

*ASSOCIAZIONE SAVERIA ANTIOCHIA OMICRON*  
Osservatorio milanese sulla criminalità organizzata al Nord  
**CONVEGNO**  
**LA MAFIA INVISIBILE**  
**Criminalità Organizzata al Nord. Controllo del Territorio e potenza economica.**

La cultura della legalità, la trasparenza nel sistema societario, la efficace prevenzione e repressione della criminalità economica: strumenti indispensabili per contrastare le mafie di oggi e, soprattutto, di domani.

di

Enrico DI NICOLA

- Procuratore Distrettuale della Repubblica di Bologna -

*Milano, 10 novembre 2007*

## **1. IL TEMA DELLA MAFIA OGGI.**

### **1.1 Le Mafie**

La esperienza giudiziaria da me fatta, nel corso di molti anni, in Regioni come il Veneto, le Marche, il Lazio, l’Abruzzo – in cui ho lavorato in passato – e l’Emilia Romagna, in cui ormai da sei anni lavoro, mi induce a ritenere che oggi, anziché di mafia, si deve parlare di mafie non solo con riferimento ai fenomeni mafiosi tradizionali (mafia siciliana, ndrangheta calabrese, camorra napoletana, sacra corona unita pugliese), ma anche con riferimento alle forme associative criminali particolarmente aggressive della criminalità straniera (si pensi alla criminalità albanese legata ai traffici illeciti dai Balcani, alla mafia cinese, alla mafia russa, ecc.).

Se, poi, si considerano le altre forme di criminalità organizzata che assumono carattere mafioso in relazione alla forza di intimidazione esercitata ed alle conseguenti condizioni di assoggettamento e di omertà che sono idonee a realizzare e, soprattutto, alle finalità perseguite con la violenza (si pensi ad es. allo sfruttamento dei minori, allo sfruttamento della prostituzione che spesso si traduce in vera e propria schiavitù, oppure alla cosiddetta “ecomafia”, ecc.) allora si comprende pienamente la **molteplicità dei complessi fenomeni, unificati sotto la parola “mafia”**, che le istituzioni sono chiamate a contrastare e combattere.

In ogni caso, però, è comune l’attività imprenditoriale criminale per profitti illeciti, con tutte le relative conseguenze in tema di **rapporti con la criminalità economica e politico/amministrativa**.

Tutto questo sta a significare che la “mafia” così intesa si può esplicitare a livello militare (controllo del territorio) a livello gestionale (amministrativo e politico/interno) ed a livello dei rapporti esterni ed internazionali e che, quindi, tenuto conto della “globalizzazione”, **nessun territorio può considerarsi fuori, quanto meno a livello di riciclaggio, dall’attività mafiosa**.

Del resto, già Falcone e Borsellino, pur se con riferimento alla organizzazione di “Cosa nostra” si erano resi conto del problema generale concernente persone “al di sopra di ogni sospetto”, operanti nel mondo legale ed istituzionale, disposte a gestire e concludere affari con “mafiosi” ed a coprire le attività mafiose usando uomini “cerniera” ed avvalendosi della

situazione di illegalità diffusa, specie in materia economica, finanziaria e politico/amministrativa.

Ciò emerge chiaramente sia dagli atti del primo maxi-processo da essi trattato, sia dagli atti dei processi concernenti le stragi che nel 1992 hanno causato la loro morte (ma non la loro fine).

Invero, nell’ordinanza –sentenza del 1985, conclusiva del maxi-processo principale, non a caso Falcone e Borsellino segnalavano *“una singolare convergenza fra interessi mafiosi e interessi attinenti alla gestione della cosa pubblica, fatti che non possono non presupporre tutto un retroterra di segreti ed inquietanti collegamenti, che vanno ben al di là della mera contiguità e che debbono essere individuati e colpiti, se si vuole davvero voltare pagina”*.

E molti anni dopo, come ha più volte segnalato Giancarlo Caselli, il tema veniva riproposto, sia nella sentenza 7/4/2000 della Corte di assise di Appello di Caltanissetta, riguardante la strage di Capaci, sia nella sentenza 18/3/2002 della Corte di Appello di Caltanissetta concernente il cosiddetto “Borsellino bis”.

Si tratta di valutazioni valide anche per altri processi, riguardanti, non soltanto la organizzazione di “Cosa Nostra” o associazioni mafiose “in senso stretto”, ma anche le associazioni “di tipo mafioso” o, comunque, processi aventi ad oggetto fatti di criminalità economica o politico/amministrativa in cui i mandanti esterni sono “soggetti eccellenti” di difficile individuazione perché appartenenti a poteri forti, politici, economici e finanziari, molto spesso “occulti” (o, meglio, “occultati”) i quali operano illecitamente, tramite interposte persone, fisiche o giuridiche (facenti da schermo ai soggetti effettivamente agenti o alle attività realmente esplicate) ed utilizzano tutti gli strumenti di cui normalmente si avvalgono gli evasori fiscali ed, in genere, gli operatori di quella economia sommersa da tutti più o meno tollerata perché costituente pur sempre “ricchezza”, anche se illegale, in misura calcolata, complessivamente, pari a circa il 30% del P.I.L..

Si comprende, allora, perché – sia in sede politica, sia in sede di pubblica amministrazione, sia in sede di giurisdizione – in genere si riconosca, a parole, la pericolosità della mafia e dei fenomeni paramafiosi per la loro connessione con il potere politico ed economico, ma poi, nel momento di passare dalle parole ai fatti, dalla teoria alla prassi politica, amministrativa ed anche giudiziaria, si riesca a perseguire ed a costringere alla legalità soltanto

i soggetti di secondo piano, i semplici esecutori, i prezzolati e interessati prestanome ( che non interessano il sistema di potere illecito), e mai (o solo eccezionalmente con reazioni quasi isteriche da parte di molti) i veri gestori del potere illegale, i mandanti esterni e quelli che hanno le maggiori responsabilità a livello politico, istituzionale ed economico.

A questo punto si pone la domanda: perché, finora, l’invito di Falcone e Borsellino “a voltare pagina” non è stato o non viene raccolto con entusiasmo da tutti?

La risposta è: per la situazione di illegalità diffusa che si è creata, perché manca la cultura della legalità ed il senso dello Stato, perché, insomma, il cittadino si sente lontano dalle istituzioni.

## **1.2 L’azione delle mafie**

Senza avere la pretesa di approfondire il tema in questa sede, certo è che tutto questo avviene per lo strettissimo rapporto esistente tra criminalità organizzata e criminalità economica (a sua volta spesso collegata a quella politico – amministrativa) non solo in quelle Regioni meridionali tradizionalmente afflitte dal fenomeno mafioso, ma anche in quelle in cui le “mafie” non assumono il controllo del territorio o di parte del territorio.

In questi casi le “mafie” agiscono nei modi seguenti:

- a) vi è sempre il tentativo di espansione delle mafie dalle Regioni a rischio in cui si erano costituite, alle altre Regioni, avvalendosi di singoli mafiosi appartenenti alle organizzazioni criminali autoctone per gestire, attraverso organizzazioni criminali locali, attività illecite di vario tipo (traffico di stupefacenti, gestione del gioco d’azzardo, estorsioni, usura, riciclaggio, appalti e sub-appalti illeciti ecc. ecc) tutte riconducibili alla mafia delle Regioni di provenienza<sup>1</sup>.
- b) alcune volte le mafie riescono ad infiltrarsi, in modo più o meno profondo, nel tessuto sociale ed economico, creando il pericolo concreto di estensione delle piaghe, man mano aperte, rendendo sempre più deboli – specie a livello commerciale, economico e finanziario – gli anticorpi rappresentati da una società

---

<sup>1</sup> In Emilia Romagna si attivano il “clan dei Casalesi” ed altri clan camorristici (clan D’Alessandro, clan Mazzarella, clan Di Lauro), esponenti di alcune famiglie mafiose siciliane (famiglia di Villabate e famiglia dell’Acquasanta), affiliati a cosche della N’drangheta calabrese (cosche “Locale di Cirò”, di Cutro e Isola Capo Rizzuto) ed altri appartenenti ad organizzazioni di estrazione calabrese.

civile e politica capace, in certe Regioni, del Centro e del Nord, di impedire infiltrazioni più invasive<sup>2</sup>;

- c) quando l’infiltrazione non riesca, come accade ad esempio in Emilia-Romagna per merito della cultura politica e civile che protegge la società e le istituzioni locali, allora la mafia, attraverso diverse organizzazioni e singoli mafiosi, che in determinati settori e comparti criminosi si dedicano a traffici illeciti, all’interno di relazioni talora molto estese, che coinvolgono soprattutto correzionali e/o persone della stessa zona di origine, utilizzando il peso intimidatorio che esse hanno nei contesti di provenienza, con la finalità di porre in essere azioni delittuose, tenendo fuori i cittadini della Regione o della zona non infiltrata quali parti offese, trattandosi di soggetti non omertosi e che presentano denunce. E’ questo vale anche per le organizzazioni criminali straniere, quelle cinesi, albanesi, rumene, russe, ucraine, slave, ecc.<sup>3</sup>

### 1.3 I collegamenti tra l’azione mafiosa ed altre forme di criminalità.

Detto questo, ritengo necessario fare due osservazioni: una concernente lo stretto collegamento che esiste tra criminalità predatoria, presenza mafiosa e criminalità organizzata; l’altra concernente i rapporti, ormai più stretti, esistenti tra criminalità organizzata mafiosa e criminalità economica a sua volta collegata alla criminalità politico-amministrativa.

---

<sup>2</sup> Come, ad esempio, è avvenuto a suo tempo a Roma, come ho potuto direttamente constatare quando trattai procedimenti contro Liggio e Frank Coppola (provenienti dalla Sicilia), procedimenti riguardanti le connesse attività di Sindona ed i procedimenti contro Nicoletti (della banda della Magliana) e come avviene, tuttora, nel sud del Lazio.

<sup>3</sup> Nel marzo – aprile 2004, sul periodico bimestrale della Regione Emilia Romagna n. 29 di “Città Sicure”, all’esito di una ricerca su “Criminalità Organizzata e disordine economico in Emilia-Romagna”, a proposito del traffico degli stupefacenti a Bologna il Prof. Enzo Ciconte osservava “che in Emilia-Romagna non c’è nessuna cosca che abbia il controllo del territorio e dunque nessuno è in grado di custodire con una certa sicurezza rilevanti quantità di droga che sul mercato valgono parecchi milioni di euro. Ecco perché i grandi depositi di droga si trovano altrove, in Lombardia, in Piemonte, in Liguria”. Ed aggiungeva che “a Bologna il traffico di droga è il luogo privilegiato dove si incontrano criminalità mafiosa e criminalità locale. L’incontro tra criminalità mafiosa e criminalità locale fa entrare in contatto due mondi tra loro diversi. La malavita locale entrando in rapporto con quella mafiosa tende ad operare e, a volte, ad organizzarsi avendo come punto di riferimento il modello dell’organizzazione mafiosa storica che essendo più forte diventa il modello egemone”. Si tratta di osservazioni tuttora valide.

### **1.3.1 Cenni sul collegamento tra criminalità predatoria, presenza mafiosa e criminalità organizzata.**

Un rilievo da fare in proposito è lo **stretto collegamento**, di solito ignorato, che esiste tra criminalità predatoria, presenza mafiosa e criminalità organizzata. Quando come in Emilia-Romagna, e la esperienza lo dimostra ampiamente, c'è un mercato aperto che è soprattutto un mercato di consumo all'ingrosso e al minuto di stupefacenti di tutte le specie e le forme, con prezzi competitivi, questo ha delle conseguenze. Il mercato determina, infatti, l'afflusso da tutte le parti di consumatori/venditori i quali si devono procurare di denaro, sia per fare da intermediari e rifornire le varie località, sia per il loro consumo personale. Questo comporta tutta un'attività nel campo dei reati predatori, dallo scippo, alle rapine, ai furti e così via, che sono poi quelli che stimolano l'attenzione dell'opinione pubblica. Presentando questa attività predatoria mettiamola dunque in relazione anche con la sussistenza di un mercato di consumo che è gestito dalla criminalità organizzata.

### **1.3.2 Rapporti esistenti tra criminalità organizzata mafiosa e criminalità economica, a sua volta collegata alla criminalità politico-amministrativa**

Come è stato da tempo affermato ed accertato, la mafia è soprattutto “mafia imprenditrice”. La attività delle associazioni a delinquere di grande spessore sono ormai attività economiche, commerciali, finanziarie, di imprese criminali.

Imprese criminali che, nel tempo, hanno cambiato e amplificato i settori o mercati di intervento passando dalla edilizia, ai tabacchi, agli stupefacenti, alle armi, ai rifiuti, alla tratta di persone.

