



Comune di  
**Milano**

**Comitato per lo studio e la promozione di attività finalizzate al contrasto dei fenomeni di stampo mafioso e della criminalità organizzata – Amministrazione Sala**

**PROGRAMMA “LUCE SUL GRIGIO”  
LA VULNERABILITA’ DELLA CITTA DI MILANO AL RISCHIO  
CRIMINALITA’ ORGANIZZATA  
RELAZIONE 2017**

a cura dei membri del Comitato: **Luca Beltrami Gadola, Ombretta Ingrascì, Carmen Manfreda** (presidente), **Donato Masciandaro, Nicola Pecchiari, Giuliano Turone**

e con la collaborazione di: **Merinunzia Loporchio** – supporto tecnico e coordinamento interno – e **Elisa Cianciabella**, ricercatrice e stagista

## INDICE

<b>Premessa .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Il Programma “Luce sul Grigio”: la vulnerabilità della Città di Milano al rischio criminalità organizzata.....</b>	<b>4</b>
1.1 Introduzione al programma “Luce sul Grigio” .....	4
1.2 Sintesi dei risultati della ricerca .....	5
1.3 Obiettivi e metodologia di ricerca.....	6
1.4 Principali caratteristiche economiche delle imprese lombarde esaminate.....	7
1.5 La distribuzione delle imprese del campione per provincia.....	10
1.6 I reati segnalati nel Sistema di Indagine per i membri della <i>governance</i> : logiche di classificazione dei reati e risultati.....	10
1.7 Il luogo di segnalazione del reato per i membri della <i>governance</i> delle imprese lombarde: concentrazione territoriale o mobilità criminale?.....	17
1.8 Verso una individuazione delle imprese “contagiate” dalla criminalità organizzata. ...	19
1.9 Il luogo di segnalazione del reato gli amministratori di imprese “contagiate” ( <i>tainted</i> ): concentrazione territoriale o mobilità criminale?.....	21
1.10 La suddivisione delle imprese lombarde in relazione al ruolo ed alla tipologia dei reati segnalati per i membri della <i>governance</i> .....	23
1.11 La suddivisione delle imprese lombarde <i>tainted</i> , non <i>tainted</i> e “pulite” in relazione al settore economico di appartenenza. ....	26
1.12 La suddivisione delle imprese lombarde <i>tainted</i> , non <i>tainted</i> e “pulite” la cui compagine sociale include soggetti della Pubblica Amministrazione.....	27
1.13 L’evoluzione temporale delle posizioni di amministratore segnalati per reati “tipici”: “contagio” crescente o decrescente? .....	29
1.14 Alcune evidenze in merito alla compagine sociale delle imprese del campione: soci di natura “fiduciaria” e soci costituiti da società estere.....	32
1.15 Considerazioni in merito alla specializzazione criminale nella gestione d’impresa .....	34
1.16 Conclusioni: obiettivo, risultati e principali caratteristiche (limiti) della ricerca .....	36
<b>2. Analisi della vicenda giudiziaria “LIDL”: il complesso legame tra un fenomeno di corruzione privata e la dazione di denaro a favore di esponenti di una cosca mafiosa .....</b>	<b>40</b>
2.1 Introduzione.....	40
2.2 Breve sintesi della vicenda .....	40
2.3 I soggetti coinvolti nella vicenda: individui e imprese.....	41
2.4 Il disegno criminoso ed i reati contestati.....	43
2.5 Approfondimenti in merito alla realizzazione del disegno criminoso .....	45
2.6 Considerazioni conclusive sulla vicenda giudiziaria.....	48

2.7	Considerazioni conclusive in merito ai sistemi di controllo e prevenzione; elementi di complementarità con il progetto di ricerca “Luce sul Grigio” (capitolo I) .....	49
<b>3.</b>	<b>Sintesi della vicenda giudiziaria “FIERA”: l’agevolazione di soggetti indagati per associazione a delinquere e riciclaggio, l’illecita infiltrazione nelle attività fieristiche.....</b>	<b>52</b>
<b>4.</b>	<b>Appalti.....</b>	<b>54</b>
4.1	Considerazioni generali e osservazioni sui possibili indicatori di anomalia.....	54
4.2	Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore delle “trasformazioni territoriali” .....	56
4.3	Appendice - Sui sistemi di scelta del contraente nell’appalto pubblico di opere.....	59
<b>5.</b>	<b>Le Feste di Via.....</b>	<b>62</b>

## Premessa

---

La presente relazione costituisce il primo documento elaborato dal Comitato Antimafia del Comune di Milano istituito dal Sindaco Giuseppe Sala il 25 ottobre 2016 e si pone in linea di continuità con l'attività di studio, di consulenza e di testimonianza svolta dal precedente Comitato voluto dal Sindaco Giuliano Pisapia e già presieduto dal prof. Nando dalla Chiesa.

Proprio il bilancio delle esperienze pregresse e lo scenario descritto nelle 7 relazioni redatte tra il 2011 e il 2016 hanno rappresentato la piattaforma e il punto di partenza di nuove analisi e di ulteriori ricerche in adempimento dei compiti assegnati al Comitato nell'atto costitutivo, finalizzate allo studio della evoluzione del fenomeno e alla possibile individuazione di adeguate strategie di contrasto alla infiltrazione mafiosa nel territorio cittadino.

La relazione che segue è la prima tappa del programma "Luce sul grigio" illustrato nel primo paragrafo ed eminentemente focalizzato, come ivi indicato, sulla verifica del grado di penetrazione delle organizzazioni criminali in Lombardia, e segnatamente nell'ambito milanese, oltre che sul conseguente esame del concreto rischio di ulteriore vulnerabilità del tessuto economico-sociale della città rispetto ai nuovi parametri dell'operatività mafiosa nei suoi molteplici e rinnovati profili anche di carattere imprenditoriale.

Nell'attività di questo primo anno il Comitato ha inteso sinergicamente raccordarsi, mediante audizioni, incontri e riunioni, con altri organi istituzionalmente deputati all'azione di contrasto alla mafia e alle altre forme di illegalità quali la Commissione Consiliare Antimafia e il Comitato per la legalità, la trasparenza e l'efficienza amministrativa del Comune di Milano, nella consapevolezza della inderogabile necessità della condivisione di percorsi comuni. Analogamente sono stati intrattenuti contatti con la Direzione Distrettuale Antimafia di Milano e con la Sezione Autonoma delle Misure di Prevenzione del Tribunale.

I risultati ottenuti e le conclusioni raggiunte, seppur parziali, consentono spunti di riflessione di indubbia utilità per approfondimenti complessivi e settoriali oltre che per deduzioni e raccomandazioni di natura logica e indirizzi di natura strategica.

Nell'interpretazione dei fatti sono state considerate le ricadute, sul doppio binario della repressione e della prevenzione, delle ultime modifiche introdotte alla normativa del Codice Antimafia e del Codice degli Appalti.

Il punto fermo ineludibile che ne è scaturito, come in ogni disamina del tipo in oggetto, rimane il legame inscindibile tra vulnerabilità economica e vulnerabilità ambientale. Peraltro è ormai noto e conclamato che l'azione di contrasto all'infiltrazione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso in qualsiasi contesto sociale, passa fundamentalmente, se non in via esclusiva, attraverso l'efficace funzionamento e il rafforzamento delle strutture e delle istituzioni pubbliche e attraverso l'efficienza dell'attività di monitoraggio e di controllo dispiegata dalla Pubblica Amministrazione.

## I. Il Programma “Luce sul Grigio”: la vulnerabilità della Città di Milano al rischio criminalità organizzata

---

### I.1 Introduzione al programma “Luce sul Grigio”

Il Comitato reputa che lo studio e la promozione di attività volte a contrastare i fenomeni della criminalità organizzata possa produrre risultati utili qualora si fondi sulla valutazione del rischio di vulnerabilità a tali fenomeni di un dato contesto territoriale.

Pertanto il programma “Luce sul Grigio” (*Light on Grey*) si pone l’obiettivo di individuare i fattori di vulnerabilità della città di Milano rispetto al rischio di penetrazione della criminalità organizzata.

Il programma si basa su due risultati ottenuti dalla più recente ricerca economica e finanziaria.

Il primo risultato sottolinea come la crescita della criminalità organizzata (*black economy*) è tanto più tossica per un tessuto economico quanto più essa è agevolata dalla presenza di un’area grigia (*grey economy*), rappresentata da operatori che, pur lavorando in settori ed istituzioni – pubbliche e private, reali e finanziarie – dell’economia legale (*white economy*), sviluppano relazioni, dirette o indirette, e con un livello variabile di consapevolezza, con esponenti della criminalità organizzata. Il caso della corruzione – pubblica e privata – è emblematico e non unico.

L’area grigia – con le sue diverse sfumature – finisce così per diventare un moltiplicatore della rilevanza – economica e finanziaria, quindi sociale e politica – della criminalità organizzata. Le caratteristiche dell’area grigia determinano di conseguenza il grado di vulnerabilità di un determinato tessuto economico.

Il secondo risultato è che in ciascun tessuto economico il grado di vulnerabilità è determinato di volta in volta da fattori che possono essere comuni anche ad altri territori ovvero idiosincratici, quindi specifici all’area in esame.

Quali sono i fattori di vulnerabilità della area metropolitana milanese? Il programma si articola in due fasi: 1) analisi sulla vulnerabilità di specifici settori o fenomeni; 2) verifica ed approfondimento dei risultati ottenuti attraverso una serie di audizioni. Il meccanismo delle audizioni consentirà inoltre di aumentare la sensibilizzazione delle componenti economiche e finanziarie, sociali e culturali della città di Milano, al tema della vulnerabilità.

Nel presente capitolo della Relazione sono presentati i risultati relativi ad una ricerca sulla vulnerabilità delle imprese al rischio di infiltrazione della criminalità organizzata.

## I.2 Sintesi dei risultati della ricerca

L'obiettivo della ricerca è quello di valutare i profili di vulnerabilità del sistema economico delle imprese aventi sede legale in Milano, e più in generale in Lombardia.

L'indicatore di vulnerabilità utilizzato è la propensione alla commissione di reati di tipo economico da parte delle persone fisiche coinvolte nel governo dell'impresa nel periodo 2006-2013, quali sono amministratori, dirigenti muniti di procura, soci, membri del collegio sindacale e revisori contabili, liquidatori ecc.; al fine di valutare la propensione alla commissione di reati di tipo economico, per tali persone fisiche sono stati analizzati, sino al 2015, i dati delle Comunicazioni di Notizie di Reato (C.N.R.) censiti nel cd. *Sistema di Indagine* a cura delle Forze di Polizia.

Il campione utilizzato - completamente anonimizzato ai fini dell'associazione con i dati delle C.N.R. - è costituito da 16.382 società di capitali a cui corrispondono oltre 160 mila persone fisiche.

I reati sono stati distinti in "tipici" – ancorché non esclusivi – della criminalità organizzata e "non tipici". Si sono poi individuate tre categorie rilevanti di soggetti: amministratori che sono stati segnalati per reati "tipici"; amministratori che sono risultati segnalati per reati diversi da quelli "tipici"; altri soggetti del governo di impresa (revisori, membri del collegio sindacale, soci, dirigenti muniti di procura, liquidatori ecc.).

