

Commissioni riunite
1^a (Affari Costituzionali) e 2^a (Giustizia) del Senato della Repubblica

**Disposizioni per la prevenzione e repressione dell'estorsione
Disegno di legge n. 2494 in materia di sicurezza pubblica
e disegni di legge collegati**

Audizione Senato della Repubblica

Luigi Donato
Capo del Servizio Rapporti esterni e affari generali
Vigilanza bancaria e finanziaria

Carmela Ciccolo
Divisione Rapporti con le Autorità
Servizio Rapporti esterni e affari generali

Banca d'Italia

Roma, 25 maggio 2011

Audizione “informale” davanti al Comitato ristretto delle Commissioni riunite (Affari Costituzionali e Giustizia) nell’ambito dell’esame del disegno di legge n. 2494, in materia di sicurezza pubblica e dei congiunti disegni di legge¹.

25 maggio 2011

1) L’audizione nasce dall’esigenza di acquisire da soggetti istituzionali di diversa natura, quali la Banca d’Italia, elementi di valutazione in ordine all’opportunità di introdurre nel codice penale il reato di “omessa denuncia di richiesta diretta all’estorsione”; ciò anche in relazione a perplessità manifestate dalla Magistratura. Le riflessioni che seguono non si basano su valutazioni di taglio penalistico ma “leggono” il fenomeno dell’estorsione e la proposta di introduzione della nuova figura di reato nella prospettiva della Banca d’Italia con riguardo ai compiti a essa attribuiti dall’ordinamento in materia economica e finanziaria.

2) L’estorsione è sicuramente un fenomeno d’interesse per la Banca d’Italia per gli effetti devianti che produce. Da un punto di vista macroeconomico, il fenomeno criminale influenza negativamente le potenzialità di crescita dell’economia in quanto genera un’allocazione distorta delle risorse, che incide negativamente sull’efficienza, sulla concorrenza e sul corretto funzionamento del mercato. Da un punto di vista microeconomico l’estorsione, sottraendo risorse agli operatori, influenza negativamente le prospettive di crescita delle imprese e ne pregiudica la “posizione” nei confronti del sistema bancario in termini sia di valutazione del merito creditizio sia dell’effettiva capacità di rimborso degli affidamenti. Altro profilo d’interesse è il reinserimento dei proventi illeciti nel circuito legale. Va, infatti, considerato che il denaro “sporco” ha un potere di acquisto solo “potenziale”, che il riciclaggio ha la funzione di trasformare in effettivo. La “conversione” dei proventi di origine illecita sovente passa attraverso il sistema bancario e finanziario, esponendo gli intermediari

¹ Disegni di legge congiunti nn. 582, 733-bis, 862, 1324, 1365, 1445, 1454, 1496, 1629, 2199, 2299, 2301, 2305, 2493, 2498, 2512, 2513.

a rilevanti rischi legali e reputazionali; è essenziale presidiare tale punto di contatto tra l'economia legale e quella illegale.

Al fine di contrastare l'inserimento della criminalità nel mercato bancario e finanziario e l'utilizzo di quest'ultimo per diffuse e sofisticate tecniche di riciclaggio, la Banca d'Italia ha intensificato la collaborazione e la cooperazione con l'Autorità Giudiziaria.

3) Fatta questa premessa, appare opportuno analizzare preliminarmente le effettive finalità sottese all'introduzione del reato di omessa denuncia delle richieste estorsive. Occorre chiedersi se l'obiettivo della sanzione penale è quello di ottenere la crescita delle denunce di tale specifico reato ovvero fare anche leva su tale strumento per contrastare l'ingresso della criminalità organizzata nell'economia. In quest'ultimo caso, un profilo di attenzione è evitare una sorta di “delega” al privato cittadino di compiti di controllo del territorio e d'indagine, che sono propri delle istituzioni.

4) Da un punto di vista generale, va osservato che il fenomeno delittuoso da contrastare è ormai ben più complesso rispetto alla semplice ipotesi del “pizzo” tradizionale. L'estorsione, vista da una prospettiva più ampia, costituisce un ramo di attività dell'impresa criminale nel suo complesso e rappresenta una realtà significativa nel contesto italiano e non solo nelle aree geografiche di tradizionale radicamento della criminalità organizzata. La criminalità, impresa essa stessa, condiziona il libero dispiegarsi delle attività imprenditoriali con tecniche estorsive ormai variegata e non necessariamente violente. D'altronde il generale monopolio della violenza esercitata dall'organizzazione criminale nel territorio dà garanzie di credibilità a forme anche indirette, più pervasive e subdole di estorsione. Elementi di differenziazione delle tecniche estorsive sono legate anche alle “nuove” mafie cc.dd. etniche radicatesi in numerose aree del Paese, spesso legate da stretti rapporti con la criminalità organizzata autoctona.

