzione del valore soprattutto in quei contesti dove l'attenzione degli aspetti socio-ambientali è meno sentita e garantita. (Indicatori: processo di qualifica dei fornitori).

Proprio in qualità di indicatore di sintesi delle pratiche di legalità, responsabilità e sostenibilità poste in essere dall'impresa, il rating di legalità assume dunque sempre maggiore valenza ed in tal senso va interpretato l'orientamento verso un inasprimento della disciplina dell'istituto secondo la bozza del nuovo Regolamento inserita ad inizio ottobre scorso sul sito dell'AGCM per una pubblica consultazione.

Le modifiche previste dall'Antitrust ricadono, principalmente, sui requisiti di accesso al Rating, il conseguimento delle "stellette" aggiuntive, l'iter procedurale ed i controlli previsti per la verifica della sussistenza delle condizione autocertificate al momento della richiesta. Rientrano tra i "soggetti sensibili" i procuratori speciali, qualora questi siano muniti di consistenti poteri decisionali e gestionali tali da essere assimilati al titolare o agli

amministratori ed i soggetti che abbiano cessato la carica o la posizione nell'anno precedente alla richiesta, vanificando quindi strumentali sostituzioni dell'ultimo momento. Di rilievo è l'esclusione dall'attribuzione del Rating di Legalità per le imprese che risultino controllate di diritto o di fatto da società o enti esteri, per i quali, in virtù della legislazione dello stato in cui hanno sede, non è possibile l'identificazione dei soggetti che detengono le quote di proprietà del capitale o comunque il controllo. Inoltre, si inserisce il coinvolgimento della Guardia di Finanza sia nella procedura amministrativa di attribuzione del Rating, sia nella successiva attività di controllo sulla regolarità fiscale e contributiva delle imprese in possesso del Rating, da esercitarsi ogni anno su di un campione pari al 10% delle aziende ammesse al relativo elenco e ne comunicherà il nominativo al corpo di polizia tributaria. Si innesta così tra le finalità della norma, oltre alla progressiva esclusione dal mercato delle imprese illegali anche quella di contrastare l'evasione fiscale.

Si segnala infine che il Disegno di Legge Delega al Governo per la redazione del nuovo codice degli appalti e delle concessioni, include "misure di premialità, regolate da un'apposita disciplina generale fissata dall'ANAC con propria determinazione e connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e la gestione dei contenziosi, nonché assicurando gli opportuni raccordi con la normativa vigente in materia di Rating di legalità...". Per questo nel bando tipo relativo all'assegnazione delle gare con l'offerta più vantaggiosa sarà indicata alle Pa l'opportunità di assegnare punteggi più alti alle imprese in possesso del rating di legalità».

In conclusione, quanto fin qui descritto evidenzia l'esistenza di un humus condiviso sulla necessità di ricostruire sulla base dei "nuovi valori" il rapporto di fiducia fra istituzioni, imprese e società civile ed il rating di legalità, divenendo un forte stimolo all'implementazione di tutti quegli strumenti che ne costituiscono i requisiti per l'attribuzione, può giocare un ruolo importante nella sfida per lo sviluppo sostenibile, competitivo ed inclusivo in ottica 2020, dove la cultura della legalità, della responsabilità e della trasparenza non sono solo elementi valoriali di una possibile etica di riferimento ma costituiscono fattori di competitività per il sistema produttivo, slegati da retaggi filantropici e strettamente connessi ad un conveniente modo di fare impresa.

E nonostante risulti ancora frammentata la declinazione dei vantaggi effettivamente attribuiti alle imprese accreditate, con modalità e procedure differenti a livello territoriale e lasciate all'iniziativa dei singoli attori, sia dal lato della P.A., sia dal lato del sistema bancario, la costante crescita delle imprese che ne stanno facendo richiesta sembra proprio testimoniare la volontà di dichiarare pubblicamente una scelta di campo prima di tutto valoriale che chiede e vuole il riconoscimento da parte del mercato del senso di appartenenza ad una diversa cultura d'impresa.

RAFFAELLA PAPA



# IL MODELLO ITALIANO DI MEDIAZIONE E LA DEFLAZIONE DEL CONTENZIOSO GIUDIZIARIO

**Abstract.** *The Reform of the Italian Model of Mediation and the Deflation of Legal Dispute.* Mediation is, both in *common law* and *civil law* countries, one of the main instrument to stem the crisis of civil justice and to deflate the workload of the courts. However, despite the regulations introduced at the state level, the statistical studies over the use of this institute not always appear positive. A recent study sponsored by the European Parliament identifies the lack of adequate «pro-mediation policies, whether legislative or promotional» as the central factor of the modest use of the mediator’s activity and suggests to promote its use through the introduction of procedures based on a «mitigated form of mandatory mediation». In this regard, the Italian regulatory experience is indicated as a positive example of “mitigated compulsory”, able to promote the use of mediation. A global examination of the Italian statistics shows, nevertheless, some problems such as the lack of participation of the parties to the proceedings and the difficulty of reaching an agreement even in front of a mediator. In view of this, the current regulations could be submitted to changings and improvement in the wake of the guidance provided by domestic law and in light of the experience of other European countries. The implementation of the sanctions, the extension of the reporting duty of the mediator, the identification of new ways of conducting information session and writing the verbal mediation are some of the possible reforms to bring to Legislative Decree no. 28/2010.

Keywords: Mediation, Conciliation, Court-Connected Mediation, Alternative Dispute Resolution, Case Management

JEL: K4

## 1. INTRODUZIONE: LA NASCITA DELLE ADR

Negli ultimi anni l’incremento delle attività economiche e l’affermarsi di nuovi diritti hanno determinato su scala globale il progressivo aumento del contenzioso giudiziario. L’incapacità dei moderni ordinamenti di rispondere in modo efficace a tale fenomeno ha moltiplicato i costi di gestione della macchina giudiziaria, minando alcune delle garanzie fondamentali poste a presidio di un equo processo, come il diritto ad ottenere giustizia in tempi ragionevoli.

Nel tentativo di deflazionare il carico di lavoro dei tribunali, sia negli ordinamenti di *common law* che di *civil law*, si sono sviluppate forme di composizione dei conflitti alternative al procedimento giurisdizionale ordinario, note con l’acronimo di “A.D.R.”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sull’ampia bibliografia esistente v. di recente: Esplugues C. (2014), *Civil and commercial mediation in Europe*, II, Cambridge, Intersentia Ltd, vol. I; Hodges C.J.S., Benohr I. e Creutzfeldt-Banda N. (2012), *Consumer ADR in Europe*, Oxford, Hart Publishing; Miranda A. (2011), “Le Origini della Mediazione nell’esperienza inglese”, in Pera A., Riccio M. (a cura di), *Mediazione e Conciliazione. Diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, Cedam, p. 85; BEELDENS B. (2010), “Les modes alternatifs de résolution des litiges: la spécificité de la médiation”, in *Tijdschrift voor Belgisch burgerlijk recht*, fasc. 6, p. 260; Varano V. (2007), *L’altra giustizia. I metodi alternativi di soluzione delle controversie nel*

I successi ottenuti negli Stati Uniti attraverso queste procedure hanno favorito la diffusione, su scala globale, del sistema “multidoors court house”<sup>2</sup>, determinando la nascita di una pluralità di procedimenti conciliativi e valutativi. I legislatori nazionali, tra le diverse forme di ADR, hanno selezionato i modelli ritenuti più confacenti alla propria tradizione giuridica e alle contingenze espresse dal sistema giudiziario.

In quest’ottica uno dei meccanismi che gode di maggior credito è la *mediation*, la quale si è «firmly established in many legal systems» per le sue caratteristiche di flessibilità e la sua capacità di offrire un «high level of control to the parties»<sup>3</sup>.

Il ricorso all’attività del mediatore consente, infatti, di «explore possible options for resolving the dispute»<sup>4</sup>, giungendo ad una soluzione personalizzata (“tailor-made solutions”) della vicenda oggetto di mediazione, all’interno di una procedura nella quale l’autonomia delle parti sia esplicita pienamente in tutte le fasi del procedimento, dalla decisione sulla partecipazione fino alla scelta di aderire o meno ad una soluzione concertata<sup>5</sup>.

La natura volontaria della mediazione non ha impedito la sua progressiva attrazione nel sistema giudiziario, né ha ostacolato l’introduzione di schemi che obbligano i litiganti ad esperire la procedura mediativa (sia essa “informativa” o “di merito”) come condizione di proponibilità o procedibilità della domanda giudiziale.

Non è difficile verificare come, in vari ordinamenti giuridici, la mediazione non è più «simply “alternatives” to litigation», ma è divenuta una «core components of the judiciary» ed è stata intregrata «into the litigation process»<sup>6</sup>.

*diritto comparato*, Milano, Giuffrè. Sulle motivazioni del crescente sviluppo delle ADR v. da ultimo l’interessante contributo di: Trocker N., De Luca A. (2011), *Formante giudiziario e mediazione: confluenze e differenze*, in *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*, Firenze, Firenze University Press.