Complessivamente sono state individuate 8.088 segnalazione di reato attribuibili a:

- amministratori con segnalazioni per reati "tipici": 2.492 casi, pari al 30,8% del totale;
- amministratori con segnalazioni per reati "non tipici": 2.589 casi, pari al 32,0% del totale;
- altri soggetti del governo di impresa: 3.007 casi, pari al 37,2% del totale.

Sulla base di tali dati si è potuto osservare che l'8,6% delle imprese del campione appare caratterizzata da vulnerabilità alta (in esse risultano presenti amministratori segnalati per reati "tipici"), mentre il 62,5% delle imprese appare essere contraddistinto da vulnerabilità nulla.

I dati della sola provincia di Milano non mostrano significative differenze rispetto a quelli osservati per tutte le imprese lombarde, anche considerando che le imprese di tale provincia ammontano a circa la metà del campione complessivo.

I reati fiscali e quelli di falsa fatturazione ("Fatturazione per operazioni inesistenti") rappresentano circa la metà dei reati complessivi (44,8% per la provincia di Milano e 51,3% per le altre province). Tali reati sono il classico esempio che mostra come economia grigia ed economia nera tendano a confondersi.

La percentuale di reati associati ai soggetti del governo societario delle imprese lombarde commessi in Lombardia è del 56,1%; tale percentuale scende al 46,6% per la provincia di Milano. La cosiddetta mobilità dell'illecito appare significativa.

Dalla analisi settoriale si rileva che reati "tipici" e reati "non tipici" appaiono correlati, ad ulteriore conferma che economia grigia e nera tendono ad intrecciarsi.

La distinzione tra imprese pubbliche e private mostra per le prime una maggiore frequenza nella segnalazione di reati, per cui nel settore pubblico il rischio vulnerabilità pare essere più elevato rispetto a quello riscontrabile nel settore privato.

L'evoluzione nel tempo della dinamica dei soggetti segnalati mostra un fenomeno di isteresi: la presenza di tali soggetti tende a permanere nel tempo nel governo societario dell'impresa.

La presenza di soci di natura "fiduciaria" risulta crescente ove si passi dalle imprese pulite a quelle grigie. Tale dato risulta essere più mercato per le imprese ubicate in province diverse da quelle di Milano. Lo schermo "fiduciario" potrebbe essere un ulteriore segnale della commistione tra economia grigia e nera.

### I.3 Obiettivi e metodologia di ricerca

I risultati illustrati nel presente capitolo derivano da un progetto di ricerca condotto dall'unità CLEAN<sup>1</sup> del Centro BAFFI-CAREFIN<sup>2</sup> dell'Università Bocconi di Milano per conto di A.I.S.I. (Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna)<sup>3</sup> con lo scopo di valutare con un approccio econometrico i profili di vulnerabilità del sistema economico delle imprese non quotate rispetto al rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

A tale scopo si è stabilito di focalizzare l'analisi su un campione di imprese aventi sede legale in Lombardia, in considerazione sia della rilevanza economica di tale regione, sia delle recenti notizie in merito alla infiltrazione e radicamento di organizzazioni criminali.

Allo scopo di valutare i concreti profili di vulnerabilità delle imprese lombarde si è deciso di esaminare la propensione alla commissione di reati di tipo economico da parte delle persone fisiche appartenenti alla governance societaria, quali amministratori, dirigenti muniti di procura (manager), soci, membri del collegio sindacale e revisori contabili, liquidatori ecc.

Ciò allo scopo di comprendere se l'evoluzione dei comportamenti illeciti per una serie storica individuata nel periodo dal 2006 al 2013, potesse rivelare profili di criticità specifici con riferimento a settori economici, province, strutture proprietarie, dimensione delle imprese, variabili di tipo economico-finanziario ecc. Così come individuare eventuali profili di criticità specifici successivi alla nota crisi finanziaria scoppiata verso la fine dell'anno 2008.

Nell'ottica di comprendere la concreta attitudine alla commissione di reati di tipo economico da parte dei soggetti della governance societaria si è stabilito di esaminare, per tali persone fisiche, l'eventuale presenza di segnalazioni di reato (*notitiae criminis*) all'interno del database noto come *Sistema di Indagine* (di seguito "SDI"). Tale sistema informativo è stato istituito a seguito della Legge 1 Aprile 1981, n. 121 al fine di assolvere a compiti di "classificazione, analisi e valutazione delle informazioni e dei dati che devono essere forniti anche dalle forze di polizia in materia di tutela dell'ordine, della sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione della criminalità e loro diramazione agli organi operativi delle suddette forze di polizia"; trattasi di un sistema informativo interforze ove le diverse "Forze di Polizia" inseriscono dettagliate informazioni sulle attività investigative poste in essere.

Ai fini della presente ricerca si è tenuto conto delle sole informazioni censite in SDI rappresentative di una *notizia di reato* trasmessa alle Procure della Repubblica.

La costruzione del dataset ai fini della ricerca è avvenuta secondo i passi seguenti:

1. sulla base dei dati pubblici contenuti del Registro delle Imprese sono state selezionate tutte le società di capitali non quotate aventi sede legale in Lombardia che soddisfacevano i seguenti requisiti: obbligo del controllo contabile ai sensi del Codice Civile e dati societari e finanziari completi nelle banche dati con riferimento al periodo esaminato; per tali società sono stati estratti tutti i dati attinenti il bilancio d'esercizio depositato; ne è risultato un numero di **16.382 società di capitali**;
2. per le società selezionate al punto 1. si è provveduto ad acquisire dal Registro delle Imprese (per il tramite di CERVED) i dati relativi alle persone fisiche quali risultanti dalle visure camerali, con la relativa qualifica del ruolo all'interno della governance dell'impresa; ne è risultato un numero di **oltre 160 mila codici fiscali di persone fisiche e oltre 20 mila imprese presenti con la qualifica di socio**;
3. i codici fiscali di cui al punto 2. sono stati trasmessi ad A.I.S.I. che ha effettuato le necessarie ricerche all'interno del database SDI per verificare la presenza o meno di

<sup>1</sup> CLEAN - Crime: Law and Economic Analysis;

<sup>2</sup> [http://www.bafficarefin.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/Cdr/Baffi\\_Carefin/Home](http://www.bafficarefin.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/Cdr/Baffi_Carefin/Home)

<sup>3</sup> <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/chi-siamo/organizzazione/aisi.html>

segnalazioni di reato trasmesse alle Procure competenti; i dati ottenuti, opportunamente anonimizzati, comprendevano: provincia e anno di nascita del soggetto segnalato; anno e provincia di segnalazione del reato con relativa descrizione del crimine segnalato; ne sono risultate **8.088 segnalazioni di reato riconducibili a 4.149 persone fisiche, di cui 2.554 che hanno rivestito, almeno in un anno, il ruolo di amministratori nelle società del campione;**

4. i dati ottenuti al punto 3. sono stati abbinati ai dati di cui ai punti 1. e 2. in modo da poter collegare il reato segnalato al ruolo rivestito dalla persona fisica all'interno di una impresa e ai dati societari e finanziari dell'impresa medesima; tale abbinamento dei tre dataset è stato realizzato sotto la supervisione di A.I.S.I. mediante opportune procedure di anonimizzazione in modo da impedire al team di ricerca di poter conoscere l'identità del soggetto segnalato per reati all'interno di SDI.

Si precisa che i dati ottenuti dal Sistema di Indagine rappresentano notizie di reato trasmesse alle Procure a seguito delle indagini svolte dalla Forze di Polizia. Trattasi di notizie per le quali le forze investigative hanno raccolto documenti e indizi sufficienti, nella loro esperienza, a giustificare la Comunicazione della Notizia di Reato (C.N.R.) alle Procure. Ciò non implica evidentemente che tali notizie di reato si concretizzino successivamente in sentenze definitive di condanna. Così come non si può escludere che le Procure, nei tempi e modalità giudicati opportuni, non abbiano esteso le indagini così da effettuare accertamenti ulteriori ed, eventualmente, iscrivere nel registro degli indagati ulteriori persone fisiche coinvolte nel disegno criminoso. Infine, appare opportuno precisare che i dati ottenuti da SDI riguardano le sole indagini condotte dalle Forze di Polizia e, pertanto, altre persone fisiche associate al campione di imprese esaminato potrebbero in realtà essere passibili di segnalazioni di reato.

Si presentano di seguito alcuni dei principali risultati ottenuti dall'analisi dei dati.

#### **I.4 Principali caratteristiche economiche delle imprese lombarde esaminate**

Nella figura 1 è riportata la distribuzione delle imprese del campione per settore economico secondo la classificazione internazionale Fama-French. Il campione è esaminato sia per l'intera regione Lombardia che per la sola provincia di Milano, nella quale sono presenti il 51,1% delle imprese complessive.

I ricavi medi aggregati del periodo per le imprese del campione, quali risultano dai bilanci d'esercizio depositati, ammontano a ca. Euro 425,4 miliardi a livello regionale e ca. a Euro 284,2 miliardi per la provincia di Milano.

Appare evidente una concentrazione del numero di imprese con riferimento a cinque settori di attività (evidenziati in grassetto nella tabella e identificati dai codici 11, 13, 22, 26 e 29): essi rappresentano in Lombardia il 65,4% del numero delle imprese (68,9% nella provincia di Milano) ed il 44% a livello di ricavi medi aggregati (42,6% nella provincia di Milano).



**Figura 1 – Il campione di 16.382 imprese lombarde e delle 8.366 imprese della sola provincia di Milano: ripartizione per settore economico del numero di società e dei ricavi medi aggregati per il periodo 2006-2013**