Imprese criminali mafiose che non si limitano quindi in Regioni non infiltrate, come l'Emilia-Romagna, a traffici locali, ed a quei reati che oggettivamente vengono considerati “criminalità economica” di tipo comune come truffe, ricettazioni, evasioni fiscali, finanziamenti illeciti, omesso versamento di contributi, lavoro nero, ecc., ma si dedicano soprattutto, attraverso quelli che sono stati definiti dal Prof. Ciconte, “uomini cerniera” per i rapporti che tengono, da un lato con le famiglie di origine e, d'altro lato, con il mondo economico e finanziario, a reinvestire gli enormi capitali illeciti di cui

dispongono e lo fanno proprio nelle Regioni economicamente più ricche ed ancora da conquistare, colpendo il loro lato debole: la tolleranza della ricchezza sommersa.

Mi riferisco al riciclaggio, a livello nazionale di imprese ridotte in stato prefallimentare, ai tentativi di infiltrazione negli appalti pubblici con offerte anomale nelle opere o con offerte di sub-appalti a basso costo.

Infatti si tratta di imprese criminali che, per diversificare gli investimenti, per ripulire il danaro sporco, per tentare di infiltrarsi nel tessuto economico, sociale e politico, per acquisire consenso sociale procurando lavoro (anche se nero), in queste zone del Paese preferiscono non avvalersi della violenza intimidatrice nei rapporti esterni, ma di utilizzare il denaro per acquisire potere economico e, di conseguenza, in alcuni settori, politico/amministrativo.

In certi casi, approfittando della scarsa trasparenza del sistema finanziario, creditizio e commerciale del Paese, le imprese criminali mafiose, agendo tramite intermediari ed acquistando azioni o quote di capitale sociale di società commerciali che versano in difficoltà economiche, costituiscono quella che Luigi Vigna ha descritto come **“impresa a partecipazione mafiosa”** ed, a questo punto, il gioco è fatto. Il tessuto economico viene ad essere infiltrato e, in una situazione caratterizzata da illegalità diffusa nel sistema economico-finanziario, diventa agevole incrinare anche il tessuto sociale e politico/amministrativo.

D'altra parte, a questo punto, non è difficile estendere l'azione intrapresa perché ormai la impresa mafiosa opera come le altre imprese, utilizza un capitale (sporco) che non costa, si avvale di struttura imprenditoriale gestita da professionisti “rispettabili” anche se “diretti e controllati” ed, insomma, conquista il mercato con una “concorrenza sleale” che non si vede.

#### 1.4 **La “mafia imprenditrice”.**

Tutto questo dimostra che, per contrastare efficacemente le mafie, specie in Regioni come l'Emilia-Romagna (ed altre Regioni del Centro-Nord in cui le mafie non controllano il territorio), occorre aggredire, con impegno e forza, la “criminalità economica” la quale deve essere esaminata, non solo oggettivamente, in relazione ai delitti ad essa riconducibili, ma

anche sotto il profilo soggettivo trattandosi di crimini che avvengono nell'ambito delle imprese e per l'impresa e commessi da soggetti con status socio-economico avanzato, socio-economico e politico elevato. Quello appunto nel quale si possono collocare quelle interposte persone definite dal Prof. Ciconte “uomini cerniera” cui ho fatto riferimento. Pensiamo a quei reati che mettono in pericolo o danneggiano il mercato, l'economia, la concorrenza. Mi riferisco ai falsi in bilancio, ai reati fallimentari e societari, agli abusi in finanziamento pubblico, alle turbative di asta, alle frodi in forniture pubbliche; tutti reati che inducono concorrenza sleale e minano il mercato, tutti reati che, purtroppo, sono sottovalutati o non vengono presi in considerazione dalle statistiche ufficiali, in sede istituzionale e nell'attività di prevenzione e di repressione.

Basta guardare alle relazioni che vengono presentate, a livello ufficiale, sulla criminalità organizzata o sulla criminalità in genere, compresa quella economica, per accorgerci che i reati indicati sono i traumi inferti allo stato, non sono certo i cancri che non si vedono ma che indeboliscono enormemente le istituzioni, e che sono i delitti cui ho accennato non perseguiti o scarsamente perseguiti. E dico questo proprio in relazione al problema individuato in ricerche sul tema e confermato dalla esperienza: la necessità di un'attenzione sempre vigile. Infatti la frontiera da presidiare – e non presidiata - è quella della criminalità economica e allora è qui che dobbiamo approfondire il discorso.

A tal fine occorre documentare e approfondire tutti questi aspetti, perché è un tema che riguarda soggetti e reati che non vengono in genere messi in luce dalle attività di polizia giudiziaria, ma dalla attività diretta della magistratura, quando la magistratura è avvertita e attenta a questi fenomeni. E' vero, molti processi, concernenti fatti di criminalità economica comune a carico di soggetti economicamente e politicamente potenti spesso si concludono con le archiviazioni, soprattutto in seguito alle modifiche legislative che ci sono state, ma mettono in evidenza un tessuto sociale che proprio per comprendere “funditus” il problema, è importantissimo prendere in considerazione. Il rapporto fra criminalità economica di tipo mafioso e criminalità organizzata è uno dei temi che deve essere affrontato come tema di fondo per il prossimo futuro di questo Paese anche nelle Regioni che non hanno una presenza mafiosa strutturata, ma che presentano un tessuto economico molto interessante per le organizzazioni criminali.

Basta ricordare la necessità per il mafioso di assumere in proprio responsabilità imprenditoriali per la gestione di attività apparentemente lecite e quindi di servirsi di tutti gli strumenti propri della criminalità economica: abusi e strumentalizzazioni del finanziamento pubblico, reati societari, falsificazioni di bilanci e di comunicazioni sociali, frodi fiscali, appunto quei reati di cui abbiamo parlato. Essi rappresentano l'unico vero terreno di cultura per le organizzazioni criminali in regioni come quelle del Centro-Nord, non solo perché celano i loro interessi economici dietro un'attività imprenditoriale apparentemente lecita, ma anche perché è essa stessa attività imprenditoriale illecita e lo è anche per i rapporti strettissimi esistenti tra criminalità economica e pubblica amministrazione che sono il veicolo attraverso il quale essa tenta di infiltrarsi nel sistema pubblico e nel mercato.

Se così è, si comprende bene che questo è un problema che va messo sul tappeto e sui cui dobbiamo riflettere, specie oggi che l'azione di contrasto è stata pressoché eliminata da parte delle Procure. Ecco perché è importante recuperare tutto quello che abbiamo acquisito per svolgere, come si sta cercando di fare in Emilia-Romagna, quella attività di tipo culturale, politico e sociale, necessaria, per prepararsi allo scontro.

Per capire che dobbiamo attrezzarci e come dobbiamo attrezzarci, basta pensare che i profitti che derivano dalla criminalità organizzata devono essere occultati, le entrate illecite devono essere occultate, le destinazioni illecite degli investimenti sul piano nazionale e internazionale devono essere occultate. Non possiamo continuare a sviluppare attività di investigazione soltanto attraverso le intercettazioni, dobbiamo cominciare a usare delle tecniche investigative nuove, perché è nuovo il problema. Non possiamo considerare il mafioso soltanto colui che proviene da regioni meridionali, che appartiene ad una certa classe sociale, che si presenta in modo particolare, ma dobbiamo pensare al mafioso vero, quello che sta dietro ai mafiosi operativi e che sono pericolosi proprio in questo tipo di società, come la società emiliano-romagnola, come la società delle Regioni del Nord.

Quando vediamo la realtà caratterizzata da monopoli economici settoriali, da potentati professionali amministrativi, la cui caratteristica risiede, più che in una logica di profitto portato all'estremo, nell'espressione di una volontà diretta a dissimulare operazioni diverse, per lo più finalizzate ad incidere sull'operato della pubblica economia e dei pubblici poteri, lì è il pericolo concreto. Perché la volontà è quella di inserirsi proprio in quel tessuto

che fino ad ora ha contrastato la possibilità per la criminalità organizzata e mafiosa di entrare stabilmente in alcune Regioni.

Ricordo inoltre la lunga evoluzione che c'è stata nelle mafie, dalle campagne del sud alle soglie dell'economia globalizzata. Mi riferisco alle mansioni di gestione qualificata delle organizzazioni mafiose attribuite oggi a coloro che hanno competenze specifiche nel settore economico e finanziario, e non solo per potenziare investimenti e riciclaggio, ma anche per riciclare attraverso il denaro le persone, introducendole nel mondo dell'alta finanza.

Basta pensare a come funziona l'economia ed il mercato nel nostro Paese, alla mancanza di “democrazia economica” che lo affligge, alla inadeguatezza dell'attività delle forze dell'ordine e della magistratura in questi settori, per le difficoltà enormi che ci sono nel portare a compimento le investigazioni e poi concluderle con le condanne, per rendersi conto della rilevanza e dell'attualità del problema. Non deve essere dimenticato, tuttavia, che ci sono gli atti dei processi, ci sono le risultanze delle perizie espletate. Materiale importantissimo che è a disposizione di chi sia interessato, ma che nessuno va a leggere tranne pochi ricercatori attenti. Invece bisogna andarli a leggere questi atti quando, ad esempio, si parla di “mafie imprenditrici” e di reati economici specie quando siano collegati a reati di pubblici ufficiali contro la P.A..

In ordine alle nuove forme di criminalità organizzata che coinvolgono la finanza e l'economia, dobbiamo avere anche il coraggio di dire che oggi incidere giudiziariamente, e cioè fino a una sentenza di condanna, in un sistema con una ricchezza sommersa pari al 30% del prodotto interno lordo e con una illegalità particolarmente diffusa proprio nel sistema economico, è molto difficile. Perché diventa sovvertitore del sistema chi cerca di operare con rigore e in modo esteso.

Pertanto ritengo si possa affermare che il tema attuale, o almeno del prossimo futuro, sia quello del riciclaggio in attività finanziarie e commerciali, del rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia e, attraverso l'economia, del tentativo di rompere quell'anello di difesa che in certe Regioni la società e le istituzioni pubbliche hanno finora garantito.

Si pone quindi il problema di come affrontare il fenomeno, specie considerando che in passato esso è stato, a mio avviso, almeno a livello investigativo, non adeguatamente contrastato per la mancanza di denunce, per la mancanza di adeguati collegamenti con l'attività giudiziaria in materie svolte di iniziativa dall'autorità giudiziaria, con statistiche caratterizzanti la materia, per tolleranza degli intermediari finanziari, (come dimostrano le poche segnalazioni di operazioni sospette, peraltro sollecitate dall'autorità giudiziaria), per l'omesso utilizzo da parte degli investigatori del sistema dell'archivio unico informativo dell'ufficio italiano cambi, e così via.

Si sente l'immediata esigenza di nuove proposte operative in un momento in cui l'azione di contrasto nel settore della criminalità economica si è estremamente ridotto per il venir meno di strumenti investigativi in tema di reati societari, reati tributari, reati fallimentari, reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, reati contro l'economia pubblica.

Occorre, a mio avviso, programmare un'azione pratica che sviluppando in concreto la cultura istituzionale che la Costituzione della Repubblica ci impone, consenta di fare fronte adeguatamente ai rischi incombenti.

## **2. LE RISPOSTE DA DARE ALLE AZIONI DELLE MAFIE**

### **2.1 La cultura della legalità e della responsabilità.**

Ritengo, in linea generale, che occorra, anzitutto, dare una risposta efficace all'invito di Falcone e Borsellino di “voltare pagina” recuperando la concreta speranza dello sviluppo della legalità democratica attraverso il rispetto delle regole a partire dall'attuazione effettiva dei valori della Costituzione contenuti nella prima parte concernente “*i diritti ed i doveri dei cittadini*”.

E' necessario, a tal fine, che gli organi di controllo preventivo della economia, della finanza, del risparmio e, insomma, di garanzia del rispetto delle regole (ivi comprese quelle del mercato), siano non soltanto indipendenti ed autonomi, ma anche efficienti ed efficaci.

Essi, quindi, devono avere a disposizione tutti gli strumenti materiali, strutturali, investigativi e normativi adeguati al miglior esercizio della loro funzione.

Fino a quando, però, ciò non accada e tale funzione non venga realmente esercitata, non è ammissibile che si tenti di vanificare, depotenziando, delegittimando, subordinando, l'unico controllo purtroppo oggi esistente che sia in grado di contrastare il fenomeno: il controllo giurisdizionale inteso in senso lato come comprensivo dell'azione penale esercitato dalla magistratura. Cosa che invece si è fatta e si continua a fare come dimostrano anche le ultime leggi che sono state approvate in materia societaria, di diritto penale dell'impresa, di prescrizione dei reati ecc..

Si era tentato anche di intervenire in materia costituzionale e di ordinamento giudiziario, ma il “referendum popolare ha bocciato la modifica della Costituzione che avrebbe intaccato inesorabilmente i principi ed i valori della prima parte della Costituzione; e la riforma dell'ordinamento giudiziario è stata rivista anche se non si sa quale sarà lo sbocco del cantiere aperto sul tema.

Sono stati errori deleteri. Si tratta, a mio avviso, di errori che devono essere corretti e che non possono e non debbono essere ripetuti ancora.

Si arriva, così, al centro focale del tema di fondo.