<sup>2</sup> Sul sistema “multidoors court house” v.: Foddai M. A. (2012), “Alle origini degli Alternative Dispute Resolution: il caso degli Stati Uniti d’America”, in *Riv. Dir. Econ., Tras. e Amb.*, fasc. 10, p. 407; Friedman B. (2007), “Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice: a Retrospective (and a Look Ahead)”, in *Indiana Law Journal*, vol. 82, fasc. 5, p. 1193; Levin L., Wheeler R. (1979), *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future, Proceedings of National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co.

<sup>3</sup> Le citazioni sono tratte da Esplugues C. (2014), *Civil and commercial mediation in Europe*, cit., p. 4 e p. 12.

<sup>4</sup> Nussbaum L. (2015), “Mediation as regulation: expanding state governance over private disputes”, in *Utah Law Review, Forthcoming UNLV William S. Boyd School of Law Legal Studies Research Paper*.

<sup>5</sup> Tra le diverse definizioni di mediazioni sembra particolarmente adatta a descrivere il fenomeno, su scala globale, quella elaborata dall’American Arbitration Association, congiuntamente all’American Bar Association e all’Association for Conflict Resolution. Sulla base di questa definizione la: “mediation is a process in which an impartial third party facilitates communication and negotiation and promotes voluntary decision making by the parties to the dispute”. La definizione è reperibile all’indirizzo: [www.americanbar.org](http://www.americanbar.org).

<sup>6</sup> Thompson Eisenberg D. (2015), “What We Know (and Need to Know) About Court Annexed Dispute Resolution”, in *University of Maryland Francis King Carey School of Law Legal Studies Research*, fasc. 30.

L'introduzione di meccanismi di "mandatory mediation" ha contribuito ad amplificare questa tendenza e ad implementare la regolamentazione in materia.

Negli Stati Uniti, ad esempio, si possono riscontrare numerosi fenomeni di "istituzionalizzazione" della mediazione, dalla judicial mediation, nella quale si esplica il potere di case management riconosciuto al giudice analogamente a quanto dispone la Rule 16<sup>7</sup>, ai programmi di "court annexed ADR"<sup>8</sup>. Nell'ambito di queste procedure sono, in particolare, aumentate le fattispecie che impongono di valutare la partecipazione ad una sessione di mediazione e stabiliscono sanzioni per le parti riluttanti. Nel composito quadro normativo statunitense non mancano casi nelle quali la domanda giudiziaria è subordinata al preventivo esperimento della mediazione, come nelle fattispecie di "medical malpractice"<sup>9</sup>.

L'"istituzionalizzazione" della mediazione ha conosciuto una nuova fase con l'introduzione nella legislazione statale di regole più stringenti sul procedimento<sup>10</sup> e la previsione di «mandatory mediation clauses directly into substantive law»<sup>11</sup>. Questa forma di rafforzamento del controllo statale sulla mediazione non è un fenomeno limitato ai soli Stati Uniti, ma caratterizza anche altri ordinamenti nei quali la crisi della giustizia civile ha spinto i legislatori ad individuare meccanismi in grado di ampliare le potenzialità dell'istituto in un'ottica deflattiva.

<sup>7</sup> Il nucleo della Rule 16 delle Federal Rules of Civil Procedure viene riassunta da Mattei U. (2014), "Il modello di Common Law", p. 133, che sottolinea come la norma, «emendata nel 1993, nel precisare ulteriormente il ruolo del compositore della controversia del giudice nel procedimento preliminare, attribuisce allo stesso la facoltà di pretendere che le parti o i loro rappresentanti siano presenti alle conferences oppure siano raggiungibili per telefono "per prendere in considerazione la possibile conciliazione della controversia o l'uso di procedure speciali per l'assistenza nella risoluzione della lite"». Sul punto v. anche: Comoglio P. (2013), "La Federal Rule 16 statunitense e la disciplina italiana della conciliazione giudiziale" in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 4-5, p. 1105; CROWNE C.H. (2001), "The Alternative Dispute Resolution Act of 1998: Implementing a New Paradigm of Justice", in *NYU Law Rev.*, vol. 76, fasc. 6, p. 1768.

<sup>8</sup> Sul sistema di *court annexed* v. Thompson Eisenberg D. (2015), cit.; Menkel-Meadow C. (2015), "Variations in the Uptake of and Resistance to Mediation Outside of the United States", in *Legal Studies Research Paper Series*, fasc. 80; Mullen F. (2014), "Narrowing the Gap between Rights and Resources: Finding a Role for Law Students in Court-Annexed Resource Centers", in *Journal of Law and Society*, vol. 16, fasc. 1, p. 35.

<sup>9</sup> Sul punto cfr. Nussbaum L. (2015), "Mediation as regulation", cit., p. 32.

<sup>10</sup> Nussbaum L. (2015), cit., p. 25.

<sup>11</sup> Più recentemente gli statutes federali nell'esigenza di prevenire eccessivi costi processuali per le imprese e i consumatori hanno previsto l'introduzione nei principali contratti commerciali, assicurativi, di lavoro e di trasferimento della proprietà di apposite clausole per la mediazione obbligatoria stragiudiziale in caso di controversia.

## 2. IL QUADRO COMUNITARIO

L'efficienza della giustizia civile e l'utilizzo della mediazione costituiscono, già da alcuni decenni, tematiche di grande attualità anche per le istituzioni dell'Unione europea, le quali hanno adottato diversi provvedimenti in materia<sup>12</sup>. Al riguardo la direttiva 2008/52/CE<sup>13</sup> rappresenta il principale strumento regolatorio predisposto dal legislatore comunitario<sup>14</sup>. La maggior parte dei paesi dell'Unione hanno utilizzato questo provvedimento non soltanto per regolamentare le controversie transfrontaliere, campo al quale si limitava la direttiva del 2008<sup>15</sup>, ma anche per introdurre una disciplina organica della mediazione in ambito nazionale o per riorganizzare il quadro normativo esistente<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Nel diritto comunitario l'attenzione per le ADR si fa strada soprattutto a partire dagli anni 90, periodo al quale risale, ad esempio, il Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia del 1993. L'interesse per gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie è rimasto inalterato nel tempo, come dimostrano i recenti interventi del legislatore comunitario con la direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e il Regolamento UE n. 524/2013 relativo alle controversie online dei consumatori. I provvedimenti in questione possono essere reperiti all'indirizzo [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu). Per una ricostruzione della materia v.: Pera A., Riccio M. (2011), *“Mediazione e Conciliazione. Diritto interno, comparato e internazionale”*, Milano, Cedam; Rossolillo G. (2008), *“I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale”*, in *Dir. Unione eur.*, fasc. 2, p. 349.

<sup>13</sup> La direttiva sulla mediazione civile e commerciale, emanata dal Consiglio europeo il 21 maggio 2008 è stata pubblicata in G.U. n. L 136 del 24/05/2008, p. 0003. Il testo può essere letto sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Per un approfondimento sulla direttiva v.: De Luca A. (2013), *“La mediazione in Europa. Una questione di cultura e non di regole”*, in *Riv. dir. civ.*, fasc. 6, p. 1451; Besso C. (2012), *“L'attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo”* in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, fasc. 3, p. 863; Ybarra Bores A. (2011), *“The European Union and alternative dispute resolution methods: directive 2008/52/CE of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters”*, in *Latest developments in EU private International law*, Cambridge, Intersentia, p. 175.; MINERVINI E. (2009), *“La direttiva europea sulla conciliazione in materia civile e commerciale”*, in *Contr. impr./ Europa*, fasc. 1, p. 41.

<sup>14</sup> Sull'attuazione in Italia della direttiva 2008/52/CE v.: Dalfino D. (2015), *“Domanda di mediazione ed effetti sulla prescrizione e sulla decadenza: l'attuazione della direttiva 2008/52/CE da parte degli Stati membri”*, in *Il giusto proc. Civ.*, fasc. 1, p. 33; TROCKER N., DE LUCA A. (2011), *La mediazione civile alla luce della Direttiva 2008/52/CE*, cit.; Volpino D. (2011), *“La direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale”*, in Taruffo M., Varano V., *Manuale di diritto processuale civile europeo*, Torino, Giappichelli; MINERVINI E. (2009), *“La direttiva europea sulla conciliazione in materia civile e commerciale”*, cit.; APPIANO E.M. (2009), *“I sistemi A.D.R. nell'ottica del legislatore comunitario”*, in *Contr., impr. Europa*, fasc. 1, p. 59.

<sup>15</sup> Sul punto v. il considerando n. 8 della direttiva 2008/52/CE che precisa come: *“le disposizioni della presente direttiva dovrebbero applicarsi soltanto alla mediazione nelle controversie transfrontaliere, ma nulla dovrebbe vietare agli Stati membri di applicare tali disposizioni anche ai procedimenti di mediazione interni”*.