Settori economici (classificazione Fama-French)	LOMBARDIA				PROVINCIA DI MILANO			
	Società		Ricavi Medi Aggregati		Società		Ricavi Medi Aggregati	
	No.	%	€ Mld.	%	No.	%	€ Mld.	%
01 - Agricoltura e Produzione Alimentare	486	3,0%	12,7	3,0%	152	1,8%	5,6	2,0%
02 - Produzione di Alcolici	28	0,2%	0,9	0,2%	11	0,1%	0,6	0,2%
04 - Cinema, arte, sport, gioco, scommesse ed altre attività di intrattenimento	205	1,3%	3,3	0,8%	107	1,3%	2,5	0,9%
05 - Editoria e Pubblicazioni	251	1,5%	4,7	1,1%	181	2,2%	3,8	1,4%
06 - Beni di Consumo	310	1,9%	8,8	2,1%	112	1,3%	3,0	1,0%
07 - Abbigliamento	160	1,0%	3,8	0,9%	73	0,9%	2,4	0,8%
08 - Salute e Farmaceutico	242	1,5%	11,9	2,8%	153	1,8%	9,6	3,4%
09 - Industria Chimica	347	2,1%	14,2	3,3%	193	2,3%	10,0	3,5%
10 - Tessile	542	3,3%	7,1	1,7%	118	1,4%	1,8	0,6%
<b>11 - Costruzione, materiale e macchinari per l'edilizia</b>	<b>2.051</b>	<b>12,5%</b>	<b>28,7</b>	<b>6,8%</b>	<b>754</b>	<b>9,0%</b>	<b>13,2</b>	<b>4,6%</b>
12 - Industria Metallurgica	401	2,4%	22,1	5,2%	119	1,4%	8,0	2,8%
<b>13 - Attività Manifatturiere (prodotti in plastica/metalli e relativi macchinari)</b>	<b>1.364</b>	<b>8,3%</b>	<b>25,1</b>	<b>5,9%</b>	<b>509</b>	<b>6,1%</b>	<b>10,4</b>	<b>3,6%</b>
14 - Industria Elettronica	173	1,1%	6,0	1,4%	89	1,1%	4,6	1,6%
15 - Industria Automobilistica (veicoli e componentistica)	200	1,2%	9,0	2,1%	85	1,0%	6,6	2,3%
16 - Industria Aerospaziale, Cantieristica, Ferroviaria	23	0,1%	4,4	1,0%	9	0,1%	0,1	0,0%
17 - Attività Estrattive di Metalli e Non-Metalli	58	0,4%	0,4	0,1%	10	0,1%	0,1	0,0%
19 - Raffinazione ed Estrazione di Petrolio e Gas Naturale	37	0,2%	15,5	3,6%	25	0,3%	12,6	4,4%
20 - Public Utilities (energia, gas, acqua ecc.)	256	1,6%	38,5	9,1%	121	1,4%	33,7	11,9%
21 - Telecomunicazioni	85	0,5%	3,9	0,9%	48	0,6%	3,5	1,2%
<b>22 - Servizi all'Impresa ed alla Persona</b>	<b>1.492</b>	<b>9,1%</b>	<b>28,9</b>	<b>6,8%</b>	<b>1.114</b>	<b>13,3%</b>	<b>23,6</b>	<b>8,3%</b>
23 - Fabbricazione di Computer, Apparecchiature Elettriche e simili	270	1,6%	8,1	1,9%	168	2,0%	6,3	2,2%
24 - Forniture per l'ufficio e le imprese (legno, carta, metallo ecc.)	227	1,4%	5,5	1,3%	89	1,1%	2,9	1,0%
25 - Trasporti e Viaggi	483	2,9%	15,6	3,7%	287	3,4%	12,6	4,4%
<b>26 - Commercio all'Ingrosso</b>	<b>2.768</b>	<b>16,9%</b>	<b>92,9</b>	<b>21,8%</b>	<b>1.566</b>	<b>18,7%</b>	<b>64,8</b>	<b>22,8%</b>
27 - Commercio al Dettaglio	561	3,4%	35,1	8,2%	293	3,5%	28,2	9,9%
28 - Hotel e Ristoranti	168	1,0%	3,7	0,9%	107	1,3%	3,5	1,2%
<b>29 - Servizi Finanziari e Attività Immobiliari</b>	<b>3.040</b>	<b>18,6%</b>	<b>11,7</b>	<b>2,7%</b>	<b>1.823</b>	<b>21,8%</b>	<b>9,0</b>	<b>3,2%</b>
30 - Altre Attività (include la gestione dei rifiuti)	154	0,9%	2,9	0,7%	50	0,6%	1,2	0,4%
<b>CAMPIONE TOTALE</b>	<b>16.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>425,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.366</b>	<b>100,0%</b>	<b>284,2</b>	<b>100,0%</b>

Trattandosi di società di capitali non quotate, esse includono sia il coacervo delle piccole-medie imprese, sia anche alcune imprese di grandi dimensioni che non sono quotate in Borsa o, in alcuni casi, rappresentano filiali italiane di multinazionali straniere. Pertanto la distribuzione delle imprese del campione presenta una forte concentrazione con riferimento a valori di ricavi medi alquanto modesti, come evidenziato nella Figura 2.

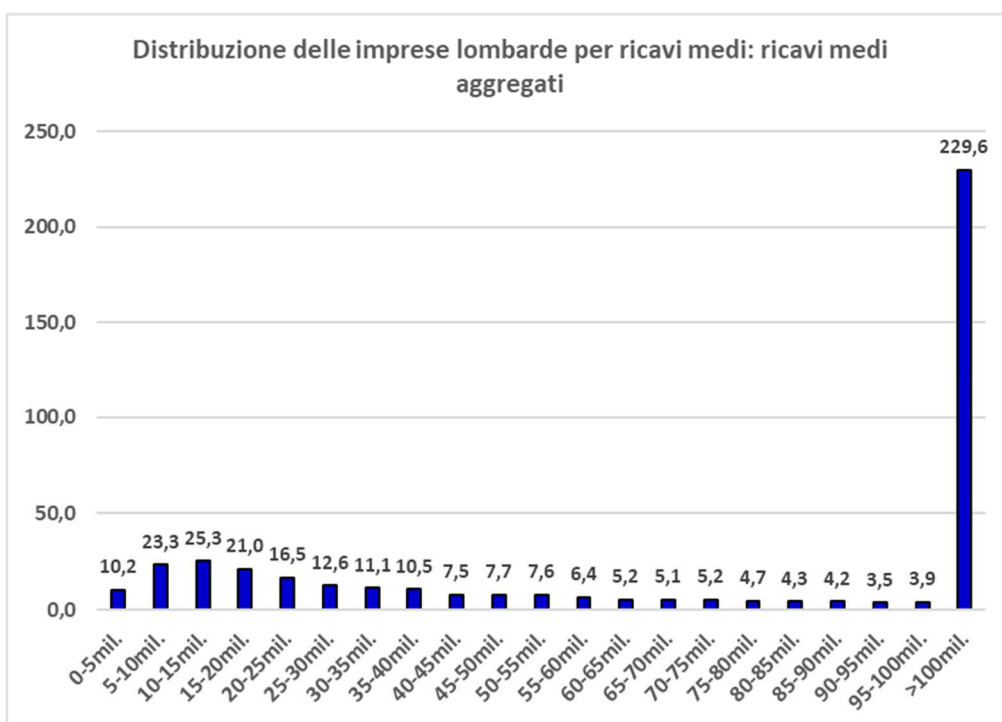
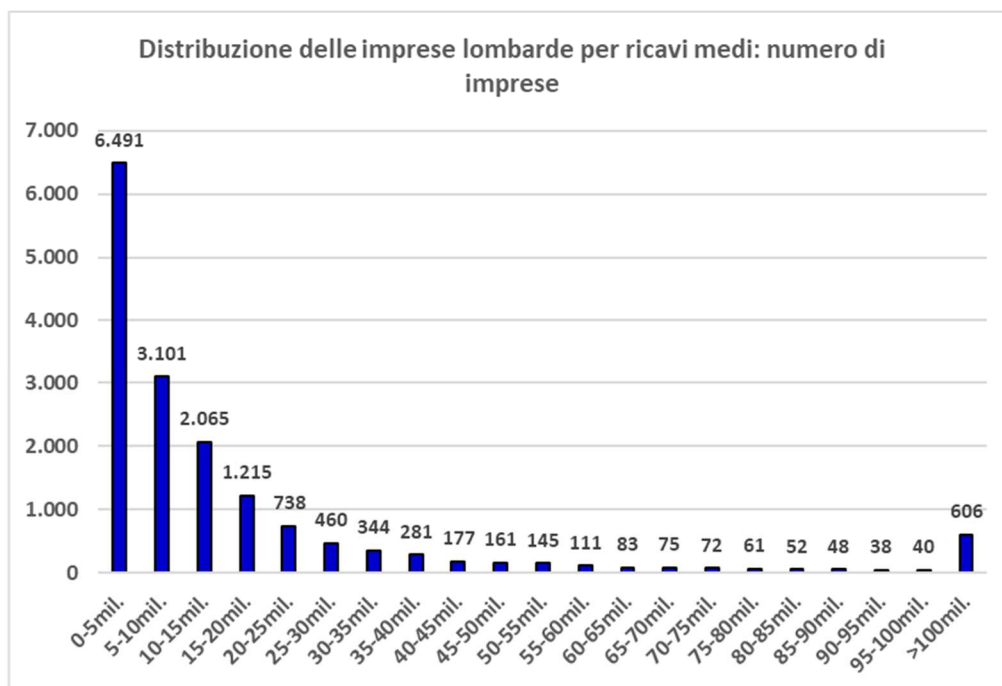
In particolare, su 16.382 imprese, ben 6.491 hanno evidenziato ricavi medi inferiori a Euro 5 milioni, cui si aggiungono altre 3.101 imprese con ricavi medi compresi tra 5 e 10 milioni di Euro. All'altro estremo, 606 imprese hanno evidenziato valori di ricavi medi superiori a Euro 100 milioni. Come evidenziato nel grafico inferiore della Figura 2, le 6.491 imprese con ricavi inferiori a Euro 5 milioni rappresentano ricavi aggregati per Euro 10,2 miliardi mentre, all'altro estremo, le 606 imprese con ricavi superiori a Euro 100 milioni rappresentano ricavi aggregati per Euro 229,6 miliardi.

Sebbene pertanto il campione includa le sole imprese aventi obbligo di controllo contabile, la maggior parte di esse possiede dimensioni modeste. Si segnala che identica distribuzione è stata verificata anche per le 8.366 imprese aventi sede legale nella provincia di Milano.

In estrema sintesi:

- a livello di regione Lombardia, le imprese con ricavi medi inferiori a Euro 10 milioni costituiscono il 58,6% del campione in termini di numero ed il 7,9% in termini di ricavi aggregati;
- a livello di provincia di Milano, le imprese con ricavi medi inferiori a Euro 10 milioni costituiscono il 58,1% del campione in termini di numero ed il 5,6% in termini di ricavi aggregati.

**Figura 2 – Il campione di 16.382 imprese lombarde ripartite per scaglioni di fatturato: numero di imprese e ricavi medi aggregati**

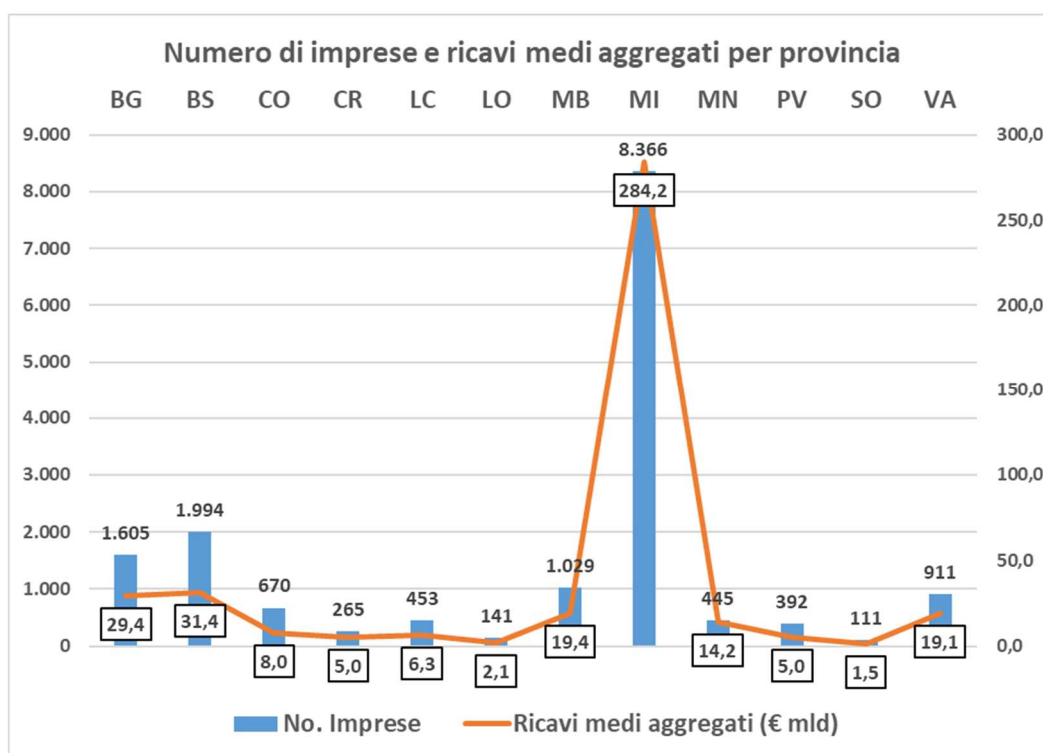


## I.5 La distribuzione delle imprese del campione per provincia

In relazione alla sede legale dell'impresa si è già avuto modo di illustrare come la provincia di Milano rappresenti il 51,1% del campione. Non sorprende, in virtù della rispettiva tradizione industriale, come altre province maggiormente significative siano quelle di Brescia, Bergamo, Monza e Brianza e Varese.