In questi ultimi anni, in seguito ai noti fatti riguardanti Parmalat, Cirio, la Banca Popolare Italiana, la Banca d'Italia, la scalata all'Antonveneta ed alla BNL, il tentativo di scalata alla RCS per l'acquisizione del Corriere della Sera, “Calciopoli” e da ultimo i fatti di Calabria e Sicilia che stanno affliggendo la nostra democrazia, e riguardanti, soprattutto, i tanti personaggi interessati direttamente a queste vicende, si è molto parlato di etica dell'economia e di questione morale.

**A mio avviso il problema non si risolve appellandosi alla morale e all'etica, - che appartengono alla coscienza dei singoli – ma puntando sulla cultura della legalità – contrapposta alla cultura dell'illegalità che invece si va sempre più diffondendo – e sulla cultura istituzionale, fondata sui principi e valori di cui alla prima parte della Costituzione – contrapposta alle culture individualistiche e corporative che invece sono privilegiate rispetto alla prima in un mondo che pone al vertice della gerarchia dei valori il denaro per il potere e il potere per il denaro.**

La questione, pertanto, anche se ha per oggetto l'economia e la finanza, riguarda la **cultura della legalità che deve avere la politica** – il cui primato deve essere sempre riconosciuto purché garantito dalla democrazia – che non può fondarsi, in uno Stato di diritto e sociale, sui rapporti di forza, anziché sulle regole dell'ordinamento. Quella politica che deve fare i conti, e risolutamente, con la situazione di questa società paragonata da Eugenio Scalfari ad una maionese impazzita o ad uno specchio rotto.

Ed è questa cultura istituzionale e della legalità che va recuperata salvaguardando la nostra Costituzione la quale, non a caso, chiude la Prima Parte con l'art. 54 (concernente legalità e responsabilità).

Questo articolo stabilisce:

***“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi.***

***I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla leggi”.***

Ed è a questo articolo della Costituzione che bisogna fare riferimento per evitare che incertezze, limitazioni, doglianze e frustrazioni determinate dalla pratica quotidiana e dai numerosi ostacoli di fatto e di diritto che essa presenta, possano suscitare inutili chiusure corporative, sfiducia nelle istituzioni, burocratizzazione dell'attività, diminuzione dell'impegno civico e lavorativo, rifugio in una inefficace cultura individualistica, e, conseguentemente, fuga dalle responsabilità personali ed istituzionali e, conseguentemente, indebolimento di tutto il sistema.

Non c'è altra strada percorribile.

Qualsiasi iniziativa, qualsiasi riforma, qualsiasi attività di prevenzione e repressione e di pratico contrasto in tanto possono determinare qualche utile ed efficace cambiamento e fornire risposte concrete in merito, in quanto siano fondate su questi principi. Ciò deve essere chiaramente detto, per non avere delusioni, come, tante volte, in precedenza è avvenuto di fronte a riforme proclamate e mai praticamente attuate od a leggi mai applicate (ad es. per mancanze di regolamenti attuativi e strumenti adeguati).

## **2.2 Le altre risposte**

Nel quadro del recupero della cultura della legalità e della responsabilità devono essere, quindi, esaminate, sia pur sommariamente, le altre risposte che dovrebbero venire da parte del Legislatore, da parte della Magistratura e della Polizia Giudiziaria, da parte della pubblica Amministrazione e degli organi di prevenzione e da parte delle Istituzioni pubbliche, nazionali e locali.

Si è già accennato a tali problemi quando ci si è chiesti, parlando in generale, come contrastare le “mafie imprenditrici”.

Qui occorre procedere ad una analisi più precisa e completa, anche se più schematica.

### **2.2.1 Le risposte del legislatore: le riforme necessarie.**

Proprio perché le mafie imprenditrici, per quanto si è detto, si estendono e prosperano, ormai, proprio sul piano delle attività economiche, commerciali, societarie, finanziarie, è necessario affrontare il tema della idoneità e adeguatezza, al fine di contrastare la criminalità economica, delle discipline societaria, fallimentare e tributaria, vigenti.

L'esame di tali discipline ci fornisce risposte negative che si riflettono su tutti i settori implicati.

Infatti, in seguito alla diagnosi che si è tentato di fare si comprende come la terapia debba essere ricercata in una sostanziale trasformazione, da formale a sostanziale della impostazione normativa con cui contrastare la criminalità economica, rendendo finalmente efficaci gli strumenti per la prevenzione, l'accertamento e la repressione dei reati economici. Il che si può ottenere soltanto pretendendo assoluta

trasparenza negli affari e prevenendo e reprimendo in modo rigoroso e vigoroso la mancanza di tale trasparenza<sup>4</sup>.

### **2.2.1.1. La disciplina societaria**

In generale si può affermare che, in ambito nazionale, la unitaria strategia di contrasto della economia criminale e dei fenomeni che l’agevolano (ad es. evasione fiscale e corruzione) necessaria a reprimere la criminalità organizzata operante sui mercati “legali”, è fortemente ostacolata dalla persistente opacità della struttura imprenditoriale e dalla scarsa incisività dei controlli, sia interni (è ad esempio evidente la mortificazione del ruolo delle minoranze e dell’intervento del pubblico ministero nella riforma del diritto societario) sia esterni (come è emerso nell’attività di CONSOB e BANCA d’ITALIA a proposito del dissesto dei grandi gruppi industriali di CIRIO e PARMALAT).

Tralasciando, in questa sede, di affrontare il problema delle responsabilità civili e penali degli organi societari, del sistema dei controlli, dei rapporti tra amministratori e sindaci, ecc., mi limito soltanto ad alcune osservazioni generali sulla riforma del diritto societario conseguente alla legge delega 3/10/2001, n. 366 ed ai D<sup>t</sup>. Leg. delegati (in particolare il D.Leg<sup>vo</sup> 11/4/2002, n. 61)

#### **a) Alcune osservazioni generali**

La netta distinzione della disciplina delle S.R.L. e delle S.P.A.; l’ampliamento delle possibilità gestionali e finanziarie offerte alle imprese; la modernizzazione e la razionalizzazione di molte figure societarie, della struttura civilistica della vita societaria, nonché dei rapporti tra schema societario ed impresa; il modo intelligente in cui è stata applicata la delega accentuando, sia pure sulla carta, responsabilità e controlli; tutto questo determina una valutazione positiva, almeno dal punto di vista tecnico – formale, della riforma (la quale forse potrebbe pure decollare in un ambiente in cui le regole del mercato fossero tali da poter autotutelare il mercato stesso ed in cui la cultura

---

<sup>4</sup> Mi riferisco alla trasparenza tante volte invocata da Guido Rossi (“Il conflitto epidemico”. Adelphi Edizioni Milano, 2003) la cui tutela richiede il “ripensamento di tutto un sistema di difese che altrimenti rischia, per paradosso, di travolgere proprio quelle forme giuridiche ed economiche su cui si reggono le nostre società che sarebbe, **in linea teorica**, chiamato a proteggere”

della legalità servisse a salvaguardare la disciplina scelta in piena autonomia) che, invece, a mio modesto avviso, è destinata a soccombere, (almeno nel medio periodo, se rimane ferma l’attuale situazione di totale carenza di democrazia economica) di fronte agli enormi ostacoli rappresentati, da un lato, dalla illegalità diffusa che caratterizza il settore economico/finanziario per mancanza di trasparenza e, dall’altro, dalla disciplina degli illeciti societari contenuta nel D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 11 aprile 2002, n. 61.

Si tratta di due fatti che appaiono concorrenti, ma che, in realtà, si alimentano reciprocamente perché la mancanza di trasparenza produce sfiducia e illegalità diffusa; e la nuova disciplina degli illeciti societari, avendo di fatto abolito il controllo penale – dopo che con legge 24/11/2000, n.340 era stato abolito il processo di omologazione, sottraendo le delibere societarie al controllo di legalità di Procure e Tribunali – favorisce la lesione del principio di trasparenza che costituisce uno dei principi fondamentali del diritto societario.

Ritengo, inoltre, di dover aggiungere, in merito, quanto segue.

- La **filosofia** del legislatore è stata quella **di “privatizzare“** al massimo il rapporto societario privilegiando la cultura della visione “monadistica” dell’impresa societaria, protesa verso l’obiettivo del mero “profitto”, piuttosto che la cultura di una visione aperta alla società civile ed ai terzi con i quali l’impresa ha e deve avere rapporti: scommettendo, quindi, sulla capacità dei mercati di “autotutelarsi” piuttosto che sull’efficacia deterrente dei controlli, dimenticando però, che è il mercato che deve dettare le regole e non l’interesse contrattuale dei singoli soci.
- La richiesta del **P.M. in materia di denuncia al Tribunale** per gravi irregolarità gestionali è limitata solo alle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, come se, negli altri casi, non esistesse la esigenza di un controllo di legalità nell’interesse della economia pubblica della concorrenza e del mercato (art.2409 c.c.).

- Non è prevista, all'interno dell'organo di controllo, **la presenza obbligatoria di minoranze**, la cui assenza assume un significato rilevante, almeno per le società che fanno ricorso al mercato di capitale di rischio.
- La nuova disciplina delle **S.r.l.** – costituenti il tipo di società più diffuso in Italia – non assicura, proprio per la estrema autonomia riconosciuta, una **adeguata strutturazione** che garantisca regole, non rigide, ma certe nel risultato, anche se elastiche in materia di: funzionamento dell'organo amministrativo eventualmente costituito, obblighi di trasparenza, disciplina delle deleghe amministrative, emissione di titoli di debito in relazione all'esigenza di assicurare la necessaria salvaguardia degli interessi dei risparmiatori, poteri di impugnativa dei soci per le delibere di un eventuale consiglio di amministrazione, ecc.

Problemi rilevanti, nella situazione vigente in cui, non soltanto società non quotate controllano società quotate, ma in cui S.r.l. controllano S.p.a., che vengono, così, ad essere eterodirette; ed in cui, altresì, la confusione patrimoniale tra società e soci è sempre più estesa fino a quando le banche continueranno a chiedere agli imprenditori immobili personali a garanzia delle società, e viceversa.

- **Gli interessi dell'economia nel suo complesso** non vengono favoriti dalla riforma perché la scarsa tutela delle corrette informazioni societarie, lasciate ad un controllo autoreferenziale della maggioranza e ad un assemblarismo eccessivo che si riduce ad un rito utile a nascondere chi controlla effettivamente la società, continuerà a tenere lontani dal mercato italiano gli investitori internazionali i quali sceglieranno, per l'investimento dei loro capitali, mercati in cui la trasparenza è meglio garantita. Infatti gli azionisti di maggioranza ed i managers delle società devono avere, sì, libertà di scelta, ma questa non basta, perché occorre trasparenza per riscuotere la fiducia dei soci e dei terzi;
- **La distinzione normativa tra società quotate e società non quotate**, destinata a superare quello che è stato definito il “nanismo” societario, ha completamente mancato il suo obiettivo perché il decreto legislativo

61/2002 in materia penale ha già determinato una riduzione della soglia di legalità talmente inaccettabile da accentuare enormemente la convenienza a non quotarsi, specie quando anche la società non quotata può ricorrere al capitale di rischio e può controllare una società quotata.

Sembra che tutto l'impianto – che, giustamente, in un sistema capitalistico, non può prescindere dal mercato – riposi su una erronea concezione del mercato, per cui, meno regole di mercato ci sono, meglio funziona il mercato. Tale concezione, a mio avviso, contrasta non soltanto con tutta la dottrina economico – finanziaria (la quale ritiene che non possa esistere un mercato senza regole che, altrimenti, diventerebbe un'arena di confronto tra meri rapporti di forza) ma anche con l'insegnamento che ci proviene dai recenti disastri americani (i casi Enron, World Com, Qwest, ecc. causati dalla diffusione sistematica di informazioni false sullo stato dell'impresa e dalla manipolazione dei bilanci) i quali ci hanno dimostrato che, anche in un Paese in cui i controlli amministrativi funzionano, il passaggio descritto in termini giornalistici, dal **capitalismo “produttore”** al **capitalismo “predatore”**, può e deve essere evitato soltanto con un rigoroso, concreto ed efficace controllo penale: quel controllo penale, soprattutto sulla “trasparenza”, che la riforma ha reso soltanto apparente.

**b) In particolare la legge delega e il Decreto legislativo 61/02**

In attuazione della delega contenuta nella L.366/2001, il D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 61/2002 ha provveduto a disciplinare gli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali modificando le vecchie fattispecie ed introducendone nuove ed, in particolare, mutando radicalmente il reato di false comunicazioni sociali (comunemente denominato di falso in bilancio) ben noto, specie negli ultimi dieci anni, alla esperienza giudiziaria.

La giustificazione fornita nella relazione governativa è che *“una tale opzione politico-criminale”* risponderebbe *“all’esigenza di potenziare il ruolo del principio di offensività, attraverso una precisa individuazione dell’oggetto giuridico, al fine di porre un freno a quel processo di dilatazione operato dalla*

*giurisprudenza nella delimitazione dei confini di rilevanza penale del falso in bilancio”.*

Quali siano queste “risposte” emerge chiaramente dalla lettura dell’articolato.