<sup>16</sup> Per un esame della situazione europea, anche alla luce della direttiva comunitaria sulla mediazione, v. da ultimo: C. Esplugues C. (2014), *Civil and commercial mediation in Europe*, cit.; Hopt K.J., Steffex F. (2013), *Mediation: Principles and regulation in comparative perspective*, Oxford, Hopt K.J.- Steffex

Con la Risoluzione 2011/2026 il Parlamento europeo<sup>17</sup> ha consacrato i progressi compiuti e ha sottolineato la scelta di alcuni stati membri (come la Bulgaria, la Romania l'Ungheria e l'Italia) di andare oltre i requisiti fondamentali della direttiva in due settori: «gli incentivi finanziari» per la partecipazione alle procedure conciliative<sup>18</sup> e «i requisiti vincolanti di mediazione», segnalando come «tali iniziative nazionali contribuiscono a una composizione delle controversie più efficace», che riduce «il carico di lavoro dei tribunali»<sup>19</sup>.

Nonostante la risposta normativa di alcuni stati membri, i primi riscontri statistici sull'utilizzo in Europa della mediazione non appaiono positivi.

Infatti, secondo i dati rilevati recentemente da uno studio promosso dal Parlamento europeo, la mediazione viene utilizzata in meno dell'1% dei casi decisi nell'Unione<sup>20</sup>.

L'analisi svolta individua nella carenza di adeguate «pro-mediation policies, whether legislative or promotional» il fattore centrale del modesto ricorso all'attività del mediatore e suggerisce di promuoverne l'uso attraverso l'introduzione di procedimenti basati su una «mitigated form of mandatory mediation»<sup>21</sup>. Le linee di intervento ipotizzate nello studio si basano su due meccanismi: la partecipazione ad una sessione informativa con carattere obbligatorio e/o una «mandatory mediation with the ability to opt-out if litigants do not intend to continue with the process»<sup>22</sup>.

F.; De Palo G., Trevor M.B. (2012), *Eu Mediation Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>17</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 relativa all'attuazione della direttiva sulla mediazione negli stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali (2011/2026-INI). Il documento può essere letto sul sito del Parlamento europeo all'indirizzo: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Sul punto v. SANTACROCE G. (2014), «La mediazione in Europa e in Italia. Esperienze a confronto in uno studio del Parlamento Europeo. Il ruolo della mediazione nel sistema giudiziario italiano» in *Temì romana*, fasc.1-2, p. 74; REALE M. C. (2014), «La mediazione civile e l'Europa - Civil mediation and Europe», in *Sociol. Dir.*, fasc. 1, p. 95.

<sup>18</sup> La Bulgaria, la Romania e l'Ungheria prevedono meccanismi di rimborso delle imposte statali pagate per iscrivere la causa in tribunale qualora la lite giudiziaria trovi sbocco con successo nella mediazione. Anche l'Italia è stata indicata nella Risoluzione 2011/2026 come modello virtuoso grazie alle agevolazioni tributarie e fiscali previste dall'art. 17 del d.lgs. 28/2010.

<sup>19</sup> Cfr. il punto 4 della Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011.

<sup>20</sup> Sul punto AA.VV. (2015), «*Rebooting the mediation directive: assessing the limited impacts of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the Eu*», consultabile sul sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Come si legge in questo studio la direttiva 2008/52/CE non ha conseguito i risultati sperati di «facilitate access to alternative dispute resolution and to promote the amicable settlement of disputes by encouraging the use of mediation and by ensuring a balanced relationship between mediation and judicial proceedings». Infatti- proseguono i redattori- solo in Italia è stato registrato un numero di mediazioni superiori a 200.000 mila l'anno, mentre negli altri paesi le procedure conciliative si sono attestate tra le 500 e le 10.000.

<sup>21</sup> Si parla di obbligatorietà mitigata in quanto «in certe tipologie di casi alle parti è richiesto unicamente di partecipare a un incontro preliminare (e gratuito) con un mediatore, e non di affrontare (e pagare) per una procedura di mediazione completa. Ciascuna parte, se non convinta che la mediazione abbia buone chances di successo, può infatti «uscire» dalla procedura durante questo incontro preliminare e rivolgersi direttamente al tribunale, senza conseguenze negative», sul punto v. «*Rebooting the mediation directive*», cit., p. 8.

<sup>22</sup> Esplugues C. (2014), *Civil and commercial mediation in Europe*, cit.

### 3. LE FORME DI “MANDATORY PREACTION MEDIATION” E IL CONTENZIOSO GIUDIZIALE

Le conclusioni alle quali pervengono gli esperti incaricati dal Parlamento europeo trovano corrispondenza perfino nelle recenti tendenze legislative manifestatesi in paesi tradizionalmente restii ad introdurre forme impositive di ADR. In Inghilterra, ad esempio, è divenuta operativa una forma di «mandatory mediation» per le coppie che si separano, le quali sono obbligate a partecipare ad una «assessment session»<sup>23</sup>. Nel corso di questo incontro, le parti possono ricevere informazioni sul processo mediativo e capire con l'aiuto del professionista incaricato se la mediazione, in relazione all'oggetto del conflitto, costituisce lo strumento più adatto per risolvere la crisi familiare<sup>24</sup>.

L'introduzione di questa forma di “mandatory pre-action mediation” sembra aver inciso sul numero dei procedimenti giudiziari avviati, i quali si sono ridotti nel periodo da aprile a dicembre 2014 da 25,468 a 36.179, con un numero di accordi raggiunti in mediazione pari al 70%<sup>25</sup>.

La diminuzione delle cause iscritte dinanzi alla magistratura ordinaria è un fenomeno che accomuna l'esperienza inglese a quella italiana, dove nel 2014, secondo i dati statistici divulgati dal Ministero della Giustizia, le cause relative alle controversie oggetto di mediazione obbligatoria sono calate dell'8% rispetto a quelle introdotte l'anno precedente nel circuito giudiziario<sup>26</sup>.

Questo dato può essere influenzato da numerose variabili, ma è senza dubbio collegato almeno in parte all'introduzione della mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria<sup>27</sup>. Tale scelta legislativa ha determinato, infatti, un progressivo aumento

<sup>23</sup> Secondo quanto dispone la section 10 del Children and Families Act 2014 la sessione informativa si applica ai proceedings relativi ai paragraphs 12 e 13 del Practice Direction 3A, letti in connessione con la Part 3 delle Family Procedure Rules 2010. La sessione preliminare non trova, invece, applicazione in determinate circostanze, come nei casi di violenza domestica o di abuso sui minori. I casi di esenzioni sono dettagliati nella Family Procedure Rules 3.8.

<sup>24</sup> La riforma è entrata in vigore il 22 aprile 2014. Sui caratteri e i recenti sviluppi della mediazione in Inghilterra e Galles v.: Allen T. (2013), *Mediation Law and Civil Practice*, London, Bloomsbury; Andrews N.H. (2013), “Money and Other Fundamentals: English Perspectives on Court Proceedings, Mediation, and Arbitration”, in *Rev. proc.*, vol. 38, n. 224, p. 449.

<sup>25</sup> Cortes P. (2015), “The promotion of civil and commercial mediation in UK”, in *University of Leicester School of Law Research Paper*, n 15-23, p. 1.

<sup>26</sup> Cfr. le statistiche relative al periodo 1 gennaio- 30 giugno 2015 pubblicate dal Ministero della Giustizia all'indirizzo <https://webstat.giustizia.it>.

<sup>27</sup> L'imposizione su base normativa di un obbligatorio filtro precontenzioso è stato considerato a più riprese compatibile con l'ordinamento costituzionale e comunitario. Sul punto v. in particolare due sentenze della Corte costituzionale: la n. 276 del 13 luglio 2000 e la n. 163 del 1 giugno 2004. Recentemente anche la Corte di Giustizia, con sentenza del 18 marzo 2010, cause riunite C-317/08 a C-320/08, Rosalba Alassini e a., Racc. I-02213, è intervenuta sul tema dell'obbligatorietà della mediazione precisando che “neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva ostano ad una normativa nazionale che impone (...) il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero generi costi

delle istanze presentate, le quali nel corso dell'anno 2014 hanno raggiunto il numero complessivo di 295.010<sup>28</sup>, con una tendenza alla crescita che sembra confermata dalle statistiche relative al primo semestre del 2015<sup>29</sup>. L'aumento esponenziale dei procedimenti di mediazione si è accompagnato al raggiungimento di una discreta percentuale di accordi, con un tasso di successo superiore al 40% dei casi nei quali la parte convocata ha aderito alla procedura<sup>30</sup>.