Nel grafico di cui alla figura 3 è indicato, per le diverse province lombarde, il numero di imprese facenti parte del campione ed il rispettivo valore dei ricavi medi aggregati di periodo; a titolo esemplificativo, nella provincia di Brescia risultano 1.994 imprese del campione, i cui ricavi medi aggregati ammontano a ca. Euro 31,4 miliardi.

**Figura 3 – Il campione di 16.382 imprese lombarde ripartite per provincia: numero di imprese e ricavi medi aggregati**



## I.6 I reati segnalati nel Sistema di Indagine per i membri della governance: logiche di classificazione dei reati e risultati

Con riferimento ai soggetti che nel periodo 2008-2013 appartenevano alla governance delle imprese lombarde del campione si sono ottenuti i dati di eventuali notizie di reato presenti nel Sistema di Indagine, anche anteriormente al 2006 e sino sostanzialmente al termine dell'anno 2015.

Le notizie di reato selezionate con la collaborazione di A.I.S.I. comprendevano tutti i reati di carattere "economico" che, pertanto, sono tipicamente commessi in connessione con l'utilizzo di forme societarie, sia anche alcuni reati di carattere "personale" che, tuttavia, possono rivelare l'esistenza di una attività criminale di tipo mafioso o, in ogni caso, violenta. Sono invece stati esclusi dall'indagine quei reati, sempre di carattere "personale", non rilevanti ai fini dell'indagine, quali ad esempio reati in materia sessuale o legati al codice della strada.

Si sono ottenute 8.088 segnalazioni di reato che recavano oltre 400 descrizioni analitiche. Ai fini della ricerca tali reati sono stati raggruppati tenendo conto della legislazione di riferimento (si

pensi, a titolo esemplificativo, ai reati fallimentari, societari, fiscali e contro l'Amministrazione della Giustizia): si è così ottenuta la classificazione in 25 gruppi di reati che sono stati a loro volta ulteriormente raggruppati in 5 macro-categorie.

- 1) Impresa (ovvero reati relativi alla complessiva gestione d'impresa)
  - a) Reati fallimentari
  - b) Reati fiscali
  - c) Reati intermediazione finanziaria
  - d) Reati societari
- 2) Operazioni (ovvero reati che, nell'ambito della complessiva gestione d'impresa, riguardano alcune specifiche operazioni poste in essere)
  - a) Appalti e forniture pubbliche
  - b) Contro l'Industria e il Commercio
  - c) Falsa fatturazione
  - d) Reati ambientali
  - e) Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.
  - f) Sicurezza del lavoro
  - g) Smaltimenti di rifiuti
- 3) Nei rapporti con la P.A. (reati commessi contro la Pubblica Amministrazione)
  - a) Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili
  - b) Contro la P.A.: altri reati (descrizione generica)
  - c) Falsificazione di atti e documenti
- 4) Criminalità Organizzata "tradizionale" (reati spesso associati al comportamento di organizzazioni criminali)
  - a) Contrabbando e contraffazione
  - b) Contraffazione ed esportazione di valuta
  - c) Contro l'Amministrazione della Giustizia
  - d) Furto, estorsione, armi ecc.
  - e) Immigrazione
  - f) Mafia e Politica
  - g) Riciclaggio e ricettazione
  - h) Traffico di droga ecc.
  - i) Usura
- 5) Altri reati (trattasi di una categoria residuale rispetto alle precedenti)
  - a) Truffa, appropriazione indebita ecc.
  - b) Altri reati

Successivamente si è provveduto ad individuare quali sottocategorie di reati (i gruppi di cui al secondo livello dell'elenco precedente) fossero maggiormente rappresentativi della presenza di una organizzazione criminale di tipo mafioso o che, in ogni caso, rivelassero una attitudine criminale "tipica" di tali organizzazioni. Nel selezionare quali tipologie di reati fossero più frequentemente associate alla criminalità organizzata (ovvero i cd. reati «tipici») si è stabilito di fare riferimento ai dati ed altre evidenze menzionati nei rapporti semestrali della D.I.A.<sup>4</sup> (*"Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia"*) per il periodo dal 2006 al 2016. In questi rapporti sono infatti presentati:

- i dati del numero di reati segnalati in relazione a: *"associazione mafiosa", usura, riciclaggio, associazione per delinquere, estorsione, furti, omicidi, traffico di droga, contrabbando e contraffazione;*
- i risultati di alcune importanti e recenti indagini in termini di arresti e confische per le quattro organizzazioni criminali italiane; dalla lettura di tali indagini si è desunto che

<sup>4</sup> [http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni\\_semestrali.html](http://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/page/relazioni_semestrali.html)

risulta una frequente attività criminale nell'ambito di: *immigrazione, smaltimento rifiuti e falsa fatturazione ("fatturazione per operazioni inesistenti")*;

- i risultati del monitoraggio e delle indagini in materia di *appalti pubblici*.

Con riferimento ai reati sopra indicati occorre precisare il peculiare significato del reato di "falsa fatturazione" ovvero di "fatturazione per operazioni inesistenti"; trattasi della emissione di fatture per operazioni di vendita fittizie, ovvero di uno "strumento" criminoso che è spesso associato ad altre attività tipiche della criminalità organizzata, quali ad esempio:

- *frodi carosello*, ovvero frodi che mirano a sottrarre allo Stato l'Imposta sul Valore Aggiunto (incassata dai clienti e non versata all'Erario);
- *riciclaggio*, "mascherando" così l'immissione di denaro sporco in una società per il tramite di ricavi di vendita fittizi;
- *indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato*, ove le fatture fittizie consentono sia di presentare bilanci falsi sia di rendicontare spese mai avvenute;
- *usura*, stante l'esistenza di situazioni in cui il debitore, non potendo restituire il prestito ottenuto agli usurai, emette fatture di vendita fittizie a società collegate all'organizzazione criminale, consentendo a tali imprese di beneficiare di crediti I.V.A. e di costi indeducibili inesistenti;
- *creazione di provviste di denaro in contanti a fini di corruzione o di sostentamento delle famiglie dei detenuti*, ovvero di situazioni in cui alcune imprese emettono fatture fittizie a società connesse a membri dell'organizzazione criminale e restituiscono a questi ultimi il denaro contante (dedotta una eventuale "commissione").

Appare altresì evidente come l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti possa consentire alle società infiltrate dalle organizzazioni criminali di beneficiare illegalmente di risparmi di imposta, rendendole più competitive in termini di prezzi qualora esse partecipino ad appalti pubblici. Ne è derivata la selezione dei reati "tipici" indicata nella figura seguente.

**Figura 4 – I reati selezionati ai fini della ricerca: categorie, sottocategorie e reati "tipici" delle organizzazioni criminali.**

Categoria	Sottocategoria	Reati "Tipici"
Impresa	Reati Fallimentari	
	Reati fiscali	
	Reati intermediazione finanziaria	
	Reati Societari	
Operazioni	<b>Appalti e forniture pubbliche</b>	✓
	Contro l'Industria e il Commercio	
	<b>Falsa fatturazione</b>	✓
	Reati ambientali	
	Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.	
Nei rapporti con la P.A.	Sicurezza del lavoro	
	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	✓
	<b>Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili</b>	✓
	<b>Contro la P.A.: altri reati</b>	✓
	Falsificazione di atti e documenti	
Criminalità Organizzata "tradizionale"	<b>Contrabbando e contraffazione</b>	✓
	<b>Contraffazione ed esportazione di valuta</b>	✓
	<b>Contro l'Amministrazione della Giustizia</b>	✓
	<b>Furto, estorsione, armi ecc.</b>	✓
	<b>Immigrazione</b>	✓
	<b>Mafia e Politica</b>	✓
	<b>Riciclaggio e ricettazione</b>	✓
<b>Traffico di droga ecc.</b>	✓	
Altri reati	<b>Usura</b>	✓
	Truffa, appropriazione indebita ecc.	
	Altri reati	

Definita la logica di classificazione dei reati, ed in particolare la distinzione dei reati “tipici” rispetto agli altri reati (reati “non tipici”), si è analizzato il ruolo assunto dalla persona fisica che, all’interno dell’assetto di *governance* dell’impresa, risultava segnalata, distinguendo in particolare gli amministratori dagli altri soggetti.

Ciò in virtù della circostanza che gli amministratori sono dotati di poteri decisionali (quando muniti di delega) e deliberativi (per tutti i componenti del consiglio di amministrazione) che sono rilevanti al fine di influenzare la gestione dell’impresa.

Si sono individuate pertanto 3 categorie di soggetti per comprendere la rilevanza dei rispettivi profili criminali:

- 1) amministratori che risultavano segnalati per reati “tipici” (e spesso anche per reati “non tipici”);
- 2) amministratori che risultavano segnalati per reati diversi da quelli “tipici”;
- 3) altri soggetti della *governance* dell’impresa (revisori, membri del collegio sindacale, soci, dirigenti muniti di procura, liquidatori ecc.).

I dati così elaborati sono riportati nella figura 5, prima a livello di tutte le imprese lombarde e poi solo per quelle aventi sede legale nella provincia di Milano. In tale figura si può osservare quanto segue:

- a livello complessivo gli 8.088 reati complessivi sono attribuibili a
  - amministratori che risultano anche segnalati per reati tipici: 2.492 reati, pari al 30,8% del totale;
  - amministratori che risultano segnalati per reati diversi da quelli tipici: 2.589 reati, pari al 32,0% del totale;
  - altri soggetti della *governance* dell’impresa, diversi dagli amministratori: 3.007 reati, pari al 37,2% del totale;
- per gli amministratori che risultano segnalati anche per reati tipici, questi ultimi ammontano a 1.485 (pari al 59,6% rispetto al totale di 2.492 reati), mentre i reati diversi da quelli “tipici” ammontano a 1.007 (40,4%);
- anche nel caso dei soggetti diversi dagli amministratori risulta un significativo numero di reati “tipici”, pari a 704, mentre i reati diversi ammontano a 2.303;
- in termini di categorie appaiono maggiormente frequenti i reati compiuti a livello di gestione complessiva dell’impresa (58,5% del totale), fra i quali spiccano quelli fiscali (33,3%) e quelli fallimentari (12,9%);
- la seconda categoria più rilevante in termini di numerosità fa riferimento ai reati riconducibili a specifiche operazioni (22,1% del totale); in tale categoria appare estremamente significativo il numero dei reati di “falsa fatturazione” (14,4%);
- i reati in materia di corruzione, concussione e simili ivi compresi quelli relativi a malversazione, indebita erogazione di contributi pubblici e simili ammontano al 3,2% del totale); si noti che gli altri reati contro la P.A. (aventi una descrizione generica) ammontano al 2,5% del totale).