Ritengo, che il vero significato della riforma in questione non possa essere pienamente colto ove si ponga esclusiva attenzione, come troppo spesso sta accadendo, alla prospettiva, importante, ma del tutto riduttiva, del conflitto di interesse riguardante questo o quel personaggio, questa o quella vicenda, ma debba, invece, essere afferrato ed approfondito riflettendo sulla funzione svolta nel sistema, (soprattutto dalla fine degli anni ’80, dopo l’abolizione della c.d. “pregiudiziale tributaria”) dalla previsione, applicata, del reato p.e.p. dall’art.2621 n.1 c.c. in relazione alle esigenze:

- della trasparenza nella gestione societaria anche per effetto della attuazione delle direttive comunitarie;
- della tutela dell’affidamento incolpevole, non soltanto dei soci, ma anche dei terzi;
- della tutela degli interessi privati e pubblici tutelati dal bilancio e dalle altre comunicazioni sociali;

e, soprattutto, in relazione al fatto che i falsi in bilancio sono lo strumento essenziale della criminalità economica e che a fondamento del tema vi è il confronto tra ordinamento giuridico e mercato, tra cultura individualistica e cultura istituzionale, tra concezione dell’impresa, vista come monade isolata sottratta al controllo sociale e come strumento fine a se stesso, e concezione dell’impresa vista come libera iniziativa economico privata nel senso, nel modo ed ai fini prefigurati dalla Costituzione della Repubblica nel titolo III sui rapporti economici (artt.da 35 a 47 Cost.) oltre che come centro di “lavoro”, imprenditoriale, autonomo e dipendente (art.1) in cui si svolge la personalità dell’uomo (art. 2)

Occorre quindi:

- in primo luogo, accertare se effettivamente i falsi in bilancio ed in comunicazioni sociali siano, come si è detto, strumenti di criminalità economica;
- poi, stabilire se e come la precedente disciplina abbia svolto la sua funzione in relazione ai beni da tutelare;
- infine, esaminare la riforma in discussione per trarre, dal confronto, le logiche conseguenze e per comprendere, “funditus”, di che cosa effettivamente si tratta.

Riguardo ai primi due punti sub. a) e sub. b), richiamando quanto esposto in altre sedi, mi limito ad affermare – anche sulla base della lunga esperienza fatta praticamente e direttamente in materia – che:

- le falsificazioni dei bilanci delle imprese non soltanto rappresentano una delle forme più rilevanti di criminalità economica, ma costituiscono lo strumento indispensabile per la consumazione di tutti i più gravi fatti di criminalità economica;
- uno dei motivi per cui “tangentopoli” **non è esplosa prima**, va ricercato nel fatto, certamente rilevante, che soltanto con l’abolizione della pregiudiziale tributaria, con una diversa interpretazione del rapporto tra i reati di falso in bilancio e frode fiscale, con la modifica della disciplina della connessione introdotta con il nuovo codice di procedura penale, con la eliminazione della Commissione inquirente per i procedimenti di accusa (famosa per l’insabbiamento dei processi di criminalità economico/politica) e, soprattutto, **con la preminenza attribuita alla funzione informativa del bilancio ed alla trasparenza della gestione aziendale dovuta alle direttive comunitarie, è stato possibile, per gli investigatori di “mani pulite”, accertare, procedendo per il vecchio reato di cui all’art. 2621 n.1 c.c., i più gravi e complessi reati di criminalità economico/politica e di criminalità organizzata;**
- **alla luce dei principi fondamentali della Costituzione oltre che delle norme costituzionali che regolano i rapporti economici (artt. da 35 a 47 cost.), vanno lette ed interpretate le disposizioni che disciplinano la materia in esame e specialmente quelle che garantiscono,**

**attraverso la pubblicità, l’informazione esatta, vera e completa del patrimonio e dell’attività imprenditoriale dei complessi produttivi da cui dipende la sorte, non solo e non tanto, degli amministratori, dello <<staff>> dirigenziale di vertice, dei soci dei capitali impiegati dei finanziatori (i quali, tutti, sono o possono essere altrimenti informati) ma dei piccoli risparmiatori, dei lavoratori dipendenti, dei disoccupati in cerca di occupazione, dei giovani (che, affacciandosi sul mercato del lavoro, devono fare scelte di specializzazione professionale), delle forze politiche specie di opposizione (in relazione alla programmazione ed alle scelte politiche nazionali) ed, insomma, del divenire economico – sociale di tutto il Paese e del benessere della collettività dei cittadini: e questa interpretazione, sia pure con fatica, negli ultimi tempi era stata data dalla giurisprudenza, alla vecchia disciplina, forse, proprio per questo, sostituita.**

Circa quest’ultima affermazione, dispiace, piuttosto, che non sia potuto proseguire - perché già interrotto dalla Commissione Mirone, prima, e dalla legge delega, poi, - il discorso concernente le **false comunicazioni sociali sulla costituzione della società** che, sotto la precedente disciplina, la Corte di Cassazione aveva utilmente iniziato fin dal 1992, continuandolo, poi, nel 1994 e 1998, per reprimere applicando il vecchio art. 2621 n. 1 c.c. quei casi, largamente praticati sotto gli occhi di tutti, sia pure con una tolleranza del tutto ingiustificata anche se spiegabile, (specie quando le “forze reali” predominano sulla”politica”), in cui l’impresa effettiva – che non potrebbe operare impunemente se agisce palesemente – si nasconde, mediante “prestanomi” prezzolati, talora vecchi ed analfabeti, dietro mere forme societarie (scatole cinesi), per occultare la effettiva attività imprenditoriale esplicita che, così, può essere svolta al di fuori di qualsiasi legge e controllo, alimentando quella “illegalità diffusa” e quella “ricchezza sommersa” che costituiscono veri e propri “cancro maligni” della nostra democrazia la quale, di fatto, sul piano economico, praticamente non ancora esiste (c.d. “democrazia economica”).

Si pensi al caso di un costruttore titolare di una grandissima impresa, che “crea” tante società fittizie, per ogni cantiere che apre per la costruzione di un singolo edificio, mettendo in liquidazione le società fittizie alla fine di ogni singola costruzione ed incamerando, al di fuori di ogni controllo, i pur “leciti” profitti.

Si pensi al caso di società costituite al solo scopo di riciclare denaro sporco o di nascondere flussi finanziari illeciti destinati, nel mercato globale, anche a finanziare organizzazioni criminali mafiose o terroristiche che agiscono attraverso “teste di legno” che di solito sono persone “insospettabili”, e notoriamente ritenute “gente per bene”.

Si pensi infine al fatto che, oggi qualunque associazione a delinquere, più o meno organizzata, agisce dietro le forme dell’impresa avvalendosi degli schermi societari e che, certamente, le interposte persone messe a gestire tali società mai daranno false informazioni sulle “condizioni economiche della società” o sulla “situazione economica patrimoniale o finanziaria” della società.

Anche se in questa sede non mi è possibile esaminare con la dovuta attenzione anche sotto il profilo tecnico, la riforma, non posso fare a meno, alla luce di quanto fin qui esposto, **anche e soprattutto in relazione alla depenalizzazione del falso in costituzione di società**, di manifestare, in linea generale, profonda preoccupazione per la impostazione seguita, non solo e non tanto per le inevitabili ricadute che vi sono state e vi sono in tema di “conflitti di interessi”, quanto per le conseguenze negative che sono derivati e derivano **praticamente** da tale impostazione.

Infatti le risposte che la riforma in esame ha dato sono, sostanzialmente:

- la esclusione della punibilità per soglie;
- la rilevanza assoluta del danno patrimoniale a soci o creditori;
- la perseguibilità a querela collegata al danno patrimoniale, per le società non quotate.

Il che dimostra la posizione meramente privatistica assunta dal legislatore e la volontà di attribuire un significato meramente virtuale alle pur lievi sanzioni previste dalla legge.

c) **Gli effetti della riforma**

Con la riforma – che ha anche ristretto notevolmente l’oggetto materiale del reato espungendo dalla fattispecie le “comunicazioni interorganiche” e le comunicazioni “con unico destinatario” – è stata realizzata pertanto, **una depenalizzazione di fatto** del falso in bilancio ed il completo rovesciamento di una regola che, invece, si va sempre più affermando a livello internazionale per garantire la veridicità, la completezza e la trasparenza dell’informazione societaria: la regola secondo cui la “criminalità economica” – di cui i falsi in bilancio costituiscono lo strumento essenziale – deve essere fronteggiata “dall’intero sistema penale, minacciando sanzioni proporzionate alla loro gravità e frequenza, perseguendone sistematicamente gli autori, predisponendo regole di diritto penale sostanziale e processuale congegnate per renderne effettiva la punizione”<sup>5</sup>.

Invece le fattispecie penali create dal legislatore sono meramente simboliche perché attraverso la perseguibilità a querela, cause di estinzione del reato, la irrilevanza attribuita ai beni istituzionali (completezza e veridicità della informazione societaria e trasparenza di gestione) l’intervento penale è stato “privatizzato” e messo in mano a soci e creditori (non futuri) nei confronti di amministratori che restituendo il maltolto e risarcendo il danno sono in grado di chiudere il circolo di un ordinamento visto come mero rapporto privatistico tra proprietario e gestore dei beni della società.

La insufficienza di tale risposta alle effettive esigenze del nostro Paese e dell’Europa, si è già vista e continua a vedersi con, effetti negativi sui seguenti punti.

---

<sup>5</sup> Vedi, Giorgio MARINUCCI in Guida al Diritto, n. 45 del 24/11/2001, pag.10

- **La restrizione del controllo di legalità** esercitato in relazione alle attività delle società commerciali dal Pubblico Ministero in forza delle attribuzioni conferitegli dalla legge in via generale (art.73 Ord. Giud.), in materia penale (artt.107 u. co. e 112 Cost. e 74 Ord. Giud.) ed in materia civile ed amministrativa (art.75 Ord. Giud.) con conseguente espansione dell’”economia sommersa” e della “illegalità diffusa”.
- **Il forte indebolimento dell’azione di contrasto contro la criminalità economica** (connessa alla criminalità politico – amministrativa) **e la criminalità organizzata** (comune, mafiosa ed eversiva) ottenuta attraverso:
  - l’enorme abbassamento della soglia di tutela dell’affidamento di tutti i terzi anche potenzialmente interessati e della trasparenza nella gestione societaria;
  - l’affermazione di una cultura individualistica e corporativa - privilegiata rispetto alla cultura istituzionale – anche in violazione degli artt.35 co. 1 (che si riferisce anche al lavoro imprenditoriale ed autonomo) 41 e 42 co. 2 della Costituzione in relazione agli artt. 1,2 e 3 della stessa Costituzione;
  - la sottovalutazione della funzione informativa del bilancio a causa di una miope visione privatistica e meramente mercantile dei beni tutelati;
  - la riduzione della pena comportante la riduzione del termine di prescrizione e la impossibilità di utilizzare strumenti processuali fino a poco tempo fa praticabili;
  - la drastica riduzione delle indagini per falso in bilancio mediante le quali fino a ieri è stato possibile accertare l’occulta attività economica effettiva svolta dietro lo schermo societario, specie nei casi di interposizioni fittizie di persona a fini illeciti.
- **La fine della speranza dello sviluppo di una “democrazia economica”** che valga a superare il “gap” tuttora esistente e che va

aumentando, tra chi gode dei diritti soltanto sulla carta e non è in grado di esercitarli, e chi, invece, li esercita in concreto e, soprattutto, ai fini che interessano, **tra la impresa legale che rispetta le regole e l’impresa mafiosa che prospera in regime di illegalità economica.**

### **2.2.1.2. La disciplina fallimentare**

Il fatto che la disciplina societaria incida in modo diretto e rilevante sui più gravi reati previsti dalla legge fallimentare, specie per la parte in cui vengono richiamate disposizioni del codice civile, dimostra che le osservazioni fatte in relazione alla riforma societaria valgono anche in materia fallimentare.

Al riguardo, pertanto, in relazione alle modifiche introdotte dalla Legge Fallimentare, prima, dal D.Lgs<sup>vo</sup> 9 gennaio 2006, n. 5, e, poi, dal D.Lgs<sup>vo</sup> 12 settembre 2007, n. 169, mi limito a ricordare che:

- in seguito alla soppressione del fallimento d’ufficio, alla esclusione della direzione e gestione del giudice delegato (con conseguente riduzione dell’area di intervento giurisdizionale), al conferimento al curatore del potere di gestire il fallimento, vi è stata, anche qui, una “privatizzazione” della procedura fallimentare incidente, in modo estremamente negativo, sulle possibilità di intervento e di accertamento dei reati da parte dell’ufficio del P.M.;
- a norma dell’art. 15 co.2, u.p. del R.D. 267/1942, (come modificato), in sede di istruttoria prefallimentare interviene nel procedimento **solo** “il pubblico ministero che **ha assunto l’iniziativa** per la dichiarazione di fallimento”;
- a norma dell’art. 17 del R.D. 267/1942, in forza del D<sup>to</sup>Leg<sup>vo</sup> 5/06 la comunicazione dell’estratto della sentenza doveva essere fatta solo al “**curatore ed al richiedente il fallimento**”; **oggi in seguito al** D<sup>to</sup>Leg<sup>vo</sup> 169/07, va fatta anche al pubblico ministero.