La criminalità ha sostituito le tradizionali minacce a forme di “corruzione” in senso lato, talora anche attraverso l’offerta e la fornitura di beni e di servizi a condizioni più vantaggiose (rese possibili dalle ingenti disponibilità di denaro che consentono di praticare prezzi fuori mercato) che danno opportunità di espansione dell’attività imprenditoriale non altrimenti perseguibili; l’ingerenza esercitata dalle organizzazioni criminali si palesa anche nell’attività di reclutamento di unità lavorative.

Da questa prospettiva, il fenomeno dell’estorsione può essere letto come acquisto “obbligato” di un servizio (pizzo concordato) imposto dall’estorsore alla vittima (a differenza di quanto avviene per il reato di corruzione nell’ambito del quale il corruttore “acquista” volontariamente, per l’interesse proprio o dell’impresa per cui lavora, una facilitazione dall’amministratore o dal dipendente pubblico corrotto). In sintesi, c’è il rischio che la richiesta ai fini di estorsione tenda a diventare per l’imprenditore un ordinario fattore esogeno di costo.

Il mascheramento delle richieste estorsive può generare situazioni di contiguità, di collusione e di condizionamento rispetto alle quali la proposta introduzione a carico delle “vittime” di una sanzione penale per mancata denuncia non appare idonea ad arginare il fenomeno sia tenuto conto della commistione di interessi sia per la difficoltà di individuare il se e il quando maturi concretamente tale obbligo.

5) Sotto il profilo del destinatario delle richieste estorsive, occorre considerare che oltre alle “vittime” in senso stretto vi sono, come detto, i soggetti cc.dd. “collusi”. Il ruolo dell’imprenditore può, infatti, essere quello di soggetto pienamente inserito nel sistema mafioso, al quale apporta il proprio contributo e dal quale ne ricava vantaggi in termini di opportunità di crescita e di arricchimento. In questo caso, l’imprenditore può essere considerato vittima dell’estorsione soltanto nel caso in cui si accerti una condizione di “ineluttabile coartazione”, altrimenti la sua condotta sarà riconducibile alla fattispecie di reato di associazione mafiosa, nella forma della partecipazione o del concorso esterno, a seconda della posizione da questo ricoperta rispetto all’associazione. Per la categoria del cc.dd. collusi, il legame con il sistema mafioso è

frutto di un calcolo razionale e dell'assunzione di un comportamento volontario, al fine di beneficiare del "servizio di protezione" offerto dalla criminalità in cambio di prestazioni di varia natura; in tale contesto, si evidenzia un rapporto di reciprocità nella relazione estorsiva. È sicuramente difficile distinguere tra chi è vittima e chi è colluso come è difficile individuare chi in un primo tempo è vittima e successivamente diventa connivente.

Altre sono invece le considerazioni da fare sulle vittime in senso stretto. Con riguardo a questi ultimi, l'analisi della proposta di introduzione della sanzione penale, come strumento di massima intensità possibile, richiede riflessioni sulle motivazioni sottostanti all'omessa denuncia. Da un punto di vista economico, si tratta di comprendere il trade-off costi/benefici. In altri termini, occorre chiedersi se i vantaggi di non corrispondere più alla richiesta estorsiva siano superiori ai "costi" personali, sociali ed economici in termini di rischio di ritorsioni e di isolamento che un'impresa si trova a dover sopportare dal momento in cui decide di denunciare. È del tutto evidente che la direzione per incentivare la denuncia è quella di far sì che i benefici siano superiori ai costi.

Ulteriori spunti di riflessione: a) le potenziali vittime si troverebbero a dover scegliere tra il denunciare e soccombere al rischio di ritorsioni o non denunciare e trovarsi a commettere un illecito penale, strettamente connesso al reato del quale essi stessi sono vittime; b) la persona offesa si troverebbe a subire due pressioni, da una parte quella criminale e dall'altra quella derivante dalla sanzione penale connessa all'omessa denuncia; c) si richiederebbe alla vittima il dovere di assumere un comportamento attivo nella lotta alla criminalità, ma occorre domandarsi se questo dovere non debba più propriamente far capo alle istituzioni; d) l'utilizzo del cittadino-vittima per contrastare il fenomeno criminale, si rileva per completezza, rischierebbe di compromettere uno dei principio fondamentale dell'ordinamento vale a dire la tutela della persona offesa dal reato.