Con queste performance l'esperienza normativa italiana, pur suscettibile di miglioramenti, come vedremo nei paragrafi seguenti, rappresenta a pieno titolo una best practice e viene indicata nello studio commissionato dal Parlamento europeo come un esempio virtuoso di "obbligatorietà mitigata" in grado di promuovere il ricorso alla mediazione. In tale ottica i risultati conseguiti in Italia costituiranno uno dei principali scenari sui quali si eserciterà la Commissione europea chiamata, entro il 21 maggio

non ingenti, per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo impone". Sulla sentenza Alassini cfr.: Rizzo G. (2010), "L'obbligatorietà del tentativo di conciliazione extragiudiziale in ambito di servizi di comunicazioni elettroniche tra operatori di telecomunicazione e utenti finali", in *Corr. Giur.*, fasc. 10, p. 1292.; Davies J. – Szyszczak E. (2010), "Adr: effective protection of consumer rights?" in *Eur. Law Rev.*, fasc. 5, p. 695. Sulla reintroduzione della mediazione come condizione di procedibilità, dopo lo stop imposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2012 e sulle modifiche introdotte dalla L. n. 98/2013 v. Ferraris F. (2015), "Ultime novità in materia di mediazione civile e commerciale", in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 3, p. 779; Reali G. (2014), "La mediazione obbligatoria riformata - The reformed obligatory mediation", in *Il giusto proc. Civ.*, fasc. 3, p. 729; Benigni E. (2015), "La condizione di procedibilità nella mediazione disposta d'ufficio dal giudice" in *Giur. Ital.*, fasc. 3, p. 643; Bugiolacchi L. (2014), "La mediazione obbligatoria nelle controversie civili e commerciali dopo la conversione in legge del Decreto Letta - The mandatory mediation in civil and commercial disputes after the conversion in law of the Letta Decree", in *Resp. Civ. e prev.*, fasc. 1, p. 349; CONTE G. (2014), "The italian way of mediation – Il modello italiano di mediazione", in *Giust. civ.*, fasc. 1, p. 163-195; FARINA P. (2014), "Le modifiche più recenti del c.p.c. e la reintroduzione della mediazione forzata", in *Giusto proc. civ.*, fasc. 1, p. 261; SANTI A. (2014), "Opportunità, strategie e cautele del nuovo modello di mediazione civile e commerciale", in *Le Società*, fasc. 10, p. 1105; Ferraris F. (2013), "La nuova mediazione civile e commerciale", in *Riv. di dir. Proc.*, fasc. 6, p. 1462; De Santis A. D. (2013), "La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali: le novità del 2013", cit.

<sup>28</sup> Analizzando le statistiche pubblicate dal Ministero della giustizia si rileva come le procedure iscritte nel 2011 sono state 60.810, nel 2012 il numero è aumentato sino a 154.879, nel 2013, per effetto della sentenza di illegittimità costituzionale n. 272/2012 che ha espunto dall'ordinamento la mediazione obbligatorietà, le istanze di mediazione sono state 41.604; nel 2014 le iscrizioni hanno raggiunto il numero complessivo di 295.010. Su dette statistiche v. l'indirizzo web: <https://webstat.giustizia.it>

<sup>29</sup> La rilevazione statistica pubblicata dal Ministero della giustizia relativa al 1° semestre 2015 registra un aumento del 21%, dei procedimenti di mediazione iscritti nel 2015 rispetto al quelli del 2014, sul punto cfr. l'indirizzo web: <https://webstat.giustizia.it>.

<sup>30</sup> In particolare le rilevazioni statistiche evidenziano che tra marzo 2011 e dicembre 2012 l'accordo è stato raggiunto nel 43,9% dei casi nei quali la parte convocata ha aderito al procedimento di mediazione, mentre nell'anno 2013 la percentuale ha toccato il 42,4% e nel 2014 il 47,0%. Nel primo semestre 2015 il tasso di successo sale al 43,1%. Per un esame puntuale dei dati consulta l'indirizzo <https://webstat.giustizia.it>.

2016, a relazionare sullo sviluppo della mediazione in Europa, proponendo eventuali modifiche alla direttiva 2008/52/CE. L'esercizio di questa attività "propositiva" risulterà senza dubbio facilitata con riferimento all'ordinamento giuridico italiano, che possiede un sistema di rilevazione statistica della mediazione in grado di evidenziare il funzionamento dell'istituto, i suoi eventuali pregi e difetti. I dati divulgati dal Ministero della Giustizia offrono in particolare l'occasione di riflettere su due questioni, la cui risoluzione appare di fondamentale importanza anche per "rivitalizzare" il modello comunitario.

Le problematiche di maggiore peso riguardano: 1) la scarsa partecipazione delle parti al procedimento 2) la difficoltà di raggiungere un accordo, nonostante la presenza del mediatore. Su entrambi questi aspetti, sia in Italia che a livello europeo, è necessario apportare delle modifiche alle normative in vigore, aumentando il controllo statale sulle regole che presidono lo svolgimento del procedimento di mediazione.

#### 4. L' "INCONTRO PRELIMINARE" E L' ADESIONE DELLA PARTE CONVOCATA

Con riferimento alla mancata adesione della parte convocata i meccanismi previsti dall'art. 8, comma 4 bis, del d.lgs 28/2010 si sono rivelati poco funzionali e incapaci di svolgere una funzione deterrente<sup>31</sup>. In quest'ottica l'implementazione delle sanzioni (anche in sede di riparto delle spese) per la parte che non aderisce alla mediazione o che, pur aderendo, assume atteggiamenti ostativi o preclusivi per il buon esito della procedura, può rappresentare uno strumento decisivo per aumentare il ricorso alla mediazione. Nel caso di mancata partecipazione le parti (e i loro difensori) dovrebbero essere obbligate a spiegare le motivazioni dell'assenza in modo da consentire al giudice le opportune valutazioni, analogamente a quanto avviene, ad esempio, nel sistema giuridico inglese.

Il Chapter 11.56, recentemente ripreso dalla Court of Appeal nel caso PG II SA v OMFS Co. 1 Ltd. 78<sup>32</sup>, suggerisce ai lawyers e ai loro clienti come comportarsi qualora, invitati alla mediazione, decidano di non partecipare. Allo scopo di evitare sanzioni processuali occorre, tra l'altro, fornire per iscritto informazioni chiare ed esaustive sui motivi che rendono inappropriato il ricorso a forme compositive di ADR<sup>33</sup>. Il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio è tuttavia destinato al fallimento se non accompagnato da un efficace disciplina dell'incontro di mediazione.

La partecipazione dei litiganti al procedimento può, infatti, essere condizionata

<sup>31</sup> Sul potere sanzionatorio del giudice v. Sorrentino R. (2012), "La sanzione per mancata partecipazione alla procedura di mediazione: l'art. 8 comma 5 d.lg. 28/2010" in *Il Foro napoletano*, fasc. 2-3, p. 595.

<sup>32</sup> PG II SA v Omfs Co. 1 Ltd. [2013] EWCA Civ 1288.

<sup>33</sup> L'ADR Handbook dispone inoltre al par. 11.56 di: «not ignoring an offer to engage in ADR; (...) raising with the opposing party any shortage of information or evidence believed to be an obstacle to successful ADR, together with consideration of how that shortage might be overcome; not closing off ADR of any kind, and for all time, in case some other method than that proposed, or ADR at some later date, might prove to be worth pursuing». Sulle conseguenze di simili meccanismi nell'esperienza inglese v.: M. Ahmed, Implied Compulsory Mediation, in 31Civ. J. Q., 2012, p. 51.

dalle modalità con le quali vengono disciplinate le dinamiche mediative, a partire dalla “fase preliminare”. La scelta di alcuni ordinamenti di introdurre sessioni informative di carattere tendenzialmente gratuito (come in Romania, Spagna, Italia) è stata determinata dall’obiettivo di aumentare il tasso di adesione alla procedura. In Italia, ad esempio, i dati statistici mostrano un progressivo aumento del trend di partecipazione della parte convocata a seguito dell’introduzione della sessione informativa<sup>34</sup>.

Il d.l. 69/2013 ha individuato anche la tipologia di informazioni che devono essere somministrate alle parti e la procedura da seguire al primo incontro, stabilendo, nell’art. 8 del d.lgs 28/2010, l’obbligo del mediatore di chiarire «la funzione e le modalità di svolgimento della mediazione»<sup>35</sup>, nonché il dovere di invitare le parti e i loro avvocati ad esprimersi sull’avvio del procedimento.

Tale disciplina, a partire dalla formula utilizzata dall’art. 8, è suscettibile di modifiche migliorative se raffrontata con l’esperienza di altri paesi europei sia sotto il profilo degli obblighi informativi del mediatore, sia con riferimento alla concreta attività che tale soggetto è chiamato a svolgere nell’incontro preliminare.

Con riguardo al primo profilo, appare rilevante l’assenza nella normativa italiana di ogni indicazione sulle informazioni relativa alla professionalizzazione del mediatore.

Siffatti riferimenti si rinvergono nella normativa spagnola<sup>36</sup> e nel Draft General Scheme of Mediation Bill irlandese<sup>37</sup>. La ley 5/2012 disciplina in dettaglio il contenuto del discorso introduttivo, imponendo al mediador di informare i partecipanti «della sua

<sup>34</sup> L’introduzione con d.l. 69/2013 della sessione informativa ha sicuramente giocato un ruolo determinante nell’influencare questo dato statistico. Il tasso di adesione è passato dal 23,7 % del terzo trimestre 2013 al 45,2% del secondo trimestre 2015.

<sup>35</sup> Cfr. l’art. 8, comma 1, del d.lg. 28/2010. Sull’inadempimento dell’obbligo informativo v. Toschi Vespasiani F. (2013), “La responsabilità del mediatore per inadempimento degli obblighi informativi” in *Studium iuris*, fasc. 7-8, p. 844.