Le conseguenze di questa “privatizzazione” della procedura fallimentare hanno imposto, a fini di giustizia penale, una intensificazione delle iniziative, sussistendone le condizioni, da parte della Procura, prima non necessarie, specie al fine di evitare definizioni “pilotate” della procedura concordata con i maggiori creditori (l’art.132 del R.D. 267/42 è stato abrogato).

Né si può dire che la soppressione della dichiarazione di fallimento d’ufficio si può considerare bilanciata dalla previsione del n. 2 del novellato art.7, perchè, la esperienza pratica induce a ritenere che difficilmente può risultare al giudice l’insolvenza di un imprenditore nel caso, ad es., di desistenza al ricorso per dichiarazione di fallimento da parte dei creditori istanti.

D’altra parte, con la riforma, viene meno anche il potere del giudice delegato di direzione della procedura e che, di fatto, lo investiva anche della gestione del fallimento.

Questa visione privatistica, che mal si concilia con un contrasto efficace alla criminalità economica, è estremamente pericolosa, come emerge anche dalla pratica depenalizzazione dell’art. 236 L.F. (richiesta di concordato preventivo illecito) per amministratori, direttori generali, sindaci e liquidatori di società.

Infatti il primo comma dell’art. 236 L.F. è applicabile solo all’imprenditore, ed il secondo comma, n. 1, in relazione alle disposizioni del codice civile richiamato nell’art. 223 cpv. n. 1, non può essere applicato prima della dichiarazione di fallimento se non quando venga accertato “il dissesto della società” comportante necessariamente il fallimento.<sup>6</sup>

### **2.2.1.3. La disciplina tributaria**

Non è questa la sede per esaminare, sia pure ai fini che interessano, il D.<sup>10</sup> Leg. 10/3/2000, n. 74 e tutte le differenziate condotte da esso previste riconducibili ad una accezione lata di frode fiscale.

---

<sup>6</sup> v. in proposito “la riforma della legge fallimentare: riflessi penali” di Gian Giacomo Sandrelli, in Cass. pen. n. 4 del 2006, p. 1296, 443, da cui risultano anche altri effetti negativi.

Qui interessa invece fare il punto sulla evasione fiscale in Italia.

Malgrado i successi conseguiti nell'ultimo anno, può dirsi, per quanto a mia conoscenza, che l'evasione fiscale in Italia è fenomeno stabile e non semplicemente congiunturale. I dati dell'Agenzia delle Entrate, risalenti al maggio 2004, stimano complessivamente in 200 miliardi di euro il giro di affari sottratto al fisco (46 euro occultati ogni 100 dichiarati) e le più recenti stime del CENSIS <sup>7</sup> indicano l'evasione al 7,1% del PIL cui deve sommarsi un ulteriore 8,2 % proveniente dall'economia sommersa: a giudizio del CENSIS, questi dati sono fortemente condizionati dalla spinta alla terziarizzazione, dalla crescita di comparti ad alta densità di sommerso (l'edilizia ed i servizi a domicilio), l'accresciuta disponibilità di liquidità nel sistema economico italiano (tra il 2002 ed 2004 il contante in circolazione è cresciuto del 47%), dalla legittimazione sociale del sommerso proveniente dalla diffusa paura dell'impoverimento e, soprattutto, dalla connessione con la disciplina societaria, penale in particolare, e dalla **cultura della illegalità** in tema di criminalità economica in generale.

Nell'ultimo decennio, la strategia di contrasto all'evasione fiscale ha puntato soprattutto sugli interventi di *tax compliance* (studi di settore, accertamento con adesione e concordato fiscale, misure di emersione del sommerso e condoni fiscali) piuttosto che sull'inasprimento dei controlli e delle sanzioni.

Il collegamento tra la disciplina tributaria e quella penalistica è stato affidato ai modesti effetti premiali, riconosciuti in sede penale al pagamento del debito tributario da parte del contribuente o comunque all'equa riparazione del danno.

- La mancata previsione di una disciplina penale transitoria si è tuttavia risolta in una sostanziale **amnistia a costo zero**.

---

<sup>7</sup> Gli angusti canali della formazione del reddito, *Roma* 15 giugno 2005

Ulteriori affanni la nuova legge ha poi rivelato sul fronte dell’aggressione alle frodi alla IVA intracomunitarie<sup>8</sup>, in particolare per le persistenti perplessità sulla punibilità delle fatture soggettivamente false<sup>9</sup>.

Nell’apprezzamento dell’impasse delle misure di contrasto penale non deve neppure essere trascurato l’effetto –indubbiamente disincentivante il corretto comportamento fiscale del contribuente- delle politiche di condono, susseguitesi dal 2002 (ed in particolare, gli annuali condoni tributari ed il cd. *scudo fiscale*) e le conseguenti esclusioni della punibilità nei confronti dei contribuenti *virtuosi*.

Il quadro generale è stato ulteriormente aggravato dalla mancata istituzione dell’Anagrafe dei conti<sup>10</sup> per la intollerabile lentezza delle tradizionali indagini bancarie, in un ambito economico che ormai opera con le veloci transazioni via internet- dagli effetti ancora inesplorati dell’ E-commerce, dall’evasione supplementare indotta dall’immigrazione clandestina e dalla persistente capacità di condizionamento (dei mercati e della pubblica amministrazione) da parte della criminalità organizzata.

In proposito, la cronaca giudiziaria più recente ha segnalato il crescente interesse del crimine organizzato nei confronti di attività economiche e mercati –legali ed illegali- un tempo marginali e comunque meno vigilati; analisi risalenti al 2002<sup>11</sup>, (che hanno trovato conferma nelle esperienze fatte fino ad oggi) hanno evidenziato, ad esempio, la tendenza delle organizzazioni criminali più forti a privilegiare, soprattutto nel Nord Italia, attività di forte resa economica ma con minore rischio di repressione penale (lasciando alle organizzazioni emergenti le tradizionali e più rischiose attività criminali) estendendo i propri interessi economici in settori economici ad essa

---

<sup>8</sup> “Il regime transitorio dell’IVA implica la circolazione in franchigia fiscale tra gli Stati membri dell’Unione Europea di beni per un ammontare di oltre 1.000 miliardi di euro: l’IVA rappresenta, a seconda degli Stati, dal 15 al 25% di tale importo, pari a circa 170 miliardi di euro. Secondo le stime della Commissione, la frode ammonta al 5%, per una perdita di entrate fiscali di circa 8 miliardi di euro l’anno” (1 febbraio 2005; Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio I – Pres. T. Lazzaro, Rel. L. Mazziolo – Delibera n. 5/2005/G, del 25 gennaio 2005 – Effetti sul sistema di gestione dell’IVA derivanti dal prolungarsi del regime provvisorio).

<sup>9</sup> la norma definitoria dell’art. 1 lett. b) esclude che la fittizietà degli elementi passivi indicati in dichiarazione possa essere riferita alla falsità soggettiva dell’operazione, perché l’attribuzione è intesa alle sole “*componenti, espresse in cifra, che concorrono in senso positivo o negativo, alla determinazione del reddito*”.

<sup>10</sup> Passi avanti sono stati fatti con la L. 311/2004, la L. 248/2006 ed, ultimamente con l’approvazione dello schema di decreto legislativo varato il 31/1/07 del Ministero dell’Economia in attuazione della Direttiva 2005/60/CE ed approvato dal C.d.M. il 27/7/2007 (III Direttiva anticiclaggio)

<sup>11</sup> Risoluzione del Consiglio Superiore della Magistratura in materia di criminalità organizzata ed economia illegale, approvata all’Assemblea plenaria del 24 luglio 2002;

tradizionalmente estranei (dal commercio di prodotti alimentari alle imprese di ristorazione e di servizi in genere; al commercio di prodotti contraffatti, dalle false *griffe* nella pelletteria, all’abbigliamento, fino agli champagne francesi; al commercio di metalli preziosi, dei prodotti elettronici e di telefonia; alla gestione delle scommesse). Ma ciò che deve essere segnalato è che l’ingresso nel mercato legale dei proventi dei grandi traffici illeciti, determinato dall’inquinamento della economia legale, ha inserito nella criminalità economica e finanziaria comune, con il ruolo di protagonista, la criminalità organizzata la quale utilizza gli stessi strumenti operativi con i quali vengono riciclati comunemente – con una tolleranza, ormai divenuta inammissibile ed inspiegabile da parte del nostro sistema di potere – i proventi da evasione fiscale e dai reati di bancarotta e societari commessi da coloro i quali, pur non facendo parte della criminalità organizzata, ipocritamente da essi condannata, ritengono di giovare all’economia del Paese producendo ricchezza sommersa non controllata.

In conclusione, la tradizionale distinzione tra criminalità d’impresa e criminalità organizzata tende dunque ad attenuarsi, sia per la estensione degli interessi della criminalità organizzata ai mercati legali sia per la necessità di investire legalmente i profitti illeciti (per occultarli e porli al riparo dalla confisca), imponendo una strategia unitaria di contrasto della economia criminale e dei fenomeni che la agevolano (l’evasione fiscale e la corruzione), peraltro affermata su scala internazionale nel senso di *“una azione coordinata contro la criminalità economica e finanziaria (che include le frodi, la contraffazione monetaria, la corruzione ed il riciclaggio dei proventi illeciti) nelle sue attività principali (l’evasione fiscale) o derivate (riciclaggio dei proventi del crimine)”*<sup>12</sup>.

Di tutto questo si sono avvantaggiate anche le imprese criminali infiltratesi nell’economia legale le quali, in tal modo, utilizzando gli strumenti operativi della criminalità economica comune, hanno stretto rapporti unitari con i criminali economici in una strategia unitaria di riciclaggio.

### **2.2.2. Le risposte dell’Autorità giudiziaria penale e della polizia giudiziaria**

---

<sup>12</sup> Programma d’azione 2001-2003 della Commissione della Comunità Europea per la tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta alle frodi, comunicazione del 15 maggio 2001

Le risposte date dall’Autorità giudiziaria e dalla Polizia giudiziaria (quest’ultima, soprattutto, quando agisce per delega dell’Autorità giudiziaria), pur essendo inidonee e/o inadeguate, in relazione agli aspetti di criminalità economica riguardanti la criminalità organizzata, sono state, comunque, le sole possibili tenuto conto delle discipline normative in materia, e del personale e delle strutture a disposizione.

Ritengo che di più non possa essere fatto in un sistema che, nell’ambito di una globalizzazione non governata dalle istituzioni ma da un mercato senza regole, deve recuperare la cultura della legalità.

Per il resto mi riporto integralmente, a livello nazionale, alle relazioni presentate in merito dalla Direzione Nazionale Antimafia e, a livello regionale, alle relazioni presentate dalle D.D.A. e, per l’Emilia Romagna, da ultimo, alla relazione presentata in questo Convegno dal Procuratore Aggiunto di Bologna Dr. Silverio Piro.<sup>13</sup>

### **2.2.3. Le risposte degli Organi di prevenzione**

#### **2.2.3.1 Le risposte in ambito tributario**

In ambito tributario fin dal 1991, la legge 413/91 aveva introdotto la possibilità per gli Uffici finanziari e della Guardia di Finanza di richiedere informazioni alle banche, alle poste, alle società fiduciarie e ad ogni altro intermediario finanziario<sup>14</sup>.

Con la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005) è stata inoltre prevista la possibilità, per gli uffici delle imposte, di richiedere ad organi e amministrazioni dello Stato, enti pubblici non economici, società ed enti di assicurazione, altri enti e società che effettuano riscossioni e pagamenti

---

<sup>13</sup> PIRO: “Lo stato delle Organizzazioni Criminali in Emilia-Romagna”.

<sup>14</sup> In particolare l’art. 18 della legge 413/1991 aveva introdotto la possibilità di richiedere informazioni “alle aziende e istituti di credito per quanto riguarda i rapporti con i clienti e all’amministrazione postale per quanto attiene ai dati relativi ai servizi dei conti correnti postali, ai libretti di deposito ed ai buoni postali fruttiferi, copia dei conti intrattenuti con il contribuente con la specificazione di tutti i rapporti inerenti o connessi a tali conti, comprese le garanzie prestate da terzi.” L’art. 20 - comma 4 - della stessa legge aveva, inoltre, demandato ad un decreto del Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, il compito di stabilire la destinazione e le modalità di comunicazioni da parte delle aziende ed istituti di credito e dell’Amministrazione postale nonché delle società fiduciarie ed ogni altro intermediario finanziario dei dati identificativi compreso il codice fiscale di ogni soggetto che intrattiene con loro rapporti di conto o di deposito o che comunque possa disporre dei medesimi, nonché i criteri per le relative utilizzazioni, istituendo l’anagrafe dei rapporti di conto e di deposito allo scopo di accelerare i tempi dell’accertamento tributario.

per conto di terzi di comunicare dati e notizie relativi a singoli soggetti o per categorie.