6) Favorire un aumento delle denunce per estorsione è sicuramente un obiettivo importante. Quanto precede porta però a concludere che a tali fini, più che l'introduzione della sanzione penale per omessa denuncia, siano più efficaci altri interventi volti a dare più sicurezza e vantaggi a chi si ribella al "pizzo".

Innanzitutto è necessaria la completezza del disegno generale di contrasto alla criminalità, così da accrescere la percezione nelle vittime di un sistema istituzionale in grado di tutelare adeguatamente chi denuncia e di punire l'autore del fatto delittuoso.

Al contempo piuttosto che agire esclusivamente su meccanismi sanzionatori, che peraltro potrebbero non essere necessariamente di natura penale, occorrerebbe soprattutto utilizzare la leva degli incentivi/premi a favore delle vittime che denunciano. Tutto questo potrebbe generare un circolo virtuoso dal quale la denuncia scaturirebbe quale comportamento naturale, volontario e non imposto dal timore di incorrere in una sanzione penale.

7) Nella prospettiva di accrescere il numero delle denunce occorre "lavorare" soprattutto sui premi. La "leva" degli incentivi può essere utilizzata sia per vittime in senso stretto sia per i "collusi". Si può agire su due fronti: privato e pubblico.

Sul fronte pubblico, appare prioritario valorizzare il ruolo dei fondi di solidarietà, attraverso i quali lo Stato dà una garanzia fondamentale a chi decide di opporsi al racket: la sicurezza economica. Come noto, l'ottica è quella di risarcire - attraverso la concessione di un'elargizione che consenta di riprendere l'attività economica - tutti coloro che abbiano subito danni a causa di attività estorsive, spesso legate a fatti di usura, per aver deciso di collaborare con le istituzioni o di smettere di pagare il "pizzo". Ma l'utilizzo dei mutui di solidarietà non è sempre agevole.

Un primo intervento potrebbe essere quello di assicurare tempi rapidi nell'erogazione dei contributi; è necessario ridurre le lentezze che caratterizzano l'attuale iter di concessione dell'elargizione, oggi troppo strettamente legato ai tempi della giustizia e della burocrazia.

Ma c'è da chiedersi se i meccanismi basati sull'elargizione dei mutui post-denuncia siano comunque adeguati sotto il profilo della tempestività; probabilmente no. Forse è necessario un intervento volto proprio a migliorare le modalità di funzionamento dell'elargizione, anticipando la soglia di intervento al fine di evitare che alla stessa ricorrano soggetti ormai “decotti” che vedono nella denuncia e nel successivo accesso al fondo l'unica soluzione perseguibile piuttosto che la fattiva possibilità di proseguire la propria attività economica. In tal senso, occorrerebbe separare l'ipotesi del soggetto che merita l'elargizione quale “mero ristoro” al danno subito rispetto a quella in cui sia concretamente possibile favorire la ripresa dell'attività economica. In quest'ultima ipotesi, potrebbe essere utilizzata la struttura tecnica della garanzia da prestare sulle linee di credito già esistenti, che consente di contrarre i tempi tecnici necessari per l'elargizione dei fondi a valere sul Fondo di solidarietà.

Sullo sfondo vanno sempre considerati i meccanismi, sicuramente più semplici, previsti dal fondo di prevenzione di cui all'art. 15 della legge n. 108/96, che affidano al sistema dei confidi una importante funzione di raccordo tra intermediari e piccole imprese. Con le risorse del fondo vengono istituiti presso i confidi fondi “speciali”, separati da quelli ordinari, destinati a garantire la concessione dei finanziamenti alle piccole e medie imprese a elevato rischio finanziario.

Nel luglio 2007 gli enti e le associazioni interessate, tra cui la Banca d'Italia, hanno stipulato l'Accordo-quadro, con l'obiettivo di rendere più proficuo il rapporto tra le banche, le associazioni imprenditoriali e di categoria, nonché i confidi, le fondazioni e le associazioni, destinatari, in diversa misura, delle risorse del fondo.

8) Sul fronte privato. Un tema cruciale che riguarda le imprese, soprattutto di piccole e medie dimensioni, è quello del rischio che la denuncia possa determinare un isolamento oltre che “sociale” anche “finanziario”. Il sistema bancario e finanziario potrebbe prendere le distanze da un soggetto “a rischio” non tanto e non solo sotto il profilo del merito del credito ma anche sotto il profilo del timore di eventuali ritorsioni.