Nella parte inferiore della Figura 5 sono riportati i soli reati riconducibili a soggetti appartenenti alla *governance* di imprese aventi sede legale nella provincia di Milano. Appare evidente come i dati a livello della sola provincia di Milano non mostrino significative differenze rispetto a quelli osservati per tutte le imprese lombarde, anche considerando che le imprese di tale provincia ammontano a circa la metà del campione complessivo di imprese lombarde.

Per agevolare un confronto tra Milano e le altre province, nella Figura 6 è riportata la distribuzione di frequenza (con ordine decrescente) delle diverse categorie di reati.

Si osserva come i reati fiscali e quelli di falsa fatturazione (fatturazione per operazioni inesistenti) spieghino, da soli, circa la metà dei reati complessivi (44,8% per la provincia di Milano e 51,3% per le altre province).

Figura 5 – I reati segnalati nel Sistema di Indagine per le imprese lombarde del campione

## Regione Lombardia

Categoria	Sottocategoria	Reati "Tipici"	Amministr. con Reati	Amministr. con Reati	Altri soggetti	TOTALI	% sottoc.	% categ.
Impresa	Reati Fallimentari		146	351	546	1.043	12,9%	58,5%
	Reati fiscali		423	1.353	917	2.693	33,3%	
	Reati intermediazione finanziaria		35	158	136	329	4,1%	
	Reati Societari		98	286	283	667	8,2%	
Operazioni	<b>Appalti e forniture pubbliche</b>	✓	94		49	143	1,8%	22,1%
	Contro l'Industria e il Commercio		26	73	22	121	1,5%	
	<b>Falsa fatturazione</b>	✓	851		316	1.167	14,4%	
	Reati ambientali		30	34	24	88	1,1%	
	Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.		26	41	37	104	1,3%	
	Sicurezza del lavoro		7	15	6	28	0,3%	
	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	✓	118		22	140	1,7%	
Nei rapporti con la P.A.	<b>Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili</b>	✓	155		103	258	3,2%	7,2%
	<b>Contro la P.A.: altri reati</b>	✓	111		95	206	2,5%	
	Falsificazione di atti e documenti		48	28	46	122	1,5%	
	Criminalità Organizzata "tradizionale"	<b>Contrabbando e contraffazione</b>	✓	40		23	63	
<b>Contraffazione ed esportazione di valuta</b>		✓	20		8	28	0,3%	
<b>Contro l'Amministrazione della Giustizia</b>		✓	14		12	26	0,3%	
<b>Furto, estorsione, armi ecc.</b>		✓	15		8	23	0,3%	
Immigrazione		✓	4		1	5	0,1%	
<b>Mafia e Politica</b>		✓	3		3	6	0,1%	
<b>Riciclaggio e ricettazione</b>		✓	50		60	110	1,4%	
<b>Traffico di droga ecc.</b>		✓	2		1	3	0,0%	
<b>Usura</b>	✓	8		3	11	0,1%		
Altri reati	Truffa, appropriazione indebita ecc.		121	141	172	434	5,4%	8,7%
	Altri reati		47	109	114	270	3,3%	
<b>Totale complessivo</b>			<b>2.492</b>	<b>2.589</b>	<b>3.007</b>	<b>8.088</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>%</b>			<b>30,8%</b>	<b>32,0%</b>	<b>37,2%</b>	<b>100,0%</b>		
Totali dei Reati "Tipici"			1.485		704	2.189	27,1%	
Totale degli Altri Reati			1.007	2.589	2.303	5.899	72,9%	
<b>Totale complessivo</b>			<b>2.492</b>	<b>2.589</b>	<b>3.007</b>	<b>8.088</b>	<b>100,0%</b>	

## Provincia di Milano

Categoria	Sottocategoria	Reati "Tipici"	Amministr. con Reati Tipici	Amministr. con Reati diversi	Altri governance	TOTALI	% sottoc.	% categ.
Impresa	Reati Fallimentari		100	244	348	692	15,7%	60,5%
	Reati fiscali		240	688	447	1.375	31,1%	
	Reati intermediazione finanziaria		23	92	66	181	4,1%	
	Reati Societari		65	174	186	425	9,6%	
Operazioni	<b>Appalti e forniture pubbliche</b>		62		27	89	2,0%	21,1%
	Contro l'Industria e il Commercio		15	45	9	69	1,6%	
	<b>Falsa fatturazione</b>		431		172	603	13,7%	
	Reati ambientali		15	12	12	39	0,9%	
	Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.		12	18	10	40	0,9%	
	Sicurezza del lavoro		2	7	1	10	0,2%	
	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>		74		7	81	1,8%	
Nei rapporti con la P.A.	<b>Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili</b>		84		53	137	3,1%	7,2%
	<b>Contro la P.A.: altri reati</b>		67		53	120	2,7%	
	Falsificazione di atti e documenti		29	15	19	63	1,4%	
	Criminalità Organizzata "tradizionale"	<b>Contrabbando e contraffazione</b>		15		8	23	
<b>Contraffazione ed esportazione di valuta</b>			12		3	15	0,3%	
<b>Contro l'Amministrazione della Giustizia</b>			7		6	13	0,3%	
<b>Furto, estorsione, armi ecc.</b>			4		2	6	0,1%	
Immigrazione						0	0,0%	
<b>Mafia e Politica</b>			3		3	6	0,1%	
<b>Riciclaggio e ricettazione</b>			32		37	69	1,6%	
<b>Traffico di droga ecc.</b>			1		1	2	0,0%	
<b>Usura</b>		5		1	6	0,1%		
Altri reati	Truffa, appropriazione indebita ecc.		69	74	97	240	5,4%	8,0%
	Altri reati		18	51	43	112	2,5%	
<b>Totale complessivo</b>			<b>1.385</b>	<b>1.420</b>	<b>1.610</b>	<b>4.415</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>%</b>			<b>31,4%</b>	<b>32,2%</b>	<b>36,5%</b>	<b>100,0%</b>		
Totali dei Reati "Tipici"			797		372	1.169	26,5%	
Totale degli Altri Reati			588	1.420	1.238	3.246	73,5%	
<b>Totale complessivo</b>			<b>1.385</b>	<b>1.420</b>	<b>1.610</b>	<b>4.415</b>	<b>100,0%</b>	

**Figura 6 – Analisi di frequenza dei reati segnalati: dati a livello della regione Lombardia con suddivisione tra la provincia di Milano e le altre province**

Reati	Regione Lombardia	Provincia di Milano	Altre Province
Reati fiscali	33,3%	31,1%	35,9%
<b>Falsa fatturazione</b>	<b>14,4%</b>	<b>13,7%</b>	<b>15,4%</b>
Reati Fallimentari	12,9%	15,7%	9,6%
Reati Societari	8,2%	9,6%	6,6%
Truffa, appropriazione indebita ecc.	5,4%	5,4%	5,3%
Reati intermediazione finanziaria	4,1%	4,1%	4,0%
Altri reati	3,3%	2,5%	4,3%
<b>Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili</b>	<b>3,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,3%</b>
<b>Contro la P.A.: altri reati</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,3%</b>
<b>Appalti e forniture pubbliche</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,6%</b>
Contro l'Industria e il Commercio	1,5%	1,6%	1,4%
Falsificazione di atti e documenti	1,5%	1,4%	1,6%
<b>Riciclaggio e ricettazione</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,1%</b>
Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.	1,3%	0,9%	1,7%
Reati ambientali	1,1%	0,9%	1,3%
<b>Contrabbando e contraffazione</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,1%</b>
Sicurezza del lavoro	0,3%	0,2%	0,5%
<b>Contraffazione ed esportazione di valuta</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>
<b>Contro l'Amministrazione della Giustizia</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,4%</b>
Furto, estorsione, armi ecc.	0,3%	0,1%	0,5%
Usura	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Mafia e Politica</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>
Traffico di droga ecc.	0,0%	0,0%	0,1%
<b>Immigrazione</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

A conclusione di questa prima disamina della tipologia di reati segnalati occorre puntualizzare alcune difficoltà interpretative. Indubbiamente la maggior frequenza di alcuni reati dipende anche dalla ampiezza ed efficacia delle indagini svolte dalle forze di Polizia su un determinato territorio. A tal scopo occorre altresì puntualizzare che i reati sono caratterizzati da gradi diversi di complessità in termini di accertamento e raccolta di prove: si pensi alla complessità investigativa che richiede un reato di corruzione, rispetto invece ad uno di fatturazione per operazioni inesistenti. Analoghe considerazioni valgono per la complessità investigativa sottostante la prova del reato di associazione di tipo mafioso.

Non stupisce altresì notare come al terzo posto in termini di frequenza vi siano i reati fallimentari, in virtù di termini di prescrizione la cui ampiezza e data di decorrenza (data della sentenza dichiarativa di insolvenza dell'impresa) sono tali da consentire una maggiore attività investigativa anche in relazione ad anni passati; gli stessi termini di prescrizione rendono a volte difficilmente perseguibili, al contrario, taluni reati societari.

A ciò si aggiunga che l'analisi della numerosità dei reati sopra illustrata non considera la diversa gravità socioeconomica (spesso ma non sempre riflessa anche nella misura delle pene) che alcuni reati possiedono rispetto ad altri: ciascuna tipologia di reato possiede, ad evidenza, un "peso" diverso in termini di pericolosità per il contesto socioeconomico, peso che deve essere giudicato anche in funzione della continua evoluzione degli stessi contesti economici.

Infine, i dati ottenuti in materia di reati segnalati non ci hanno consentito di comprendere il concreto disegno criminale posto in essere dai soggetti in parola, almeno secondo le evidenze raccolte dalle forze investigative. Il medesimo reato, infatti può collegarsi a disegni criminali (i cd. "schemi di frode" nella prassi internazionale) assai diversi tra loro. Si veda ad esempio quanto illustrato al paragrafo 1.6 a proposito del reato di fatturazione per operazioni inesistenti (connesso a schemi che vanno dalle frodi carosello alla creazione di provviste di denaro per le famiglie dei detenuti delle cosche). Tale considerazione vale, ad evidenza, per moltissimi dei reati oggetto della presente analisi. Anche nel caso dei reati fallimentari, infatti, si può osservare una fattispecie di bancarotta fraudolenta da parte dell'imprenditore "disperato" che cerca di *salvare*



il salvabile sottraendo le ultime risorse alla società poi dichiarata fallita; ma si è osservato anche il caso di professionisti specializzati nell'assistere la criminalità organizzata al fine di "spolpare" le società prima di lasciarle fallire.

In conclusione, l'analisi di frequenza dei reati sopra illustrata mette tutti i crimini sullo stesso piano il che, evidentemente, non considera le diverse caratteristiche che li contraddistinguono in termini di complessità investigativa e di prova, termini di prescrizione, pericolosità socioeconomica (e connessa misura delle pene) e, in ultimo, l'effettivo "schema" criminoso perseguito.