L'art. 37, commi 4 e 5, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248 ha infine previsto l'obbligo per gli intermediari di fornire telematicamente le informazioni relative a esistenza e natura dei rapporti finanziari intrattenuti dai contribuenti, con indicazione dei dati anagrafici dei titolari, compreso il codice fiscale. **Tuttavia la consultazione delle informazioni contenute nell'anagrafe dei rapporti da parte dell'Agenzia può avvenire «esclusivamente» nei casi in cui, nei confronti dei contribuenti, siano stati avviati controlli fiscali e siano iniziate vere e proprie indagini finanziarie, precedute da autorizzazione rilasciata, per le Entrate, dal Direttore centrale dell'accertamento o dal Direttore regionale, e per la Guardia di finanza, dal Comandante regionale.**

Il bilancio delle attività rese possibile (**si badi bene, esclusivamente nei limiti stabiliti e sopra indicati**) dall'anagrafe dei rapporti finanziari, è stato positivo perché:

- alla prima scadenza, fissata per il 30 aprile 2007, sono stati comunicati 200 milioni di rapporti da parte di 8.200 intermediari;
- alla seconda scadenza, fissata per il 30 giugno 2007, sono stati comunicati ben 350 milioni di rapporti.

Va ricordato, infine, positivamente, che la legge n. 296/06 (finanziaria 2007) ai commi 56 e 57 dell'articolo 1 ha previsto l'integrazione degli archivi, con l'obiettivo di collegare i database delle agenzie fiscali e di connettere Regioni, Province e Comuni, consentendo l'incrocio dei dati raccolti dai diversi segmenti della pubblica amministrazione: l'interrogazione di questo sistema integrato consentirà di tracciare la fotografia fiscale completa del contribuente.

#### **2.2.3.2 L'attuazione delle direttive comunitarie antiriciclaggio**

Queste iniziative e questi risultati concernenti “l'anagrafe dei conti” assumono, ai fini della prevenzione della criminalità economica (ivi compresa quella mafiosa e, comunque, delle imprese “legali” infiltrate dalla criminalità

organizzata ) una importanza relevantissima ove siano considerati in relazione alle iniziative prese dal Ministero dell’Economia e dal Governo nel 2007 per l’attuazione della direttiva 2005/60/CE sull’antiriciclaggio (III Direttiva Antiriciclaggio ) citati in nota n. 10.

### **2.2.3.3 Gli effetti pratici degli accertamenti preventivi sulle indagini penali delle Procure.**

Sia la disciplina dell’anagrafe dei conti, che la disciplina della prevenzione del riciclaggio, pongono il problema della posizione, in materia, attribuita all’Autorità giudiziaria ed, in particolare, alle Procure, distrettuali ed ordinarie, che sembrano escluse – e lo sono quasi sempre di fatto – dal circuito informativo previsto dalle leggi e dai disegni di legge che regolano la materia.

Senza approfondire oltre il tema, in ogni caso meritevole di molta attenzione a livello normativo ed operativo da parte degli Organi responsabili, si osserva quanto segue.

#### **- L’anagrafe dei conti.**

Malgrado il Decreto del Ministro dell’Economia 4 agosto 2000, n. 269, istitutivo dell’anagrafe e dei rapporti di conto e deposito in attuazione dell’art. 20 co. 4 L. 413/91, che consente agli investigatori la possibilità di risalire ai soggetti con i quali sono stati intrattenuti i rapporti di conto e di deposito,<sup>15</sup> **l’anagrafe è in fase di attuazione ma non ancora è stata attuata, a distanza di 16 anni dalla legge e di 7 anni dal primo decreto e, quel che è peggio, non sembra venga messa a disposizione dell’Autorità giudiziaria** che è l’unica, in sede di indagine penale, di accertare realmente i fatti avvalendosi dei poteri inerenti all’esercizio delle sue funzioni, al di là degli schermi, delle simulazioni, delle interposizioni di persona che sbarrano la strada della verità agli Organi finanziari ed amministrativi di prevenzione.

#### **- L’attuazione della III Direttiva antiriciclaggio.**

---

<sup>15</sup> Basta indicare il nome che interessa ed è possibile ottenere le risposte anche su bonifici Italia su estero e viceversa

Come specificato dalla Banca d'Italia con riferimento allo schema di decreto legislativo che completa l'attuazione della III Direttiva sull'antiriciclaggio (2005/60/CE) e prevede la soppressione delle U.I.C. con passaggio di competenze e poteri alla stessa Banca d'Italia, “..la normativa non modifica i poteri già attribuiti all'UIC in materia di analisi delle operazioni sospette, mirando a rendere più efficace il sistema di prevenzione delle attività di riciclaggio, senza comportare ingerenze nei confronti dei cittadini. La costituzione dell'anagrafe dei conti e dei depositi è stata prevista dalla legge finanziaria del 1991 (legge 413), ma ha trovato attuazione solo nel 2006, con la legge 248, che ha istituito l'obbligo per le banche gli intermediari finanziari e Poste Italiane di comunicare all'anagrafe tributaria i dati identificativi dei loro clienti. La sezione dell'anagrafe tributaria in corso di realizzazione conterrà i dati anagrafici dei titolari dei conti, ma non indicazioni sulle disponibilità presenti nei conti, sulle operazioni transitate sugli stessi, sulla consistenza delle gestioni patrimoniali..”<sup>16</sup>

- **Misure per contrastare e reprimere il finanziamento del Terrorismo.**

Le presenti osservazioni valgono anche per le misure disposte per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo contenute nel D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 22/6/2007, n. 109 (emanato sempre in attuazione della Direttiva 2005/60/CE) il quale richiama gli obblighi di segnalazione, ed i compiti della Banca d'Italia dell'UIC e del Nucleo Speciale polizia valutaria previsti dalla legge antiriciclaggio.

#### **2.2.4 Rapporti tra Organi di prevenzione e Procure.**

E' ben vero che passi avanti sono stati compiuti e continuano a compiersi sulla strada che porta alla repressione efficace del riciclaggio ( con il D.L. 143/91 conv. in L.

---

<sup>16</sup> Se è vero quanto comunicato dalla Banca d'Italia non si comprende se e come possa avere rilevanza ai fini delle indagini penali, il fatto che, all'interno della Banca d'Italia sia prevista una nuova struttura di intelligence, con la denominazione di SAF (Servizio di Analisi Finanziaria) contro le attività di riciclaggio e finanziamento del terrorismo internazionale che dovrebbe assorbire i compiti dell'UIC e costituire l'Unità di informazione finanziaria (UIF - FIU Financial Intelligence Units) per l'Italia.

197/91, con il D.<sup>10</sup> Leg.<sup>vo</sup> 56/2004 che, in attuazione della II Direttiva antiriciclaggio ha esteso la disciplina a categorie di professionisti, ed infine con l’attuazione in corso della III° Direttiva antiriciclaggio; ed è anche vero che in questa sistema, le segnalazioni di operazioni sospette vengono inviate all'Ufficio Italiano Cambi (UIC) (e nel prossimo futuro alla Banca d'Italia) che, ricevuta la segnalazione, dispone accertamenti di carattere preliminare, avvalendosi “**ove necessario**” dei dati contenuti nell'anagrafe dei conti e dei depositi.

Tuttavia non si comprende perché:

- le segnalazioni di operazioni sospette non vengano **sempre** trasmesse anche alle Procure competenti o, quanto meno, alla D.N.A., e non soltanto in caso di operazioni attinenti alla criminalità organizzata;
- la previsione contenuta nella bozza di decreto legislativo di recepimento della terza direttiva antiriciclaggio circa la possibilità per l'UIC di accedere ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria fa semplicemente riferimento alla sezione che ha realizzato nel 2006 l'anagrafe dei conti in corso di realizzazione che, come si è detto conterrà dati anagrafici dei titolari dei conti, ma non indicazioni sulle disponibilità presenti nei conti, sulle operazioni transitate sugli stessi, sulla consistenza delle gestioni patrimoniali;
- con l’art. 151, co.2. lett. a) L.23/12/2000, n.388, all’art 3 co.4 lett f), alla frase “fermo restando quanto previsto dall’articolo 331 del codice di procedura penale, trasmette senza indugio le segnalazioni, completate ai sensi del presente comma e, corredate di una relazione tecnica, alla Direzione investigativa antimafia e al Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, che ne informano il Procuratore nazionale antimafia, qualora siano attinenti alla criminalità organizzata”, siano state aggiunte le parole “*ovvero le archivia informandone gli stessi organi investigativi*” e, malgrado i successivi riferimenti ai Nuclei di polizia Tributaria della Guardia di Finanza, non si sia fatto riferimento, oltre che all’art. 331 c.p.p., anche all’art. 347 c.p.p. che prevede l’obbligo di riferire la notizia del reato da parte della polizia giudiziaria.

Non volendo pensare che, in materia, si sia voluto introdurre un filtro discrezionale, attribuito al Potere esecutivo, incidente sulle attività di iniziativa della polizia giudiziaria e, più in generale, sugli obblighi della polizia giudiziaria dato che le

richiamate disposizioni vanno interpretate “secundum Constitutionem”, mi limito a rilevare che questi limiti, a mio avviso, sono stati opposti in nome del vecchio, ma mai dimenticato principio del segreto bancario, (intaccato per la prima volta con la legge delega di riforma del sistema tributario 9/10/1971, n.825 e, poi, con la L. 413/91) e di un sistema di prevenzione e repressione del riciclaggio “che non comporti ingerenze nei confronti dei cittadini”<sup>17</sup>.

Nella pratica sono limiti che impediscono alle Procure di intervenire di propria iniziativa e tempestivamente.

#### **2.2.4.1 Esigenza di coordinamento tra Organi di prevenzione e Procure.**

Ritengo che il problema possa e debba essere comunque chiarito attraverso un coordinamento tra Organi di prevenzione e Procure anche perché la sua soluzione non appare agevole almeno per la difficoltà, a livello di repressione, malgrado la tendenziale dilatazione della fattispecie del riciclaggio, di inserire all’interno di tali fattispecie quali delitti presupposti, al di là di quelli originari e tipici della criminalità organizzata, anche l’evasione fiscale ed i reati di bancarotta e societari di cui è illegale la destinazione del bene distratto piuttosto che la provenienza<sup>18</sup>.

Ciò non vale però per la frode fiscale commessa ai fini di indebito rimborso e per il falso in bilancio nei casi in cui vi sia la patrimonializzazione dell’interesse tutelato

#### **2.2.4.2 Protocollo di intesa tra Ministero dell’Economia e Ministero della Giustizia.**

Suscita grandi speranze la circostanza che recentemente sia stato stipulato, tra il Ministero dell’Economia e delle Finanze ed il Ministero della Giustizia un “**protocollo di intesa**” *“per l’individuazione di soluzioni organizzative e tecnologiche finalizzate alla realizzazione del Processo Penale Telematico, attraverso la predisposizione dei sistemi di gestione documentale, di archiviazione sostitutiva e di comunicazione e la relativa integrazione con i sistemi informativi esistenti nell’ambito del Ministero di Giustizia”* avente in particolare, tra l’altro, la finalità di avviare un rapporto di

---

<sup>17</sup> Anche se la ricchezza sommersa e la illegalità diffusa nel sistema economico e finanziario (peraltro riguardante soltanto i cittadini che si muovono in questa dimensione illecita), legittimerebbero ulteriori deroghe al segreto bancario.

<sup>18</sup> V. in proposito Enrico CIERI “Associazioni Criminali e frodi fiscali in “Criminalità Organizzata e sfruttamento delle risorse territoriali” pag. 51-66, Giuffrè Editore, 2004.

collaborazione volto a individuare le soluzioni organizzative e tecnologiche per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario nell'area di Giustizia Penale.

#### **2.2.4.3 Sperimentazione delle indagini finanziarie presso le Procure.**

Inoltre, nell'ambito di tali intese, il Ministero della Giustizia, in seguito agli incontri di presentazione dell'applicazione "Indagini Finanziarie" realizzata da Sogei Spa e destinata ai funzionari dell'Agenzia delle Entrate e ai militari della Guardia di Finanza, ha richiesto di poter effettuare una sperimentazione della procedura informatica al fine di verificarne l'utilità per le attività istituzionali delle Procure. Durante l'incontro congiunto tra rappresentanti del Ministero di Giustizia, del Ministero del Tesoro, dell'Agenzia delle Entrate e di Sogei sono state illustrate, per grandi linee, le esigenze delle Procure e la necessità di utilizzare per un periodo di prova l'applicazione così come già concepita per l'Agenzia delle Entrate.

La sperimentazione è stata iniziata e, ad essa, sta partecipando la Procura di Bologna.