Al riguardo, occorre segnalare che la Banca d'Italia non ha conoscenza di un fenomeno del genere diffuso. Sul piano astratto, è verosimile, ma non certo condivisibile, che la reazione del singolo direttore di agenzia possa essere di accentuazione della prudenza in tutti i sensi nei confronti di un soggetto sotto pressione usura/estorsione. Si tratta di stimolare la sensibilità del sistema bancario a evitare atteggiamenti di eccessivo rigore; la Banca d'Italia è già intervenuta in passato ma sicuramente si può fare di più.

Per alcuni specifici casi segnalati dal Commissario Antiracket e Antiusura la Banca d'Italia si è attivata, chiedendo chiarimenti alle banche che avevano negato ovvero mancato di rinnovare il fido a soggetti a rischio. In via generale la Banca d'Italia ha più volte diramato comunicazioni al sistema, sottolineando, tra l'altro, che la circostanza che il richiedente abbia subito atti estorsivi o di usura, ferma restando la necessità di preservare criteri di sana e prudente gestione nell'erogazione dei prestiti, non può costituire un elemento ostativo alla concessione del finanziamento. In ogni caso, laddove la banca decida di non accettare una richiesta di finanziamento, è necessario che sia fornito un sollecito riscontro al cliente. E' stato, inoltre, chiarito che nei confronti di soggetti che hanno chiesto l'elargizione a valere sul Fondo di solidarietà e che sono stati ammessi al beneficio della sospensione dei termini gli intermediari devono evitare di compiere atti peggiorativi della situazione di clientela già affidata, specie con riguardo alle segnalazioni in Centrale dei Rischi.

9) Per completare l'analisi sembra necessario tornare sul punto se sia comunque opportuno prevedere anche un meccanismo sanzionatorio. In realtà nell'ordinamento è già presente, in senso lato, una forma di "obbligo" di denunciare, sanzionato in via "amministrativa". Ci si riferisce al disposto normativo di cui all'art. 38, comma 1, lett. m-ter del codice dei contratti pubblici, che prevede, tra l'altro, l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti – anche come affidatari di subappalti – dei soggetti che, pur essendo stati vittime dei reati di concussione e di estorsione, non risultano aver denunciato i fatti all'Autorità

Giudiziaria. In tal senso, attraverso l'introduzione dell'obbligo di denuncia dei fatti di reato, sia pure sanzionato su un piano diverso da quello penale, si è già chiesto un contributo attivo a una serie di soggetti nel contrasto all'infiltrazione mafiosa nell'economia legale.

Più di recente, meccanismi sanzionatori sono stati introdotti anche nell'ambito degli interventi prospettati per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo. Le linee guida fornite dal Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi opere del Ministero dell'Interno hanno, infatti, individuato alcuni strumenti al fine di porre in essere avanzati presidi di prevenzione del rischio di infiltrazione mafiosa. In tale contesto è previsto che i tentativi di estorsione, posti in essere con qualsivoglia forma e modalità, debbano essere immediatamente denunciati. In caso di mancata osservanza dell'obbligo di denuncia, tale comportamento omissivo, in analogia con quanto previsto nel citato codice dei contratti pubblici, potrà essere valutato dal soggetto aggiudicatore ai fini dell'irrogazione della sanzione consistente nella perdita del contratto. Per i profili di competenza, la Banca d'Italia ha invitato gli intermediari a porre la massima attenzione alle forme di criminalità che avrebbero potuto essere attratte dal flusso di denaro pubblico destinato alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; in tal senso l'Unità di Informazione Finanziaria ha diramato uno schema operativo volto ad agevolare, ai fini della segnalazione di operazioni sospette, l'individuazione di possibili anomalie sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

L'applicazione delle menzionate sanzioni appare di indubbia efficacia e al contempo riduce in maniera significativa i rischi di condizionamento e di inquinamento nelle scelte pubbliche. Analoghi meccanismi interdittivi (es. revoca delle licenze, esclusione dell'accesso ai fondi pubblici agevolati), qualora si intenda agire anche con una leva sanzionatoria, potrebbero essere traslati in via generalizzata a tutti i casi accertati di imprenditori che soggiacciono senza reagire alle richieste estorsive.

10) Per intensificare l'azione unitaria di contrasto al fenomeno criminale, oltre che prevedere incentivi/premi per chi denuncia, è fondamentale il buon funzionamento

dei presidi previsti dalla normativa antiriciclaggio, che consentono di “intercettare” i proventi illeciti nella fase di inserimento nell’economia legale. Dalle condotte di riciclaggio è possibile, infatti, risalire spesso a crimini che altrimenti rimarrebbero impuniti.

Il riciclaggio costituisce una fase fondamentale nel ciclo produttivo dell’impresa criminale; rende spendibile l’utile dell’attività delittuosa e, attraverso il reimpiego dei soldi “ripuliti”, ne favorisce lo sviluppo, accrescendone il potere di controllo del territorio, non solo con le tradizionali forme di violenza, ma anche e soprattutto attraverso il potere economico.