<sup>36</sup> Sulla disciplina spagnola in materia di mediazione v. da ultimo: GARAU SOBRINO F. F., Lopez Simo F. (2014) (a cura di), *La mediación en materia civil y mercantil*, Valencia, Tirant lo Blanch; Castellejo Manzanares R. (2013) (a cura di), *Comentarios a la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, Valencia, Tirant lo Blanch; Garcia Villaluenga L. (2012) (a cura di), *Mediación en asuntos civiles y mercantiles: comentarios a la Ley 5/2012*, Madrid, Media; Barona VILAR S. (2012) (a cura di), *Mediación en asuntos civiles y mercantiles en España*, Valencia, Tirant lo Blanch; Solet Muñoz H. (2011), *Mediación y resolución de conflictos: técnicas y ámbitos*, Madrid, Editorial Tecnos.

<sup>37</sup> L’Irlanda ha recepito la direttiva comunitaria con l’approvazione dello SI 209 del 2011 European Communities (Mediation) Regulations 2011 che disciplina le «cross-border disputes». Nel marzo del 2012 è stato pubblicato un progetto di legge sulla mediazione che fornirà un nuovo inquadramento normativo «to internal mediation processes». Il Draft General Scheme of Mediation Bill 2012, che ha incorporato molte delle raccomandazioni fornite dalla Law Reform Commission irlandese, dovrebbe essere approvato entro la fine del 2014. Il testo del Draft può essere letto sul sito: [www.justice.ie](http://www.justice.ie). Per una disamina della normativa irlandese sulla mediazione v. anche lo SI No. 502 of 2010 Rules of the Superior Courts (Mediation And Conciliation) 2010. Il saggio esaminerà solo alcuni aspetti del Draft, tralasciando lo SI 209 del 2011 che presenta una regolamentazione scarna e profili non particolarmente innovativi. Sulla normativa irlandese in materia di mediazione v.: MADIGAN J.(2012), *Appropriate dispute resolution (ADR) in Ireland*, London, Family law; HUTCHINSON B. (2010), *Arbitration and ADR in Construction Disputes*, Dublin, Thomson Reuters Roundhall.

professione, formazione ed esperienza»<sup>38</sup>. L'enunciazione delle abilità professionali può servire a conquistare la fiducia delle parti, le quali, nelle fasi iniziali della procedura, spesso si mostrano scettiche circa la possibilità di risolvere la lite attraverso un accordo bonario. Sotto questo profilo, appare ancora più performante il disegno di legge irlandese, il quale prevede, prima di avviare il procedimento, l'obbligo del mediatore di fornire ai partecipanti i dettagli del suo percorso formativo e della sua esperienza in materia di mediazione<sup>39</sup>. Tali modalità informative rendono particolarmente utile il discorso introduttivo, imponendo di descrivere non una generica capacità professionale, ma un'abilità direttamente connessa con la procedura avviata. Come previsto dalle explanatory note, se le parti non sono soddisfatte del livello di «experience and training» offerto dal mediatore è aperta loro la possibilità di rivolgersi a un altro professionista<sup>40</sup>.

L'esigenza di fornire un'informazione completa e veritiera renderebbe opportuno l'individuazione di un ulteriore obbligo in capo al mediatore, quello cioè di riferire nel discorso introduttivo i possibili vantaggi della procedura mediativa, analogamente a quanto è chiamato a fare il mediatore rumeno. La normativa vigente in Romania ha introdotto l'obbligo di informare circa i vantaggi della procedura conciliativa, di fornire tutte le spiegazioni affinché le parti comprendano la portata, i limiti e gli effetti della mediazione con particolare riguardo alla fattispecie esaminata<sup>41</sup>. Il riferimento all'oggetto del conflitto appare in linea con la necessità di rafforzare la trasparenza della procedura, consentendo una scelta consapevole.

## 5. I COSTI DELLA PROCEDURA E LA PROMOZIONE DELL'ACCORDO

Il primo incontro di mediazione dovrebbe costituire uno strumento utile non soltanto per avvicinare le parti alla mediazione, ma anche per stimolare la loro propensione a

<sup>38</sup> Art. 17 della *ley 5/2012*, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, pubblicata in BOE n. 162 del 7 luglio 2012.

<sup>39</sup> Cfr. Head 8 del Draft General Scheme of Mediation Bill 2012 (di seguito Draft) che precisa l'obbligo del mediatore di indicare, «(a) details of any specialist qualifications, including training in screening techniques to assess the appropriateness of mediation, which may be relevant to the mediation process; (b) details of continuing professional development (if any) undertaken by him or her».

<sup>40</sup> Il disegno di legge irlandese, pur richiamandosi alla «practice» accettata in vari codici di condotta per mediatori, intensifica l'obbligo di informazione previsto dal Codice europeo il quale ha individuato, soltanto come una fase eventuale, la condivisione da parte del mediatore delle notizie relative alla sua preparazione e competenza. Cfr. la section 1.2 del Codice europeo di condotta dei mediatori che prevede l'obbligo da parte del mediatore, prima di accettare l'incarico, «di verificare di essere dotato della preparazione e competenza necessaria a condurre la mediazione del caso proposto e, su richiesta, di fornire alle parti informazioni in merito».

<sup>41</sup> L'art. 29 della legea 192/2006 stabilisce che «mediatorul are obligatia sa dea orice explicatii partilor cu privire la activitatea de mediere, pentru ca acestea sa inteleaga scopul, limitele si efectele medierii, în special asupra raporturilor ce constituie obiectul conflictului». La Legge romena, entrata in vigore nel 2006 e pubblicata sulla Monitorul Oficial n. 441 del 22 maggio 2006, è stata emendata più volte tra il 2010 e il 2013.

individuare un possibile accordo<sup>42</sup>. In tale prospettiva il mediatore dovrebbe avere la possibilità di affrontare nel merito la discussione sull'oggetto del conflitto, consentendo alle parti di verificare, fin dall'incontro preliminare, se sussistano effettivi spazi per procedere utilmente ad una conciliazione. A tal fine dovrebbe essere previsto (specie per le mediazioni di maggiore valore) un compenso forfettario per il primo incontro, senza caricare le parti di eccessivi oneri economici.

Questa impostazione presuppone un contingentamento dei tempi della sessione preliminare e comunque un atto formale che chiarisca alle parti quando si avvia la vera e propria "fase costitutiva" della mediazione. La separazione tra questi "momenti" riveste una fondamentale importanza per evitare, ad esempio, le problematiche verificatesi nella gestione della procedura di mediazione italiana. Il d.lg. 28/2010 individua, infatti, nel consenso delle parti e dei loro avvocati l'elemento necessario per «iniziare la procedura», vincolando il pagamento dell'indennità alla discussione delle questioni di merito sottese alla vicenda oggetto di conflitto, senza tuttavia indicare alcun atto formale che definisca i confini tra le due fasi.

Il mediatore italiano potrebbe così trovarsi nella difficile situazione di dover gestire i rapporti con le parti che forniscono il proprio consenso all'apertura della mediazione, per poi rifiutarsi di pagare l'indennità in assenza di prova scritta o che pretendono di avere informazioni sul merito della controversia prima di decidere se aderire al procedimento<sup>43</sup>.

Le carenze della normativa italiana si prestano ad abusi anche da parte dei mediatori che, acquisito il consenso delle parti ed avviata la procedura, sorvolino sull'aspetto relativo alla remunerazione, stante l'assenza di un obbligo di informazione esplicito. Tale comportamento si pone evidentemente in contrasto con il Codice europeo di condotta dei mediatori che individua nella quantificazione dei costi un aspetto imprescindibile del corretto operare del mediatore. L'art. 1.3 stabilisce, infatti, che il soggetto incaricato di svolgere la procedura deve non soltanto adempiere all'obbligo di informazione sul «mode of remuneration which he intends to apply», ma anche rifiutarsi di «accept a mediation before the principles of his/her remuneration have been accepted by all parties concerned»<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Franzese L. (2013), "L'accordo conciliativo tra conflitto e controversia", in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 4-5, p. 870.

<sup>43</sup> La prima situazione può essere risolta agevolmente con la sottoscrizione di un apposito verbale, nel secondo caso invece spetterà al mediatore decidere se concedere una deroga alla normale procedura, permettendo la trattazione di aspetti relativi al merito senza alcun costo per le parti. Il mediatore dovrà valutare attentamente la situazione e comprendere se nello specifico caso trattato possa essere utile allargare la fase preliminare anche alla discussione di aspetti sostanziali. Il consenso del mediatore non esclude che una o più parti possano opporsi all'allargamento della fase informativa. In questi casi, il mediatore non dovrebbe avviare la discussione nel merito senza il beneplacito di tutte le parti presenti al tavolo della mediazione.

<sup>44</sup> Il Codice europeo di condotta dei mediatori è stato redatto nel 2004 dall'European Judicial Network in civil and commercial matters in collaborazione con la Commissione europea ed è disponibile all'indirizzo [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

Le indicazioni del codice europeo trovano un pieno riscontro nella legislazione di alcuni paesi europei, nei quali la distinzione tra le diverse fasi del procedimento e la questione dei costi risulta assai più chiara dell'esperienza italiana.

Nel modello rumeno, spagnolo<sup>45</sup> e portoghese<sup>46</sup>, ad esempio, la redazione di un atto scritto consente alle parti di ponderare adeguatamente la propria scelta sulla prosecuzione del procedimento e di assumere piena contezza dei costi.