#### **2.2.5 Le risposte delle Istituzioni pubbliche, nazionali e locali.**

Dico subito che le risposte delle Istituzioni pubbliche, nazionali e locali, alle esigenze della prevenzione e repressione della criminalità economica (e, quindi, dello strumento necessario alla criminalità organizzata per crescere ed espandersi) sono del tutto insufficienti e talora, purtroppo, volutamente omissive e equivocate.

Non è questa la sede per affrontare il tema della legalità amministrativa e della responsabilità penale che porta dritti, sul piano interpretativo ed applicativo, al tema più generale del rapporto tra poteri e, quindi, tra giurisdizione e politica in una fase storica di transizione, di cambiamento, di riassetto istituzionale i cui sbocchi sono ancora imprevedibili anche se fortunatamente ancora tutelati dai principi e valori della Costituzione della Repubblica<sup>19</sup>.

Pertanto mi limito soltanto ad evidenziare che in una situazione come quella fin qui illustrata e con un ordinamento che impone all'esercito dei pubblici ufficiali ed agli

---

<sup>19</sup> In proposito mi permetto di richiamare gli articoli a mia firma "Giurisdizione e politica" e "Ruolo del P.M. nel controllo di legalità" pubblicati sul bimestrale di informazione e cultura giuridica "IL GIUSTO PROCESSO" n. 3, settembre-ottobre 2002 e n. 4 ottobre-novembre 2002.

incaricati di pubblico servizio di denunciare i reati sanzionando penalmente le violazioni, appare molto strano che pochissime siano le denunce, qualificabili come tale, presentate, in materia di reati di criminalità economica e di reati dei pubblici ufficiali contro la P.A..

Ritengo che, in parte, ciò sia dipeso e dipenda dal fatto che, in ambito amministrativo, si sia passati e si stia passando da un modello amministrativo classico fondato sull'atto, al nuovo modello amministrativo, già in fase di attuazione, fondato sulla gestione per il raggiungimento di un risultato: il che comporta necessariamente, in sede di controllo, un trasferimento di attenzione dall'atto formale al comportamento conforme alla regola di gestione per il raggiungimento di un obiettivo determinato ed, in sede di ridefinizione della disciplina dell'attività dell'amministrazione, una netta distinzione fra la prefissazione di regole, obiettivi e piani, spettante agli organi politici, e la gestione amministrativa vincolata al rispetto delle regole stabilite in sede politica per il raggiungimento di obiettivi determinati in sede politica.

Le leggi n. 142/90 e 241/90, già citate, e il Decreto Legislativo 3/2/93 n. 29 concernente la disciplina del Pubblico impiego, le ulteriori riforme intervenute in materia e, soprattutto, il T.U. 267/2000 e la legge Cost. 3/2000, hanno ultimamente accentuato questa trasformazione che non può essere ignorata dal diritto penale.

Infatti sono determinanti anche per l'applicazione delle fattispecie penali, le norme concernenti:

- la distinzione delle funzioni “latu sensu” amministrative, tra organi politici di governo e dirigenti amministrativi;
- i compiti di programmazione, di indirizzo e di controllo spettanti agli uni e/o agli altri;
- il bilancio come strumento di governo ed all'approvazione del bilancio come strumento di decisione politica collegato alla programmazione;
- la pratica utilizzazione di questi nuovi strumenti;
- la gestione amministrativa;
- il sistema dei controlli;
- il passaggio dal controllo formale sugli atti, al controllo dei risultati;
- la soppressione dei controlli esterni di legittimità sugli atti;
- ecc. e potrei continuare.

Tuttavia, fermando l’attenzione sul sistema dei controlli in particolare, che giustamente è cambiato perché l’atto, finora primario oggetto dei controlli, non è visto più come fine, ma come mero strumento per il raggiungimento dei risultati, rilievo, quale conseguenza, che il controllo sugli atti dopo una continua e progressiva attenuazione è quasi scomparso (si pensi, al riguardo, alla soppressione del CORECO conseguente all’abrogazione dell’art. 130 Costituzione di cui alla L. Cost. n. 3/2001), ed i controlli attualmente previsti dai nuovi strumenti normativi sono meramente interni.

#### **2.2.5.1 Il sistema dei controlli amministrativi.**

A questo punto, però, non posso fare a meno di essere preso da serie preoccupazioni, in relazione al tema delle possibilità operative delle “mafie” in ambito economico/amministrativo e, conseguentemente, di palesarne qui, per cenni alcuni motivi.

#### **2.2.5.2 Minima efficacia della prevenzione**

Anzitutto mi sembra che i controlli sopra evidenziati siano tali da non riuscire a prevenire in alcun modo, in mancanza di un controllo esterno di legittimità o di merito sugli atti o sui risultati, condotte delittuose e nemmeno a costituire un filtro utile per la denuncia delle condotte stesse, specie considerando che tutto avviene e rimane nell’ambito della P.A. interessata attraverso un processo iterativo e circolare di programmazione, gestione e controllo che potrebbe facilmente diventare autoreferenziale, attraverso reciproche tolleranze e/o collusioni, comode ma pericolose, tra organi politici ed organi di gestione.

#### **2.2.5.3 Pericoli di pratica deresponsabilizzazione dei dirigenti pubblici**

In secondo luogo ho il timore che la esclusiva responsabilità di gestione lasciata al dirigente, possa, di fatto, restare, in pratica, sulla carta (specie in una situazione nella quale, in realtà soltanto i controlli penali, appaiono incisivi ed

efficaci): da un lato, a causa della copertura formale che il dirigente tende a farsi dare dal politico da cui dipende quando pensa che la decisione politica posta a base della dotazione assegnata per la gestione possa essere frutto di accordi spuri; d’altro lato, a causa dell’interesse che il politico ha sempre per la gestione, massima e diretta fonte di vantaggi elettorali.

#### **2.2.5.4 Effetti della attenuazione e scomparsa dei controlli amministrativi esterni**

Infine, non posso fare a meno di constatare che, man mano che si sono attenuati i controlli amministrativi esterni sono aumentati gli esposti alle Procure con la creazione di un circolo vizioso rappresentato da: azione amministrativa non sottoposta a controlli amministrativi esterni; esposti all’Autorità giudiziaria spesso sostitutivi del ricorso amministrativo in sede giurisdizionale; paralisi o ritardo dell’azione amministrativa conseguente al mancato funzionamento della P.A.; sfiducia dei cittadini nella P.A. ed aumento della presentazione di esposti all’Autorità giudiziaria. Da notare che ho parlato di “esposti” e non di “denunce come tali contenenti notizie di reato qualificate” – perché normalmente sfornti di indicazioni di fonti di prova o di elementi utili e pertanto destinati all’archiviazione.

Circolo vizioso che mina alle radici la credibilità della Pubblica Amministrazione e dell’Autorità giudiziaria e che va quindi sostituito da un circolo virtuoso che, prevenendo con validi controlli amministrativi esterni, su legittimità e merito della gestione, illegittimità amministrative ed illeciti penali, renda immediatamente credibile l’azione della P.A. ed eviti o riduca, proprio per la diversa strutturazione del sistema – spostatosi dagli atti alla gestione – i controlli giurisdizionali, amministrativi o penali che siano.

D’altra parte se ciò non avverrà, dovremo avere il coraggio di ammettere, in una situazione caratterizzata anche da una sorta di tendenza alla “privatizzazione” del diritto penale, nel settore dei reati dei pubblici ufficiali contro la P.A. e nel settore della criminalità economica, che il sistema dei

controlli sarà, di fatto, non modificato e razionalizzato, come dovrebbe essere, ma del tutto sovvertito nel senso che, in pratica, esso si risolverà, in controlli politici sostitutivi dei controlli amministrativi.

### **3. ALCUNE PROPOSTE CONCRETE**

Alla luce di quanto fin qui esposto occorre, come si è già detto all’inizio, attrezzarsi per una vera ed efficace azione di contrasto che sia portata avanti contemporaneamente ed in modo coordinato - con l’obiettivo di attuare effettivamente la Costituzione della Repubblica - dal Legislatore, dalla Magistratura, dalla Polizia Giudiziaria, dagli Organi di prevenzione, da tutta la pubblica Amministrazione e dalle pubbliche Istituzioni in genere ed, infine e soprattutto, dai cittadini.

Nell’ambito di tale azione che, in ogni caso, per essere efficace, deve avere il contributo determinante di tutte le Istituzioni e la partecipazione operosamente collaborativa di tutti i cittadini, ognuno deve fare la sua parte adempiendo ai propri doveri **con la cultura della legalità e della responsabilità** osservando l’art. 54 della Costituzione.

#### **3.1 Le proposte riguardanti il Legislatore.**

Al Legislatore (e, quindi, alla Politica) spetta il compito di riformare, in senso sostanziale, sulla base di quanto si è detto al riguardo nel precedente paragrafo 2.2.1 le discipline societaria, fallimentare, tributaria in modo da realizzare la trasparenza economica, commerciale e finanziaria indispensabili per contrastare la criminalità economica e, con essa, la criminalità organizzata che se ne avvale.

Va dato atto al legislatore che, come si è accennato, qualcosa si sta positivamente facendo sul piano della prevenzione ma occorre continuare a percorrere questa strada, ancora molto lunga, per giungere ad un primo traguardo che consenta, almeno, di fermare la crescita e l’espansione delle mafie.

In particolare si sente la esigenza di coordinare meglio l’attività amministrativa degli Organi di prevenzione con l’attività repressiva delle indagini delle Procure, superando, una volta per tutte, quel reciproco sospetto (se non contrapposizione) spesso esistente tra politica

e giurisdizione e tra attività amministrativa ed attività giudiziaria: sospetto che, soprattutto nel settore penale, è inammissibile.

Spesso si ha la sensazione, nell’esperienza vissuta, che Organi facenti capo al potere Esecutivo ed Organi giudiziari si sentano appagati, ognuno svolgendo burocraticamente ed in modo autoreferenziale la propria funzione in nome della separazione dei Poteri.

Ritengo che, già a livello legislativo di debba prendere qualche iniziativa per creare o consolidare rapporti continui e diretti di interscambio informativo ed operativo tra Organi Amministrativi ed Organi Giudiziari – evidentemente nell’assoluto reciproco rispetto della indipendenza delle funzioni da ciascuno esercitate – superando la vecchia ed ormai superata concezione dei “Corpi separati” - di cui, in verità, soffre di più la Magistratura, anche requirente – fondata su una errata interpretazione del principio della “separazione dei poteri” che va inteso, ormai, alla luce della Costituzione della Repubblica, come “distinzione di funzioni” che, senza nulla togliere alla autonomia di ogni Istituzione, presuppone un armonico coordinamento ed una stretta collaborazione a fini di interesse generale.

### **3.2 Le proposte riguardanti le Procure.**

Nella convinzione della necessità del coordinamento sopra evidenziato, per non procedere isolatamente nell’azione di contrasto, che, a mio avviso, ripeto, non può essere portata avanti soltanto da magistratura e forze di polizia, ma deve svolgersi di diverse e molteplici linee organizzative, quale Procuratore distrettuale antimafia e Procuratore della Repubblica di Bologna, riprendendo precedenti esperienze dimostrate utili, ho cercato nei limiti del possibile, di tradurre in pratica le osservazioni di cui sopra ed, avendo ottenuto risultati positivi, sento il dovere, in questa sede, di accennare alle ragioni che mi hanno indotto a prendere alcune iniziative, di riferire su due di queste e di spiegare il motivo per cui ritengo necessario continuarle, tentando di diffonderle.

#### **3.2.1. L’esigenza del superamento della chiusura delle Procure in relazione al rapporto con il territorio.**

Rinviando a tutta la enorme pubblicistica concernente il cattivo funzionamento della giustizia, la lunghissima durata dei processi, la delegittimazione dell’azione giudiziaria per la mancanza di risposte tempestive ed efficaci alle domande di giustizia che vengono dal Paese, non posso fare a meno, tuttavia, di invitare tutti alla riflessione

sul fatto che, salvo casi eccezionali, le uniche risposte valide che la giustizia penale oggi è in grado di dare, sono rappresentate (ed è doloroso ammetterlo per chi fa sempre riferimento alla Costituzione della Repubblica) dalle misure cautelari, personali e reali<sup>20</sup>.

Di fronte ad una realtà così avvilente, si deve cercare di reagire (anche per evitare giustificate e pericolose frustrazioni da parte di magistrati e ufficiali di polizia giudiziaria che lavorano intensamente per ottenere un prodotto (sentenza passata in giudicato) che, a distanza di tanti anni, non solo appare, ma è inidoneo o inadeguato o inefficace o meramente formale o, addirittura, ingiusto.

Le Procure lo possono fare coinvolgendo, nel rispetto delle leggi vigenti, le altre Amministrazioni.

Al riguardo, ritengo utile fare due esempi tratti dalla politica quotidiana.

#### **3.2.1.1. Gli esposti inviati a Procura e ad Amministrazioni pubbliche locali.**

Spesso accade, specie in materia di criminalità economica e politico/amministrativa, che **esposti**, talora anche articolati, ma **non costituenti denunce** in senso proprio perché prive del contenuto di cui all'art. 332 c.p.p. e, comunque, di elementi specifici del fatto e di fonti di prova indizianti che consentano l'inizio di un procedimento, siano presentate da cittadini a Procura e, contemporaneamente, agli Enti pubblici interessati direttamente alla vicenda che viene riferita.