La strategia condivisa a livello internazionale per contrastare il riciclaggio tende a trasformare gli intermediari da potenziali strumenti inconsapevoli di riciclaggio a parte integrante del sistema di contrasto, imponendo agli stessi una serie di obblighi di collaborazione con le autorità competenti in materia.

Nel quadro istituzionale disegnato dalla normativa italiana in materia (d.lgs. 231/2007) centrale è il ruolo delle Autorità di vigilanza del settore finanziario, che sono chiamate a sovrintendere al rispetto degli obblighi stabiliti dal decreto da parte dei soggetti rispettivamente vigilati e, in particolare, a verificare, nell’ambito delle rispettive competenze, l’adeguatezza degli assetti organizzativi e procedurali rispetto agli adempimenti antiriciclaggio quali delineati a livello di normativa primaria e secondaria.

In tale ambito, la Banca d'Italia ha assunto nuove e più estese competenze in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo. In particolare, con riferimento ai soggetti vigilati, all’Istituto sono stati attribuiti compiti di natura regolamentare sulle modalità di attuazione degli obblighi di adeguata verifica del cliente, l’organizzazione, la registrazione, le procedure e i controlli interni previsti dal decreto. Con provvedimenti del 23 dicembre 2009 e del 10 marzo 2011 sono state rispettivamente emanate le disposizioni attuative sulla tenuta dell’AUI e in materia di organizzazione, procedure e controlli interni volti a prevenire l’utilizzo degli intermediari a fini di riciclaggio.

Accanto a tali compiti normativi, sono stati attribuiti poteri di verifica, mediante controlli di natura cartolare e ispettiva, dell'adeguatezza sulle iniziative assunte dagli intermediari per assicurare il rispetto delle disposizioni. L'attività di controllo si sviluppa nell'ambito delle ordinarie ispezioni di carattere generale, in accertamenti mirati presso le Direzioni Generali e nelle verifiche, su base territoriale, presso singole dipendenze, ubicate in aree considerate a più elevato rischio. Il profilo dell'antiriciclaggio viene ormai considerato una componente essenziale delle istruttorie per il rilascio dei provvedimenti autorizzativi di vigilanza.

L'intero sistema dell'antiriciclaggio è alimentato dalle segnalazioni di operazioni sospette, che i soggetti tenuti devono indirizzare all'Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d'Italia. La segnalazione costituisce una doverosa forma di collaborazione per l'accertamento di ipotesi di riciclaggio. Alla valutazione di elementi di "sospetto" contribuiscono gli indicatori di anomalia diffusi dalla Banca d'Italia, su proposta della UIF.

Ai sensi del d.lgs. n. 231/07, l'obbligo di segnalazione si estende anche alle ipotesi di "autoriciclaggio", finora non considerate reato nel nostro ordinamento. Non può che ribadirsi l'opportunità di un esame favorevole da parte del Parlamento della proposta di modifica agli artt. 648-bis e 648-ter del codice penale, che si muove verso l'allineamento della nozione penale di riciclaggio a quella amministrativa. Tale scelta risponderebbe anche ai suggerimenti formulati nel 2005 dal Fondo Monetario Internazionale in esito alla valutazione della rispondenza del sistema italiano di contrasto al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo agli standard internazionali in materia. In tal senso si è già espresso, nel luglio 2009, innanzi alla Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il Governatore della Banca d'Italia. L'introduzione di tale fattispecie di reato potrebbe essere accompagnata dalla valutazione sull'opportunità di circoscrivere le ipotesi di auto riciclaggio; ciò in quanto in Italia tutti i reati non colposi possono attualmente costituire presupposto di riciclaggio e, nel confronto internazionale, il nostro ordinamento qualifica come reati

molti comportamenti che in altri Paesi non hanno rilevanza penale. D'altronde in molti Stati esteri la punizione dell'autoriciclaggio è accompagnata dalla delimitazione dei reati presupposto ovvero dall'individuazione di una soglia di rilevanza legata alla gravità del reato.

Un'ultima riflessione. Nell'ambito del contrasto al fenomeno della corruzione, l'introduzione del reato di autoriciclaggio consentirebbe di sanzionare la condotta del pubblico ufficiale, ad oggi punita con riguardo all'infedeltà nei confronti della Pubblica Amministrazione, anche con riferimento alla fase finanziaria dell'acquisizione del corrispettivo della corruzione; ciò potrebbe costituire almeno una aggravante in relazione alla sua entità e/o al suo utilizzo.