Nella legge 192/2006 le spese di mediazione, anche se non necessariamente esplicitate nel discorso iniziale, costituiscono parte necessaria del “contractul de mediere”, così come previsto dall'art. 45. Nella normativa spagnola, invece, i costi vengono chiariti nel discorso iniziale del mediatore e costituiscono uno degli aspetti che viene esplicitato nell'atto istitutivo della sessione “di merito”, insieme con altri elementi fondamentali come l'indicazione dell'oggetto del giudizio, il programma di attuazione e la durata massima prevista per lo sviluppo del procedimento. Analogamente l'art. 16, comma 3, lett. h, della legge portoghese n. 29/2013 stabilisce che il “protocolo de mediação” preveda l'indicazione della somma concordata tra il mediatore e le parti come indennità per l'attività svolta.

L'introduzione nelle normative nazionali di meccanismi volti a rendere trasparenti i costi può contribuire a promuovere il ricorso alla mediazione, elevando il grado di fiducia degli utenti finali nei confronti dell'istituto. Il silenzio della direttiva comunitaria su questo punto, così come le scarse indicazioni sulla distinzione tra la sessione “preliminare” e quella “costitutiva”, non hanno certamente contribuito alla diffusione in Europa di modelli idonei a promuovere accordi conciliativi.

<sup>45</sup> La libertà decisionale trova in Spagna un ulteriore presidio, poiché tra la “sesión informativa” e la “sesión constitutiva” intercorre, salvo diverso accordo delle parti, uno spazio temporale che dovrebbe servire a maturare la decisione circa la prosecuzione della mediazione. Sull'attuazione della direttiva comunitaria 2008/52/CE in Spagna v. De La Oliva Santos A. (2012), “La mediazione in materia civile e commerciale in Spagna”, in *Riv. Trim. dir. e proc. civ.*, fasc. 2, p. 532.

<sup>46</sup> Cfr la legge sulla mediazione portoghese n. 29/2013 che all'articolo dispone: « O procedimento de mediação compreende um primeiro contacto para agendamento da sessão de pré- -mediação, com carácter informativo, na qual o mediador de conflitos explicita o funcionamento da mediação e as regras do procedimento. 2 — O acordo das partes para prosseguir o procedimento de mediação manifesta -se na assinatura de um protocolo de mediação, pelo mediador e dele devem constar: a) A identificação das partes; b) A identificação e domicílio profissional do mediador e, se for o caso, da entidade gestora do sistema de mediação; c) A declaração de consentimento das partes; d) A declaração das partes e do mediador de respeito pelo princípio da confidencialidade; e) A descrição sumária do litígio ou objeto; f) As regras do procedimento da mediação acordadas entre as partes e o mediador; g) A calendarização do procedimento de mediação e definição do prazo máximo de duração da mediação, ainda que passíveis de alterações futuras; h) A definição dos honorários do mediador, nos termos do artigo 29.º, exceto nas mediações realizadas nos sistemas públicos de mediação; i) A data».

## 6. IL POTERE DI “REFERRAL GIUDIZIARIO” E LE MODALITÀ DI REDAZIONE DEL VERBALE

Le probabilità di risolvere bonariamente una controversia nel corso di una mediazione aumentano parallelamente al grado di efficienza della normativa scelta per disciplinare l’istituto. Le abilità tecniche e relazionali del mediatore divengono elementi marginali laddove il professionista incaricato si trovi ad operare all’interno di sistemi normativi fondati su disposizioni “poco ragionevoli”.

Il caso italiano appare emblematico in relazione all’art. 13 del d.lgs. 28/2010, che disciplina il regime delle spese processuali in caso di proposta da parte del mediatore. Tale norma lascia al magistrato un eccessivo potere “ valutativo” che, di fatto, si è tradotto in un disincentivo alla formulazione di ipotesi conciliative<sup>47</sup>.

La prassi dimostra come il collegamento tra mediazione e processo, ipotizzato dall’art. 13, non sia certamente riuscito ad incrementare il numero di accordi sottoscritti, mentre al riguardo potrebbe svolgere una funzione incisiva la “mediazione ex officio”<sup>48</sup>.

La l. 98/2013 ha, infatti, attribuito al magistrato un potere “dispositivo” che potrebbe obbligare le parti a far ricorso alla procedura mediativa non soltanto nelle materie individuate dall’art. 5, comma 1 bis, del d.lg. 28/2010, ma in relazione a tutto il contenzioso civile concernente diritti disponibili. Si tratta quindi di un’importante prerogativa che tocca al giudice italiano valorizzare e potenziare, motivando, ad esempio, le ragioni individuate a fondamento della rimessione in mediazione. Tali indicazioni consentirebbero alle parti di comprendere l’orientamento dell’organo giudicante in merito alla “mediabilità” del rapporto controverso, stimolando una partecipazione ragionata al procedimento<sup>49</sup>.

Il rafforzamento del potere di “referral giudiziario” si mostra, del resto, in linea con le tendenze europee ed extraeuropee volte a implementare il ruolo di “case management” attribuito ai giudici. Sotto questo profilo, i modelli da seguire non mancano. Come il *Draft* irlandese che negli artt. 12, 13 e 17 disciplina il procedimento di mediazione giudiziale. Secondo quanto dispone l’Head 12 la corte può, su richiesta di parte o di propria iniziativa, valutare le circostanze del caso, suggerire alle parti di ricorrere alla mediazione e invitarle a partecipare ad una sessione informativa sullo scopo e il funzionamento della procedura<sup>50</sup>. Il giudice irlandese opererà una valutazione probabilistica sulle casistiche sottoposte al suo esame, scegliendo di sensibilizzare i litiganti alla mediazione soltanto dove ritiene che

<sup>47</sup> Infatti, difficilmente un avvocato esporrà il proprio assistito al rischio di subire le conseguenze dell’art. 13 laddove rifiuti la soluzione avanzata dal mediatore

<sup>48</sup> Questa tipologia di mediazione è disciplinata dall’art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 28/2010. Sul rapporto tra mediazione e processo v. Consolo C. (2014), “*La giustizia civile: quale volto dei nostri processi fra giurisdizione e ADR?*” in *il Corr. Giur.*, fasc. 10, p. 1263;

<sup>49</sup> In quest’ottica v., ad esempio, l’ordinanza del Tribunale di Milano, Sez. IX, del 29 ottobre 2013, nella quale il giudice milanese riconosce la mediabilità della controversia valutando, sulla base delle pregresse esperienze dei litiganti, la capacità delle parti di «confrontarsi e di adottare soluzioni condivise» e l’inidoneità dello strumento giudiziale. In particolare il Tribunale reputa che «l’eventuale soluzione conciliativa potrebbe definire il conflitto, nel suo complesso, mentre la sentenza di appello potrebbe definire, tout court, solo la lite, in modo parziale».

<sup>50</sup> Cfr. l’Head 12, 1, lett. ii del Draft.

questo procedimento abbia una ragionevole prospettiva di successo e possa contribuire alla risoluzione bonaria della controversia<sup>51</sup>. Il sistema del Draft, basato sulle previsioni dello *Statutory instruments* No. 502 del 2010, non conferisce al giudice poteri coercitivi, ma opta per meccanismi persuasivi/sanzionari<sup>52</sup>. Se le parti decidono di iniziare il procedimento mediativo la corte potrà fornire indicazioni su come rendere efficace il ricorso al procedimento<sup>53</sup>. In caso di fallimento della procedura, il comportamento del soggetto che ha irragionevolmente rifiutato di considerare la mediazione o ha rifiutato in modo ingiustificato di partecipare ad una sessione informativa<sup>54</sup> potrà assumere rilievo in sede di riparto delle spese processuali<sup>55</sup>. La corte, per valutare se il rifiuto è irragionevole o ingiustificato, potrà prendere in esame diversi fattori tra i quali: il rapporto tra il costo della mediazione e il valore della lite, gli eventuali pregiudizi che potrebbero occorrere ad una parte nel tempo necessario per lo svolgimento della mediazione e «le circostanze generali che riguardano il procedimento e la condotta delle parti». Quest'ultimo punto lascia ampi margini di manovra al giudice il quale, in ogni caso, non potrà attribuire rilievo al comportamento tenuto dalle parti in mediazione. Lo stesso report compilato dal mediatore sull'esito del procedimento dovrà essere redatto in modo neutrale, non potrà contenere commenti e raccomandazione, così da non ledere «the general confidentiality privilege» previsto dal Head 10<sup>56</sup>.

Questa modalità di redazione del report appare decisamente criticabile nei casi nei quali il fallimento della mediazione è addebitabile all'esclusiva responsabilità di un parte o dei loro avvocati che non ispirano il proprio comportamento ad un principio di leale cooperazione. In queste situazioni sarebbe auspicabile inviare al magistrato un verbale contenente elementi utili per valutare la condotta tenuta dai litiganti.