Ciò considerato, si riporta nella figura 7 la distribuzione di frequenza dei soli reati "tipici", prima per i soggetti delle governance di tutte le imprese lombarde del campione (distinti tra amministratori ed altri soggetti) e poi per le sole imprese della provincia di Milano.

**Figura 7 – Analisi di frequenza dei reati "tipici" riferibili ad amministratori ed altri soggetti della governance per le imprese della regione Lombardia e della provincia di Milano**

Soggetti della governance di tutte le imprese lombarde:

Reati "tipici"	Amministratori		Altri soggetti		Totale	
	No.	%	No.	%	No.	%
Appalti e forniture pubbliche	94	6,3%	49	7,0%	143	6,5%
Falsa fatturazione	851	57,3%	316	44,9%	1.167	53,3%
Smaltimenti di rifiuti	118	7,9%	22	3,1%	140	6,4%
Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili	155	10,4%	103	14,6%	258	11,8%
Contro la P.A.: altri reati	111	7,5%	95	13,5%	206	9,4%
Contrabbando e contraffazione	40	2,7%	23	3,3%	63	2,9%
Contraffazione ed esportazione di valuta	20	1,3%	8	1,1%	28	1,3%
Contro l'Amministrazione della Giustizia	14	0,9%	12	1,7%	26	1,2%
Furto, estorsione, armi ecc.	15	1,0%	8	1,1%	23	1,1%
Immigrazione	4	0,3%	1	0,1%	5	0,2%
Mafia e Politica	3	0,2%	3	0,4%	6	0,3%
Riciclaggio e ricettazione	50	3,4%	60	8,5%	110	5,0%
Traffico di droga ecc.	2	0,1%	1	0,1%	3	0,1%
Usura	8	0,5%	3	0,4%	11	0,5%
<b>TOTALE</b>	<b>1.485</b>	<b>100,0%</b>	<b>704</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.189</b>	<b>100,0%</b>
<b>TOTALE %</b>	<b>67,8%</b>		<b>32,2%</b>		<b>100,0%</b>	

Soggetti della governance delle imprese della Provincia di Milano

Reati "tipici"	Amministratori		Altri soggetti		Totale	
	No.	%	No.	%	No.	%
Appalti e forniture pubbliche	62	7,8%	27	7,3%	89	7,6%
Falsa fatturazione	431	54,1%	172	46,2%	603	51,6%
Smaltimenti di rifiuti	74	9,3%	7	1,9%	81	6,9%
Contro la P.A.: corruzione, contributi pubblici e simili	84	10,5%	53	14,2%	137	11,7%
Contro la P.A.: altri reati	67	8,4%	53	14,2%	120	10,3%
Contrabbando e contraffazione	15	1,9%	8	2,2%	23	2,0%
Contraffazione ed esportazione di valuta	12	1,5%	3	0,8%	15	1,3%
Contro l'Amministrazione della Giustizia	7	0,9%	6	1,6%	13	1,1%
Furto, estorsione, armi ecc.	4	0,5%	2	0,5%	6	0,5%
Immigrazione	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Mafia e Politica	3	0,4%	3	0,8%	6	0,5%
Riciclaggio e ricettazione	32	4,0%	37	9,9%	69	5,9%
Traffico di droga ecc.	1	0,1%	0	0,0%	1	0,1%
Usura	5	0,6%	1	0,3%	6	0,5%
<b>TOTALE</b>	<b>797</b>	<b>100,0%</b>	<b>372</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.169</b>	<b>100,0%</b>
<b>TOTALE %</b>	<b>68,2%</b>		<b>31,8%</b>		<b>100,0%</b>	

## I.7 Il luogo di segnalazione del reato per i membri della governance delle imprese lombarde: concentrazione territoriale o mobilità criminale?

Nella figura 8 il numero complessivo di reati segnalati (8.088) è suddiviso in relazione al luogo di segnalazione del reato.

Ciò allo scopo di comprendere se l'attività illecita dei membri della governance delle imprese lombarde analizzate sia concentrata, a livello territoriale, nella sola regione Lombardia o se, al contrario, si evidenzia una sorta di "mobilità criminale" a livello nazionale.

Come si può osservare dalla tabella superiore della figura, pur esaminando i reati segnalati per soggetti che appartengono alla governance di imprese lombarde, solo il 56,1% dei reati ad essi riconducibili (4.539 reati) sono stati segnalati nella regione Lombardia.

Risultano presenti tutte le regioni italiane, fra le quali appaiono maggiormente rappresentate il Piemonte (6,7% dei reati complessivi), il Lazio (6,2%) e l'Emilia-Romagna (6,0%).

Se si distinguono le imprese aventi sede nella provincia di Milano rispetto alle altre province, il dato dei reati segnalati nella regione Lombardia appare diverso: ammonta al 46,6% il numero di reati segnalati in Lombardia per i soggetti della governance delle imprese di Milano, mentre lo stesso dato per le altre province è pari al 67,5%. Ciò ad evidenza di una maggiore attrazione della piazza milanese rispetto a soggetti provenienti da altre regioni o, comunque, che in altre regioni sono stati segnalati per attività illecite.

**Figura 8 – Il luogo di segnalazione del reato con riferimento ai membri della governance delle imprese lombarde del campione: suddivisione per regione e per provincia lombarda**

Suddivisione dei reati per luogo di segnalazione: regioni

Regione di segnalazione del reato	Reati compiuti da soggetti presenti nella governance di società con sede in:					
	Provincia di Milano		Altre Province		Regione Lombardia	
	No. Reati	%	No. Reati	%	No. Reati	%
Abruzzo	32	0,7%	39	1,1%	71	0,9%
Basilicata	18	0,4%	8	0,2%	26	0,3%
Calabria	47	1,1%	41	1,1%	88	1,1%
Campania	107	2,4%	65	1,8%	172	2,1%
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>298</b>	<b>6,7%</b>	<b>187</b>	<b>5,1%</b>	<b>485</b>	<b>6,0%</b>
Friuli-Venezia Giulia	104	2,4%	78	2,1%	182	2,3%
<b>Lazio</b>	<b>386</b>	<b>8,7%</b>	<b>115</b>	<b>3,1%</b>	<b>501</b>	<b>6,2%</b>
Liguria	219	5,0%	48	1,3%	267	3,3%
<b>Lombardia</b>	<b>2.059</b>	<b>46,6%</b>	<b>2.480</b>	<b>67,5%</b>	<b>4.539</b>	<b>56,1%</b>
Marche	73	1,7%	19	0,5%	92	1,1%
Molise	11	0,2%	0	0,0%	11	0,1%
<b>Piemonte</b>	<b>361</b>	<b>8,2%</b>	<b>177</b>	<b>4,8%</b>	<b>538</b>	<b>6,7%</b>
Puglia	71	1,6%	33	0,9%	104	1,3%
Sardegna	45	1,0%	19	0,5%	64	0,8%
Sicilia	102	2,3%	47	1,3%	149	1,8%
Toscana	211	4,8%	90	2,5%	301	3,7%
Trentino-Alto Adige	57	1,3%	61	1,7%	118	1,5%
Umbria	36	0,8%	16	0,4%	52	0,6%
Valle d'Aosta	16	0,4%	11	0,3%	27	0,3%
Veneto	162	3,7%	139	3,8%	301	3,7%
<b>TOTALE</b>	<b>4.415</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.673</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.088</b>	<b>100,0%</b>

*Suddivisione dei reati per luogo di segnalazione: province della regione Lombardia*

Provincia lombarda di segnalazione del reato	Reati compiuti da soggetti presenti nella governance di società con sede in:					
	Provincia di Milano		Altre Province		Regione Lombardia	
	No. Reati	%	No. Reati	%	No. Reati	%
BG	110	5,3%	308	12,4%	418	9,2%
BS	139	6,8%	702	28,3%	841	18,5%
CO	96	4,7%	185	7,5%	281	6,2%
CR	28	1,4%	66	2,7%	94	2,1%
LC	62	3,0%	85	3,4%	147	3,2%
LO	26	1,3%	33	1,3%	59	1,3%
MB	0	0,0%	2	0,1%	2	0,0%
<b>MI</b>	<b>1.288</b>	<b>62,6%</b>	<b>412</b>	<b>16,6%</b>	<b>1.700</b>	<b>37,5%</b>
MN	34	1,7%	100	4,0%	134	3,0%
PV	83	4,0%	120	4,8%	203	4,5%
SO	46	2,2%	160	6,5%	206	4,5%
VA	147	7,1%	307	12,4%	454	10,0%
<b>TOTALE</b>	<b>2.059</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.480</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.539</b>	<b>100,0%</b>

Nella tabella inferiore della figura si osserva invece la distribuzione dei reati per luogo di segnalazione all'interno della Lombardia (4.539 reati), distinti per provincia.

Focalizzando l'attenzione, come luogo di segnalazione del reato, sulla provincia di Milano, si osserva quanto segue:

- per i soggetti appartenenti alla governance delle imprese della provincia di Milano, il 62,6% dei reati sono stati segnalati proprio in tale provincia;
- per i soggetti appartenenti alla governance delle imprese delle altre province, il 16,6% dei reati risulta segnalato nella provincia di Milano.

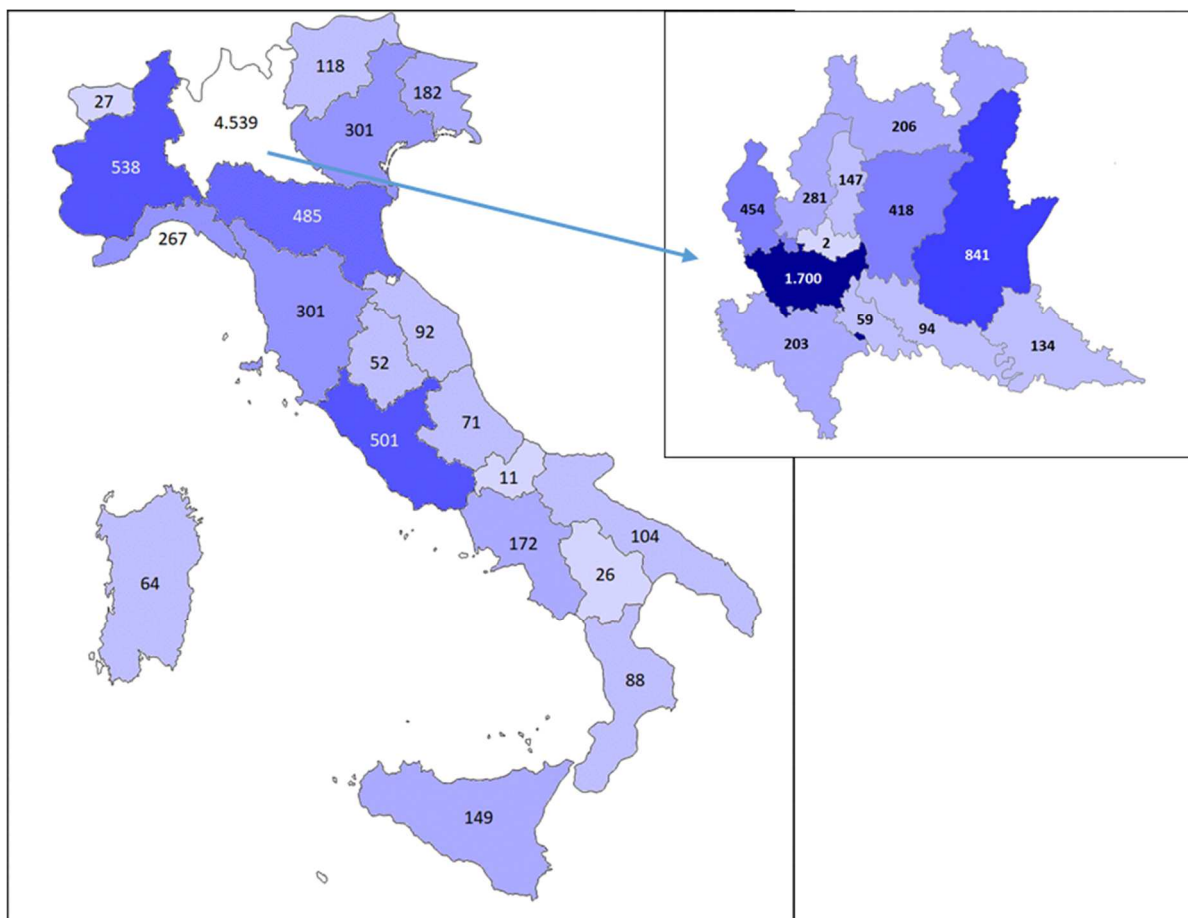
In termini generali, appare evidente un certo grado di mobilità territoriale, sotto il profilo dell'attività illecita, dei soggetti presenti all'interno delle imprese lombarde, sia a livello nazionale (reati segnalati in altre regioni) che a livello regionale (reati segnalati in altre province lombarde).