In tale caso, invece di delegare immediatamente indagini alla polizia giudiziaria, come si è soliti fare, è molto più utile, preliminarmente, richiedere, ai fini di giustizia penale, informazioni alla Pubblica Amministrazione che ha ricevuto lo stesso esposto, **responsabilizzandola direttamente**<sup>21</sup> ed ottenendo, così, insieme, due risultati utili:

---

<sup>20</sup> La stessa cosa si può dire nel settore civile, per i provvedimenti di urgenza, e nel settore amministrativo, con le c.d. “sospensive”.

<sup>21</sup> Ricordando anche, nella richiesta di informazioni a fini di giustizia penale, l'obbligo dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio di denunciare i reati.

- a) avere notizie qualificate in merito provenienti dai pubblici ufficiali ed incaricati di pubblico servizio che hanno operato per l’Ente citato la cui struttura amministrativa viene sollecitata a controlli interni e, sulla base di queste, valutare se aprire o no un procedimento penale contro noti o ignoti;
- b) impedire che la polizia giudiziaria debba dedicarsi ad attività che non le competono ed utilizzarla più efficacemente, per indagini preliminari vere e proprie conseguenti alla acquisizione di una notizia di reato.

**3.2.1.2. La trasmissione delle richieste di archiviazione agli interessati quando possano essere utili alla Pubblica Amministrazione in senso lato nell’azione di contrasto.**

Moltissime volte, all’esito di indagini svolte in procedimenti penali concernenti la criminalità economica o politico-amministrativa o, in certi casi, anche la criminalità organizzata, nei confronti di persone, che operano in posizioni di primo piano in strutture economico, finanziarie, societarie, amministrative che abbiano stretti rapporti con tali strutture, viene richiesta la archiviazione (per la inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l’accusa in giudizio) sebbene siano stati accertati comportamenti, fatti, responsabilità valutabili in sedi diverse dalla sede penale e che potrebbero determinare gli Enti interessati ad assumere eventuali iniziative disciplinari o civili o organizzative o programmatiche o di autotutela della pubblica amministrazione, tali da impedire pericoli di infiltrazioni inquinanti.

In questi casi appare opportuno e, a mio avviso, doveroso, per la Procura informare l’Ente interessato consentendogli di attivarsi nelle sedi proprie e, comunque, a tal fine, di richiedere copia degli atti del procedimento archiviato a norma dell’art. 116 c.p.p..

Al riguardo è sufficiente pensare alle prospettive che si aprono all’azione di contrasto alle mafie imprenditrici mobilitando, in tal senso, la pubblica amministrazione, in senso lato ed utilizzando, per altri fini,

diversi da quelli penali, ma anche di prevenzione, costosi accertamenti, come di solito accade, rimangono ignorati ad esclusivo beneficio delle attività criminali apparentemente legali, per rendersi conto della rilevanza che può assumere la proposta

**3.2.1.3. Invito di carattere generale a tutti gli Enti pubblici interessati ad avvalersi della facoltà di cui all’art. 116 c.p.p. per l’azione di contrasto.**

Generalizzando e capovolgendo i termini della proposta precedente ritengo necessario, da parte di tutti coloro che sono impegnato o intendono impegnarsi nell’azione di contrasto alle mafie imprenditrici, di invitare tutti gli interessati, a cominciare dagli Enti locali, ad avvalersi, **prima di ogni operazione finanziaria, commerciale, economica, societaria, di ampio respiro**, della facoltà prevista dall'art. 116 del codice di procedura penale che permette, per chiunque vi abbia interesse, di ottenere durante il procedimento e dopo la sua definizione il rilascio di copie di atti di un fascicolo processuale, quando non siano più coperti dall'obbligo del segreto. Faccio un esempio. Ci sono dei soggetti che vogliono partecipare ad appalti pubblici con offerte che sembrano sospette, anomale o con imprese che usano molta mano d'opera non in regola. In quel caso è possibile andare a chiedere alla Procura della repubblica e agli uffici giudiziari, tramite un avvocato, da parte dell'ente pubblico, copia degli atti che riguardano tali soggetti, anche se si tratta di procedimenti archiviati. In questo modo possono essere documentate attività di ricerca e attività di indagine, che sono spesso contenute in consulenze tecniche, molto interessanti, che nessuno legge perché c'è stata l'archiviazione, perché mancava la prova sul dolo di un certo soggetto. L'importante è che l'Ente locale interessato possa andare ad esaminare quella documentazione, la possa avere in copia e la possa utilizzare per i suoi propri fini.

### **3.2.1.4. Applicazione generale degli strumenti del Decreto legislativo 231/2001 per l'accertamento della responsabilità amministrativa degli Enti.**

Uno strumento che, pur essendo in vigore da anni, viene scarsamente utilizzato ai fini dell'azione di contrasto anche contro le mafie imprenditrici, è costituito dal Decreto Legislativo 231/2001.

Tale scarsa utilizzazione, sia da parte della polizia giudiziaria, in sede investigativa e di presentazione di denunce, sia da parte delle Procure, dipende essenzialmente da quanto si è detto a proposito delle discipline societaria, fallimentare e tributaria e, soprattutto, dalla inefficienza canzonatoria della riforma del 2002 (D<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 61/02) che ha reso del tutto inoperante l'azione repressiva del diritto penale delle imprese di cui agli articoli da 2621 a 2641 del codice civile.

Ciò non toglie che lo strumento debba essere rivitalizzato e reso efficace nella prativa investigativa ed istruttoria per il contrasto contro le mafie imprenditrici specie considerando che il fatto che l'illecito amministrativo dipendente da reato sia accertato e perseguito con le regole del procedimento penale (art. 34 D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 231/01) e che all'Ente “si applicano le disposizioni processuali relative all'imputato, in quanto compatibili” (art. 35 D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 231/01) apre uno spazio di azione, finora quasi inesplorato, per le investigazioni e le indagini preliminari della Polizia giudiziaria e del P.M. (artt. 326 e 327 c.p.p.).

D'altra parte è frutto di esperienza comune il rilievo che una efficace repressione, specie se idonea, mirata ed adeguata, sotto il profilo, sia quantitativo che qualitativo, incide in modo determinante e positivo sulla attività di prevenzione.

Si può ritenere, pertanto, che quanto più aumenteranno le indagini ed i procedimenti e saranno applicate, in materia, le norme repressive (attraverso indagini, denunce, iscrizioni di procedimenti, accertamenti di illeciti amministrativi condotti con le regole del procedimento penale, comminazione delle relative sanzioni, ecc.), tanto più funzioneranno i modelli organizzativi e gestionali previsti dall'art. 6 D.<sup>to</sup> Leg.<sup>vo</sup> 231/01 per prevenire il rischio, da parte

dell'ente, che possano essere commessi reati causativi di illeciti amministrativi imputabili all'ente stesso.

Ed è certo che, se funzionerà bene detto sistema preventivo, molti dei mali che oggi inquinano il sistema civilistico e penalistico societario, potranno essere eliminati o almeno ridotti.

Infine altri risultati positivi deriveranno dall'applicazione dell'art. 8 D.<sup>10</sup> Leg.<sup>vo</sup> 231/01 il quale dà la possibilità a Polizia giudiziaria e Procure di:

- di esplicitare indagini e di aprire procedimenti per l'accertamento degli illeciti amministrativi dell'ente anche quando il procedimento penale commesso sia iniziato e/o definito come procedimento contro “ignoti”;
- di procedere contro l'ente per gli illeciti amministrativi previsti e di condannarlo alle relative sanzioni, anche nelle ipotesi in cui il reato si estingua o si sia estinto, per morte del reo (art. 150 c.p.), per remissione di querela (art. 152c.p.), per oblazione (art. 162 c.p.) e, soprattutto, per sospensione condizionale della pena (art. 167 c.p.) e per prescrizione (art. 157 c.p.).

#### **4. CONCLUSIONE**

La conclusione è che senza controllare i flussi di danaro prodotti, gestiti, alimentati, utilizzati, investiti dalle mafie imprenditrici – soprattutto in territori dove l'attività economica finanziaria e commerciale “legale” è prosperosa e produce ricchezza come avviene al Nord del nostro Paese – l'azione di contrasto contro le mafie non potrà essere efficace e sarà destinata alla sconfitta.

La verità da denunciare, pur se cruda e dolorosa, è che, per agire efficacemente, in tal senso, occorre scoperciare completamente la pentola in cui i flussi di danaro e le fonti di ricchezza si muovono e vivono accertandone fonti di provenienza **reali** e destinazioni **reali** e, quindi, rendendo completamente trasparente il mondo degli affari.

Tutto questo è difficile perché, per accertare la provenienza illecita del denaro in un settore in cui la “ricchezza sommersa” anche “illegale”, pur se non “criminale”, di per sè, è estesa, diffusa e tollerata (si pensi alle scatole cinesi societarie, agli schermi giuridici che celano le verità economiche, agli imprenditori occulti che si avvalgono di prestanomi, ecc) è necessario anche accertare i reati di criminalità economica comune e generalmente “tollerati” da un sistema economico finanziario privo di trasparenza che consente di utilizzare strumenti che occultano le realtà economiche dietro fittizie **simulazioni** per fare profitto in nome di un mercato, privo di regole, che oggi, purtroppo, prevale.

Sembra che qualcosa si stia finalmente muovendo in tema di disciplina della “governance” delle società, di conflitti di interesse, di assetti tradizionali del modo di esercizio del potere economico nel mercato.

Tuttavia, in un mondo economico globalizzata e non regolato, è difficile pretendere che tutto possa risolversi attraverso il mercato; occorre, insomma, una rivoluzione del sistema capitalistico che imponendo regole al mercato lo faccia diventare strumento per il raggiungimento dei fini previsti dalla Costituzione, e non, esso stesso, unico fine.

Altrimenti si fa il gioco delle mafie imprenditrici che nella illegalità economica e finanziaria prosperano e vincono.

Milano, 10 novembre 2007

**Enrico DI NICOLA**

## SOMMARIO

<b>1. IL TEMA DELLA MAFIA OGGI.....</b>	<b>1</b>
1.1 <b>Le Mafie.....</b>	<b>1</b>
1.2 <b>L’azione delle mafie .....</b>	<b>3</b>
1.3 <b>I collegamenti tra l’azione mafiosa ed altre forme di criminalità.....</b>	<b>4</b>
1.3.1 Cenni sul collegamento tra criminalità predatoria, presenza mafiosa e criminalità organizzata.....	5
1.3.2 Rapporti esistenti tra criminalità organizzata mafiosa e criminalità economica, a sua volta collegata alla criminalità politico-amministrativa .....	5
1.4 <b>La “mafia imprenditrice”.....</b>	<b>6</b>
<b>2. LE RISPOSTE DA DARE ALLE AZIONI DELLE MAFIE.....</b>	<b>10</b>
2.1 <b>La cultura della legalità e della responsabilità.....</b>	<b>10</b>
2.2 <b>Le altre risposte .....</b>	<b>13</b>
2.2.1 Le risposte del legislatore: le riforme necessarie.....	13
2.2.1.1.La disciplina societaria.....	14
2.2.1.2.La disciplina fallimentare.....	24
2.2.1.3.La disciplina tributaria .....	25
2.2.2. Le risposte dell’Autorità giudiziaria penale e della polizia giudiziaria .....	28
2.2.3. Le risposte degli Organi di prevenzione .....	29
2.2.3.1 Le risposte in ambito tributario.....	29
2.2.3.2 L’attuazione delle direttive comunitarie antiriciclaggio .....	30
2.2.3.3 Gli effetti pratici degli accertamenti preventivi sulle indagini penali delle Procure.	31
2.2.4 Rapporti tra Organi di prevenzione e Procure. ....	32
2.2.5 Le risposte delle Istituzioni pubbliche, nazionali e locali.....	35
<b>3. ALCUNE PROPOSTE CONCRETE.....</b>	<b>39</b>
3.1 <b>Le proposte riguardanti il Legislatore.....</b>	<b>39</b>
3.2 <b>Le proposte riguardanti le Procure.....</b>	<b>40</b>
3.2.1. L’esigenza del superamento della chiusura delle Procure in relazione al rapporto con il territorio. ....	40
3.2.1.1.Gli esposti inviati a Procura e ad Amministrazioni pubbliche locali.....	41
3.2.1.2.La trasmissione delle richieste di archiviazione agli interessati quando possano essere utili alla Pubblica Amministrazione in senso lato nell’azione di contrasto.....	42
3.2.1.3.Invito di carattere generale a tutti gli Enti pubblici interessati ad avvalersi della facoltà di cui all’art. 116 c.p.p. per l’azione di contrasto.....	43

3.2.1.4.Applicazione generale degli strumenti del Decreto legislativo 231/2001 per l'accertamento della responsabilità amministrativa degli Enti. ....	44
4. <b>CONCLUSIONE</b> .....	45