La strada scelta dall'ordinamento italiano di rendere il verbale di mediazione totalmente deformalizzato e privo di un contenuto minimo, di carattere obbligatorio, anche nei casi nei quali le parti formulano delle proposte, non favorisce la costruzione di un ponte tra il procedimento mediativo e quello giudiziario, né consente al giudice di assumere un provvedimento in sede di riparto delle spese processuali, al di fuori del meccanismo dell'art. 13. Il tentativo operato recentemente da alcuni magistrati italiani di individuare il possibile contenuto del verbale è diretto a favorire una maggiore comunicazione con l'organo giudicante. Il Tribunale di Vasto, con ordinanza del 23/06/2015, ha ad esempio invitato il mediatore «a verbalizzare i motivi adottati dalle parti assenti per giustificare la mancata comparizione personale» e lo ha autorizzato a formulare una proposta di

<sup>51</sup> Cfr. l'Head 12, 5 del Draft.

<sup>52</sup> Lo *Statutory instruments* No. 502 ha modificato le *Rules of the Superior Courts* 1986, inserendo un *New Order* 56A che facilita il "referral" giudiziario in mediazione o conciliazione e una *new rule* 1B nell'Order 99 sul regime delle spese processuali in caso di «refusal or failure without good reason of any party to participate in any ADR process referred to in Order 56A».

<sup>53</sup> Cfr. l'Head 12, 2, lett. c del Draft.

<sup>54</sup> Sul punto v. l'Head 17, 1, del Draft.

<sup>55</sup> Il sistema dell'allocazione dei costi non si applica ai procedimenti in materia di diritto di famiglia se ricorrono le circostanze indicate nel Head 17, 3 del Draft.

<sup>56</sup> Cfr. l'Head 13 del Draft.

conciliazione anche in assenza di una concorde richiesta dei soggetti in lite<sup>57</sup>. Inoltre, il giudice ha disposto, come onere a carico di colui che attiva la mediazione, l'obbligo di trasmettere direttamente al mediatore le istruzioni fornite nell'ordinanza, raccomandando alle parti di depositare in cancelleria una nota sull'esito della procedura e prescrivendo le indicazioni da includere<sup>58</sup>.

Le informazioni richieste potranno riguardare anche «la mancata (fattiva) partecipazione delle parti (sostanziali) senza giustificato motivo»<sup>59</sup>, nella prospettiva di evitare che «comportamenti non leali e non probi tenuti in sede di mediazione» si frappongano come un ostacolo insormontabile alla conclusione dell'accordo<sup>60</sup>.

Lo sforzo della giurisprudenza italiana di rendere maggiormente “comunicativo” il verbale di mediazione sembra manifestare la medesima esigenza, già segnalata negli Stati Uniti, di una maggiore formalizzazione del procedimento di mediazione al fine di garantire alle parti e al mediatore uno spazio di agibilità che individui regole chiare, utili a facilitare il raggiungimento degli accordi e ad aumentare la fiducia dei cittadini nei confronti delle forme alternative di risoluzione delle controversie. Questi obiettivi devono rappresentare la strada maestra per riformare il modello europeo ed italiano di mediazione.

RAFFAELE AVETA

<sup>57</sup> Cfr. l'ordinanza emessa dal Tribunale di Vasto del 23/06/2015. Si esprime favorevolmente anche Franzese L. (2013), “L'accordo conciliativo tra conflitto e controversia”, cit., che scrive: «il mediatore non è un notaio che riceve e documenta le volontà delle parti; egli partecipa al processo decisionale mediante, per esempio (...) il potere, duramente criticato ma a ben vedere necessario, di formulare egli stesso una propostaolutiva della lite. Dopo aver ascoltato e guidato il confronto tra le parti, il mediatore constatato l'insuccesso della mediazione, è portato ad esprimere l'idea che si è fatto sul modo in cui la lite può essere pacificata».

<sup>58</sup> Cfr. le ordinanze del 17/03/2014 e del 18/03/2014 emesse dal Tribunale di Firenze, nonché recentemente l'ordinanza del 17/01/2015 adottata dal Tribunale di Siracusa, nella quale il giudice ha invitato le parti a comunicare l'esito della mediazione con nota che doveva contenere «le informazioni in merito all'eventuale mancata partecipazione delle parti personalmente senza giustificato motivo, agli eventuali impedimenti di natura pregiudiziale che abbiano impedito l'effettivo avvio del procedimento di mediazione; nonché infine, con riferimento al regolamento delle spese processuali, ai motivi del rifiuto dell'eventuale proposta di conciliazione formulata dal mediatore». Sulla necessaria partecipazione della parti alla mediazione e sulle conseguenze v.: Ferraris F. (2015), “Partecipazione personale ed effettività del procedimento: due elementi essenziali per il corretto espletamento del tentativo obbligatorio”, in *I Contratti*, fasc. 7, p. 689; Raiti G. (2015), “Primo incontro in mediazione e condizione di procedibilità della domanda ai sensi del novellato art. 5, comma 2 bis, d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28”, in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 2, p. 562; Benigni E. (2015), “Le condizione di procedibilità nella mediazione disposta d'ufficio dal giudice”, cit.

<sup>59</sup> Cfr. l'ordinanza del 18/03/2014 adottata dal Tribunale di Firenze.

<sup>60</sup> Sul punto le ordinanza del 1/11/2014 del Tribunale di Roma, nonché l'ordinanza del 21/01/2015 in cui il giudice romano ha espressamente stabilito che all'udienza fissata ex art. 420 c.p.c. per la discussione nel merito avrebbe provveduto al «previo esame dei temi concretamente affrontati e dell'esito della mediazione svolta secondo lealtà e probità la mediazione venga svolta secondo lealtà e probità».

## BIBLIOGRAFIA

- ALLEN T. (2013), *Mediation Law and Civil Practice*, London, Bloomsbury.
- ANDREWS N.H. (2013), “Money and Other Fundamentals: English Perspectives on Court Proceedings, Mediation, and Arbitration”, in *Rev. proc.*, vol. 38, n. 224, p. 449.
- APPIANO E. M. (2009), “I sistemi A.D.R. nell’ottica del legislatore comunitario”, in *Contr.,impr. / Europa*, fasc. 1, p. 59.
- BARONA VILAR S. (2012), (a cura di), *Mediación en asuntos civiles y mercantiles en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BEELDENS B. (2010), “Les modes alternatifs de résolution des litiges: la spécificité de la médiation”, in *Tijdschrift voor Belgisch burgerlijk recht*, fasc. 6, p. 260.
- BENIGNI E. (2015), “La condizione di procedibilità nella mediazione disposta d'ufficio dal giudice” in *Giur. Ital.*, fasc. 3, p. 643.
- CASTELLEJO MANZANARES R. (2013) (a cura di), *Comentarios a la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- CONSOLO C. (2014), “La giustizia civile: quale volto dei nostri processi fra giurisdizione e ADR?” in *il Corr. Giur.*, fasc. 10, p. 1263.
- BESSO C. (2012), “L’attuazione della direttiva europea n. 52 del 2008: uno sguardo comparativo” in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, fasc. 3, p. 863.
- BUGIOLACCHI L. (2014), “La mediazione obbligatoria nelle controversie civili e commerciali dopo la conversione in legge del Decreto Letta - The mandatory mediation in civil and commercial disputes after the conversion in law of the Letta Decree”, in *Resp. Civ. e prev.*, fasc. 1, p. 349.
- CONTE G. (2014), “The italian way of mediation – Il modello italiano di mediazione”, in *Giust. civ.*, fasc. 1, p. 163.
- COMOGLIO P. (2013), “La Federal Rule 16 statunitense e la disciplina italiana della conciliazione giudiziale” in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 4-5, p. 1105.
- CORTES P. (2015), “The promotion of civil and commercial mediation in UK”, in *University of Leicester School of Law Research Paper*, n.15-23, p. 1.
- CROWNE C.H. (2001), “The Alternative Dispute Resolution Act of 1998: Implementing a New Paradigm of Justice”, in *NYU Law Rev.*, vol. 76, fasc. 6, p. 1768.
- DALFINO D. (2015), “Domanda di mediazione ed effetti sulla prescrizione e sulla decadenza: l’attuazione della direttiva 2008/52/CE da parte degli Stati membri”, in *Il giusto proc. Civ.*, fasc. 1, p. 33.
- DAVIES J. – SZYSZCZAK E. (2010), “ADR: effectice protection of consumer rights?” in *Eur.Law Rev.*, fasc. 5, p. 695.
- DE LA OLIVA SANTOS A. (2012), “La mediazione in materia civile e commerciale in Spagna”, in *Riv. Trim. dir.e proc.civ.*, fasc. 2, p. 53.
- DE LUCA A. (2013), “La mediazione in Europa. Una questione di cultura e non di regole”, in *Riv. dir. civ.*, fasc. 6, p. 1451.
- DE PALO G., TREVOR M.B. (2012), *Eu Mediation Law and Practice*, Oxford, Oxford University Press.
- DE SANTIS A. D. (2013), “La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civile e commerciali: le novità del 2013”, in *Foro it*, fasc. 10, p. 265.