Ciò rende sempre più significativa e cruciale l'esigenza di coordinamento delle forze di Polizia e investigative presenti sul territorio allo scopo di individuare e punire quei soggetti che potrebbero "abusare" di una mobilità territoriale per sfuggire alle azioni di prevenzione e contrasto dell'attività illecita.

Indubbiamente, ad una più elevata mobilità dei capitali, delle imprese e delle persone corrisponde una altrettanto più elevata mobilità a livello criminale.

A conclusione, si riporta nella figura 9 una rappresentazione grafica del numero complessivo di reati segnalati con riferimento ai membri della governance delle imprese lombarde, suddiviso per regioni e per province lombarde (trattasi dei dati riportati nella precedente figura 8).

**Figura 9 – Il luogo di segnalazione del reato con riferimento ai membri della governance delle imprese lombarde del campione: rappresentazione grafica delle segnalazioni di reato suddivise per regione e province lombarde**



### **I.8 Verso una individuazione delle imprese “contagiate” dalla criminalità organizzata**

Nei paragrafi precedenti si sono individuate due principali dimensioni di analisi:

1. la tipologia di reati segnalati per i membri della governance delle società, mediante la distinzione tra reati «tipici» e reati diversi;
2. il ruolo assunto dai membri della governance delle società, mediante la distinzione tra amministratori e tutti gli altri soggetti (soci, sindaci, procuratori ecc.).

Si è pertanto stabilito, combinando le due predette dimensioni di analisi, di focalizzare l'attenzione sull'insieme degli *amministratori segnalati per reati “tipici”*, in quanto essi:

- in virtù dei poteri attribuiti, possono concretamente influenzare le modalità di gestione delle imprese, condizionandone i risultati anche sotto il profilo economico-finanziario
- quando sono responsabili di reati “tipici”, secondo la classificazione adottata nel presente studio, evidenziano quei comportamenti illeciti tipici dell'infiltrazione e radicamento della criminalità organizzata nell'economia legale.

In relazione alla performance economico-finanziaria in termini di liquidità disponibile nell'impresa (i cd. *cash holdings*), la letteratura accademica di Corporate Governance, tipicamente focalizzata sugli amministratori di società quotate, ha già affrontato tale problematica, evidenziando risultati secondo cui:

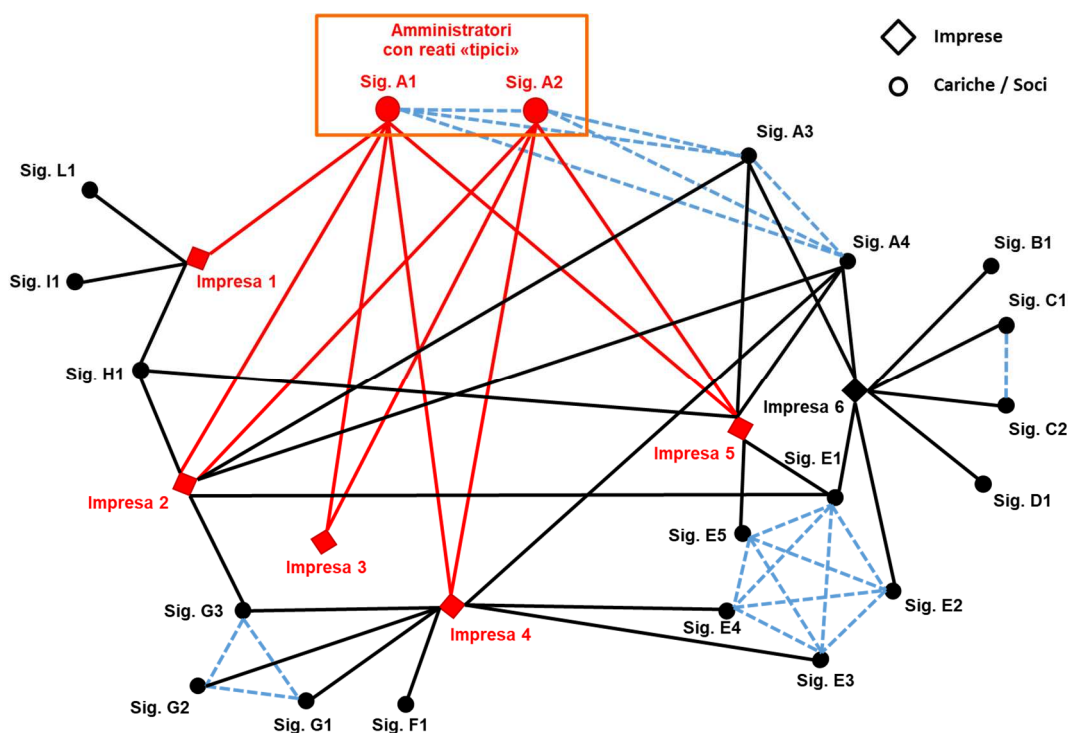
- si osserva una maggiore propensione a frodi e corruzione per gli amministratori con precedenti criminali (anche di criminalità comune) o provenienti da aree a maggiore intensità di corruzione,
- maggiore è il livello di corruzione e minore risulta essere l'ammontare delle disponibilità liquide dell'impresa (*cash holdings*).

Pertanto, ai fini del presente studio, si è provveduto a individuare le imprese “contagate” da fenomeni tipici della criminalità organizzata (ovvero *tainted firms* secondo la terminologia anglosassone, o imprese “*nere*”), quando gli amministratori delle medesime risultano segnalati per i reati cd. “tipici”. Quand’anche non sia noto se tali imprese sono state effettivamente infiltrate dalla criminalità organizzata, la presenza nelle imprese di amministratori segnalati per reati “tipici” individua una situazione di “contagio” estremamente critica che, nei fatti, evidenzia il medesimo livello di pericolosità socio-economica tipico dei fenomeni di infiltrazione mafiosa. Nei successivi paragrafi saranno pertanto distinti i risultati ottenuti nel presente studio classificando le imprese in diverse categorie:

1. imprese contaminate (o *tainted*, o “*nere*”) quando uno o più dei suoi amministratori risultano segnalati per reati “tipici”;
2. imprese al cui interno sono presenti soggetti segnalati per reati ma che non sono classificabili come “contaminate” (non *tainted*, o “*grigie*”) secondo la definizione data, distinguibili in:
  - imprese al cui interno gli amministratori risultano segnalati per reati diversi da quelli “tipici”,
  - imprese al cui interno gli amministratori o altri soggetti della *governance* risultano segnalati per reati diversi da quelli “tipici”;
3. imprese al cui interno nessun soggetto della *governance* risulta segnalato per reati (imprese “*pulite*” o “*bianche*”).

Allo scopo di meglio comprendere la logica di associazione tra *amministratori segnalati per reati tipici* e imprese “contaminate”, nella figura 10 è rappresentata graficamente la classificazione di alcune imprese presenti nel dataset del presente studio.

**Figura 10 – L'individuazione delle imprese contaminate (*tainted*): rappresentazione grafica di un caso presente nel dataset della ricerca**



Legenda: LINEE = Persone fisiche con ruoli nella governance delle società. LINEE ROSSE = Le persone fisiche con reati “tipici” sono amministratori delle società da 1 a 5 (imprese rosse = imprese “contagiate”). LINEE BLU TRATTEGGIATE = Persone fisiche che appartengono allo stesso nucleo familiare (nella figura gli identificativi delle persone fisiche aventi medesimo cognome sono contraddistinte dalla stessa lettera maiuscola).

Si tratta di un caso in cui due soggetti (A1 e A2, rappresentati nella figura da due circoletti di colore rosso) sono stati segnalati per reati “tipici” e risultano essere stati amministratori di cinque imprese (rappresentate nella figura da rombi di colore rosso). Nella definizione di imprese “contagiate” o *tainted* rilevano pertanto le connessioni tra tali due amministratori e le imprese numerate da 1 a 5 (connessioni evidenziate da linee di colore rosso). Ciò non impedisce di notare nella rappresentazione grafica una rete di connessioni più ampia con numerose persone fisiche (circoletti di colore nero) che condividono i medesimi assetti di governance (linee di colore nero) e, in alcuni casi, appartengono alla medesima famiglia (linee tratteggiate di colore blu). L’impresa al numero 6 non è classificata come “contagiata” seppure, si noti, in essa sono presenti soggetti appartenenti alla stessa famiglia di cui ai due amministratori segnalati per reati “tipici” (A3 e A4).

Caratteristica distintiva, ma anche limitazione, del presente studio, è pertanto il fatto di considerare, ai fini della definizione di “contagio”, solo le connessioni di primo grado esistenti tra amministratori segnalati per reati tipici e imprese. Nella figura 9 sono invece ben 18 le persone fisiche che, all’interno del nostro campione, possiedono una connessione, più o meno intensa, con i 2 amministratori segnalati per reati “tipici”. Inoltre, possono esservi altre imprese e soggetti connessi ai due amministratori in parola, ad esempio imprese che non risultano comprese nel campione del presente studio.

A ciò si aggiunga che l’analisi sopra illustrata è focalizzata sulle sole persone fisiche; quando uno dei soci di una delle imprese è rappresentato da un soggetto societario, questo può comprendere al proprio interno altre persone fisiche che, ad evidenza, risultano connesse al network. Così come è noto che alcune strutture societarie prevedono catene di controllo molto complesse in cui sono coinvolte numerose società, alcune delle quali a volte ubicate in paesi esteri. Occorre altresì rammentare che, a volte, l’effettivo socio di una impresa risulta “schermato” da intestazioni fiduciarie, da partecipazioni collocate all’interno di società fiduciarie, trust o simili o da partecipazioni collocate in società estere di cui non è nota l’identità dei beneficiari economici effettivi.