- ESPLUGUES C. (2014), *Civil and commercial mediation in Europe*, II, Cambridge, Intersentia Ltd, vol. I.
- FARINA P. (2014), “Le modifiche più recenti del c.p.c. e la reintroduzione della mediazione forzata”, in *Giusto proc. civ.*, fasc. 1, p. 261.
- FERRARIS F. (2013), “La nuova mediazione civile e commerciale”, in *Riv. di dir. Proc.*, fasc. 6, p. 1462.
- ID. (2015), “Ultime novità in materia di mediazione civile e commerciale”, in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 3, p. 779.
- ID. (2015), “Partecipazione personale ed effettività del procedimento: due elementi essenziali per il corretto espletamento del tentativo obbligatorio”, in *I Contratti*, fasc. 7, p. 689.
- FODDAI M. A. (2012), “Alle origini degli Alternative Dispute Resolution: il caso degli Stati Uniti d’America”, in *Riv. Dir. Econ., Tras.e Amb.*, fasc. 10, p. 407.
- FRANZESE L. (2013), “L'accordo conciliativo tra conflitto e controversia” in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 4-5, p. 870.
- FRIEDMAN B. (2007), “Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice: a Retrospective (and a Look Ahead)”, in *Indiana Law Journal*, vol. 82, fasc. 5, p. 1193.
- GARAU SOBRINO F. F., LOPEZ SIMO F. (2014) (a cura di), *La mediación en materia civil y mercantil*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCIA VILLALUENGA L. (2012) (a cura di), *Mediacion en asuntos civiles y mercantiles: comentarios a la Ley 5/2012*, Madrid, Media.
- HODGES C.J.S., BENOHR I. E CREUTZFELDT-BANDA N. (2012), *Consumer ADR in Europe*, Oxford, Hart Publishing.
- HOPT K.J., STEFFEX F. (2013), *Mediation: Principles and regulation in comparative perspective*, Oxford, Hopt K.J.- Steffex F.
- HUTCHINSON B. (2010), *Arbitration and ADR in Construction Disputes*, Dublin, Thomson Reuters Roundhall.
- LEVIN L., WHEELER R. (1979), *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future, Proceedings of National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co.
- MADIGAN J. (2012), *Appropriate dispute resolution (ADR) in Ireland*, London, Family law
- MENKEL-MEADOW C. (2015), “Variations in the Uptake of and Resistance to Mediation Outside of the United States”, in *Legal Studies Research Paper Series*, fasc. 80.
- MINERVINI E. (2009), “La direttiva europea sulla conciliazione in materia civile e commerciale”, in *Contr. impr./ Europa*, fasc. 1, p. 41.
- MIRANDA A. (2011), “Le Origini della Mediazione nell'esperienza inglese”, in PERA A., RICCIO M. (a cura di), *Mediazione e Conciliazione. Diritto interno, comparato e internazionale*, Milano, Cedam, p. 85.
- MULLEN F. (2014), “Narrowing the Gap between Rights and Resources: Finding a Role for Law Students in Court-Annexed Resource Centers”, in *Journal of Law and Society*, vol. 16, fasc. 1, p. 35.
- NUSSBAUM L. (2015), “Mediation as regulation: expanding state governance over private disputes”, in *Utah Law Review, Forthcoming UNLV William S. Boyd School of Law Legal Studies Research Paper*.

- PERA A., RICCIO M. (2011), “*Mediazione e Conciliazione. Diritto interno, comparato e internazionale*”, Milano, Cedam.
- RAITI G. (2015), “Primo incontro in mediazione e condizione di procedibilità della domanda ai sensi del novellato art. 5, comma 2 bis, d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28”, in *Riv. Dir. Proc.*, fasc. 2, p. 562.
- REALE M. C. (2014), “La mediazione civile e l'Europa - Civil mediation and Europe”, in *Sociol. Dir.*, fasc. 1, p. 95.
- REALI G. (2014), “La mediazione obbligatoria riformata - The reformed obligatory mediation”, in *Il giusto proc. Civ.*, fasc. 3, p. 729.
- RIZZO G. (2010), “L’obbligatorietà del tentativo di conciliazione extragiudiziale in ambito di servizi di comunicazioni elettroniche tra operatori di telecomunicazione e utenti finali”, in *Corr. Giur.*, fasc. 10, p. 1292.
- ROSSOLILLO G. (2008), “I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale”, in *Dir. Unione eur.*, fasc. 2, p. 349.
- SANTACROCE G. (2014), “La mediazione in Europa e in Italia. Esperienze a confronto in uno studio del Parlamento Europeo. Il ruolo della mediazione nel sistema giudiziario italiano” in *Temì romana*, fasc.1-2, p. 74.
- SANTI A. (2014), “Opportunità, strategie e cautele del nuovo modello di mediazione civile e commerciale”, in *Le Società*, fasc. 10, p. 1105.
- SOLETO MUNOZ H. (2011), *Mediación y resolución de conflictos: técnicas y ámbitos*, Madrid, Editorial Tecnos.
- SORRENTINO R. (2012), “La sanzione per mancata partecipazione alla procedura di mediazione: l'art. 8 comma 5 d.lg. 28/2010” in *Il Foro napoletano- N.S.*, fasc. 2-3, p. 595
- THOMPSON EISENBERG D. (2015), “What We Know (and Need to Know) About Court Annexed Dispute Resolution” in *University of Meryland Francis King Carey School of Law Legal Studies Research*, fasc. 30.
- TOSCHI VESPASIANI F. (2013), “La responsabilità del mediatore per inadempimento degli obblighi informativi” in *Studium iuris*, fasc. 7-8, p. 844.
- TROCKER N., DE LUCA A. (2011), *Formante giudiziario e mediazione: confluente e differenze*, in *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*, Firenze, Firenze University Press.
- YBARRA BORES A. (2011), “The European Union and alternative dispute resolution methods: directive 2008/52/CE of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters”, in *Latest developments in EU private International law*, Cambridge, Intersentia, p. 175.
- VARANO V. (2007), *L'altra giustizia. I metodi alternativi di soluzione delle controversie nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè.
- VOLPINO D. (2011), “La direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale”, in TARUFFO M., VARANO V., *Manuale di diritto processuale civile europeo*, Torino, Giappichelli.

## NOTE AUTORI

SALVATORE CAPASSO

Professore Ordinario di Politica Economica, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.  
(scapasso@uniparthenope.it).

ANTONELLA CICCHIELLO

Dottoranda di ricerca in Management, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.  
(antonella.cicchello@uniparthenope.it).

ANTONIO MELES

Professore Associato di Economia degli intermediari finanziari, Seconda Università degli Studi di Napoli (SUN). (antonio.meles@unina2.it).

STEFANO MONFERRÀ

Professore Ordinario di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”. (stefano.monferra@uniparthenope.it).

GABRIELE SAMPAGNARO

Professore Associato di Economia degli intermediari finanziari, Università degli Studi di Napoli “Parthenope”. (gabriele.sampagnaro@uniparthenope.it).

FRANCESCO DE PASQUALE

già Avvocato Banca d'Italia.

CESARE IMBRIANI

Direttore del Centro di Ricerca di Innovazione e di Economia Applicata UniTelma Sapienza-Università degli Studi di Roma. (cesare.imbriani@unitelma.it).

LIANA ESPOSITO

è Sostituto Procuratore della Repubblica - Direzione Distrettuale Antimafia - presso la Procura della Repubblica di Napoli; svolge altresì le funzioni di Giudice Tributario presso la Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, ed è professoressa a contratto di diritto costituzionale presso l'Università di Cassino, di diritto processuale penale presso la II<sup>a</sup> Università di Napoli.

MAURIZIO VALLONE

Direttore del Servizio Controllo del Territorio della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato.

RICCARDO ACHILLI

economista, esperto in valutazione di politiche pubbliche e analisi economica territoriale.  
(r.achilli@libero.it).

ANGELA MARIA DIGRANDI

Dirigente Responsabile dell'Ufficio territoriale Istat per la Campania.

FEDERICO PIRRO

Docente di Storia dell'Industria e di Storia dell'industria editoriale contemporanea – Università di Bari. (f.pirro@dbcfinanza.it).

BRUNA MARINANGELI

Dottore di Ricerca in Dottrine Economico-aziendali presso l'Università Parthenope di Napoli e Docente a Contratto di Economia degli Intermediari Finanziari presso l'Università degli Studi dell'Aquila.

ANTONIO THOMAS

Docente di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

PIERPAOLO FARINA

Co-fondatore WikiMafia - Libera Enciclopedia sulle Mafie. (redazione@wikimafia.it).

GIULIO PASI

Ph.D. Candidate in Economics and Social Sciences Institute for Advanced Study - Pavia /Sant'Anna School of Advanced Studies - Pisa. (giulio.pasi@iusspavia.it).

RAFFAELLA PAPA

Presidente Associazione Spazio alla Responsabilità. (r.papa@spazioallaresponsabilita.it).

RAFFAELE AVETA

Ricercatore di Diritto Privato Comparato presso Il Dipartimento di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli.

---

Publicazione fuori commercio  
Regist. Tribunale di Napoli n. 178 del 15 luglio 1955  
ISSN 0390-010X

---

Finito di stampare a Napoli nel mese di dicembre 2015  
presso le Officine Grafiche Francesco Giannini & Figli S.p.A.