Considerando le limitazioni sopra esposte, nonché il fatto che il campione esaminato comprende solo imprese aventi sede legale nella regione Lombardia, i risultati del presente studio non consentono di percepire la reale ampiezza dei network cui appartengono le persone fisiche che risultano essere state segnalate per reati.

### **1.9 Il luogo di segnalazione del reato per gli amministratori di imprese “contagiate” (*tainted*): concentrazione territoriale o mobilità criminale?**

Si ripropongono ora le medesime analisi svolte al paragrafo 1.7, focalizzando l’attenzione sui soli amministratori segnalati per reati “tipici”. Per tutti i reati segnalati con riferimento a tali persone fisiche, sono evidenziati nella figura 11 i relativi luoghi di segnalazione, suddivisi prima per regione e poi per province all’interno della Lombardia. I dati riportati evidenziano risultati simili a quelli già illustrati a livello complessivo, ovvero:

- solo il 55,1% dei reati è stato segnalato in Lombardia, evidenziando una mobilità significativa, sotto il profilo dell’attività illecita, con specifico riferimento alle regioni Emilia-Romagna (6,3%), Lazio (5,6%), Piemonte e Liguria (4,7%);
- per le imprese aventi sede legale nella provincia di Milano, gli amministratori in parola risultano segnalati per reati in Lombardia solo nel 49,3% dei casi, evidenziando ancora una volta l’attrattività di tale provincia rispetto a soggetti che operano anche in altre regioni;

- per quanto concerne i reati segnalati in Lombardia, le imprese con sede nella provincia di Milano includono amministratori con reati “tipici” la cui attività illecita è stata segnalata in tale provincia solo nel 59,4% dei casi; mentre risultano segnalati nella provincia di Milano anche circa un quinto (21,4%) degli illeciti riconducibili ad amministratori con reati “tipici” di imprese con sede nelle altre province lombarde.

**Figura 11 – Il luogo di segnalazione del reato con riferimento agli amministratori con reati “tipici” delle imprese lombarde del campione: suddivisione per regione e per provincia lombarda**

*Suddivisione dei reati per luogo di segnalazione: regioni*

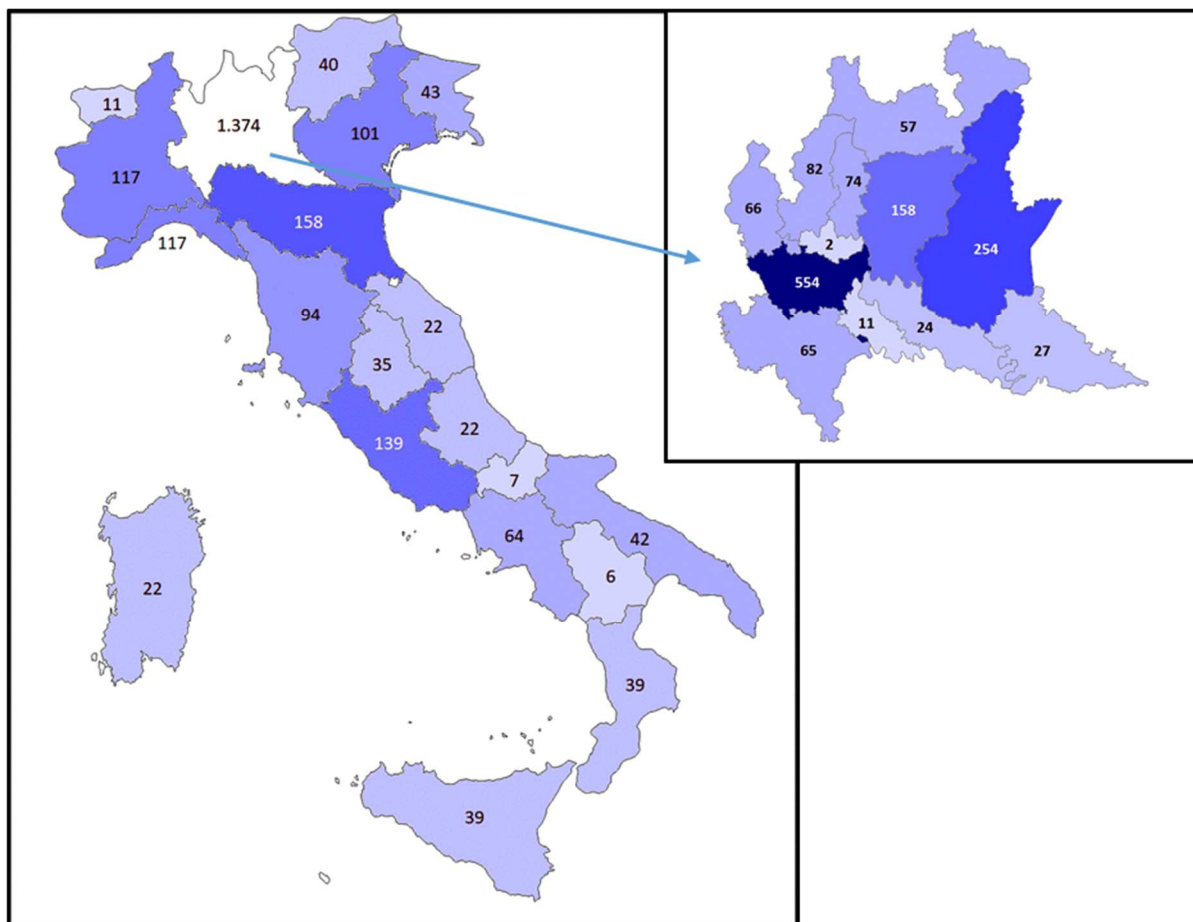
Regione di segnalazione del reato	Reati compiuti da amministratori di società "Tainted" con sede in:					
	Provincia di Milano		Altre Province		Regione Lombardia	
	No. Reati	%	No. Reati	%	No. Reati	%
Abruzzo	12	0,9%	10	0,9%	22	0,9%
Basilicata	4	0,3%	2	0,2%	6	0,2%
Calabria	21	1,5%	18	1,6%	39	1,6%
Campania	36	2,6%	28	2,5%	64	2,6%
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>75</b>	<b>5,4%</b>	<b>83</b>	<b>7,5%</b>	<b>158</b>	<b>6,3%</b>
Friuli-Venezia Giulia	26	1,9%	17	1,5%	43	1,7%
<b>Lazio</b>	<b>96</b>	<b>6,9%</b>	<b>43</b>	<b>3,9%</b>	<b>139</b>	<b>5,6%</b>
Liguria	96	6,9%	21	1,9%	117	4,7%
<b>Lombardia</b>	<b>683</b>	<b>49,3%</b>	<b>691</b>	<b>62,4%</b>	<b>1.374</b>	<b>55,1%</b>
Marche	21	1,5%	1	0,1%	22	0,9%
Molise	7	0,5%	0	0,0%	7	0,3%
<b>Piemonte</b>	<b>65</b>	<b>4,7%</b>	<b>52</b>	<b>4,7%</b>	<b>117</b>	<b>4,7%</b>
Puglia	29	2,1%	13	1,2%	42	1,7%
Sardegna	11	0,8%	11	1,0%	22	0,9%
Sicilia	26	1,9%	13	1,2%	39	1,6%
Toscana	68	4,9%	26	2,3%	94	3,8%
Trentino-Alto Adige	18	1,3%	22	2,0%	40	1,6%
Umbria	24	1,7%	11	1,0%	35	1,4%
Valle d'Aosta	7	0,5%	4	0,4%	11	0,4%
Veneto	60	4,3%	41	3,7%	101	4,1%
<b>TOTALE</b>	<b>1.385</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.107</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.492</b>	<b>100,0%</b>

*Suddivisione dei reati per luogo di segnalazione: province della regione Lombardia*

Provincia lombarda di segnalazione del reato	Reati compiuti da amministratori di società "Tainted" con sede in:					
	Provincia di Milano		Altre Province		Regione Lombardia	
	No. Reati	%	No. Reati	%	No. Reati	%
<b>BG</b>	<b>39</b>	<b>5,7%</b>	<b>119</b>	<b>17,2%</b>	<b>158</b>	<b>11,5%</b>
<b>BS</b>	<b>56</b>	<b>8,2%</b>	<b>198</b>	<b>28,7%</b>	<b>254</b>	<b>18,5%</b>
<b>CO</b>	<b>32</b>	<b>4,7%</b>	<b>50</b>	<b>7,2%</b>	<b>82</b>	<b>6,0%</b>
CR	7	1,0%	17	2,5%	24	1,7%
LC	43	6,3%	31	4,5%	74	5,4%
LO	7	1,0%	4	0,6%	11	0,8%
MB	0	0,0%	2	0,3%	2	0,1%
<b>MI</b>	<b>406</b>	<b>59,4%</b>	<b>148</b>	<b>21,4%</b>	<b>554</b>	<b>40,3%</b>
MN	6	0,9%	21	3,0%	27	2,0%
PV	29	4,2%	36	5,2%	65	4,7%
SO	26	3,8%	31	4,5%	57	4,1%
<b>VA</b>	<b>32</b>	<b>4,7%</b>	<b>34</b>	<b>4,9%</b>	<b>66</b>	<b>4,8%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>683</b>	<b>100,0%</b>	<b>691</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.374</b>	<b>100,0%</b>

Analogamente a quanto illustrato con la figura 9, si propone di seguito la figura 12 per una rappresentazione grafica dei luoghi di segnalazione di reato con riferimento agli amministratori di imprese lombarde “contagate” (ovvero amministratori segnalati per reati “tipici”).

**Figura 12 – Il luogo di segnalazione del reato con riferimento agli amministratori con reati “tipici” delle imprese lombarde del campione: rappresentazione grafica delle segnalazioni di reato suddivise per regione e province lombarde**



### **I.10 La suddivisione delle imprese lombarde in relazione al ruolo ed alla tipologia dei reati segnalati per i membri della governance**

Applicando le dimensioni di analisi sopra illustrate, si è provveduto a suddividere il numero di società del campione (16.382 imprese) a seconda che:

- eventuali reati risultino segnalati con riferimento ad amministratori o ad altri soggetti della governance societaria;
- i reati, ove segnalati, appartengano o meno alla categoria dei cd. reati “tipici”.

Le imprese appartenenti al campione possono pertanto essere posizionate in una matrice 3 x 3, rappresentata nella figura 13, ove assume rilievo che in esse almeno uno dei soggetti presenti nella governance nel periodo dal 2006 al 2013 sia stato segnalato per reati “tipici” o non. Si osserva come le imprese “pulite” (governance con soggetti privi di segnalazione di reato, di cui alla cella evidenziata con il colore bianco nella matrice) siano pari al 62,5% del campione. Le imprese “contagate” o *tainted* (celle evidenziate con il colore nero nella matrice) sono pari a 1.417 unità, ovvero all’8,6% del campione; fra esse risultano 195 imprese in cui reati “tipici” risultano segnalati anche per soggetti diversi dagli amministratori e 256 imprese in cui tali soggetti



risultano segnalati per reati non “tipici”. Si osservano inoltre due aree di grigio differenti per le imprese che non sono contagiate (“nere”) ma neppure “pulite” (“bianche”):

- imprese in cui reati “tipici” risultano segnalati per soggetti diversi dagli amministratori (le due celle evidenziate con il colore *grigio scuro*): trattasi di 1.117 imprese, pari al 6,8% del campione;
- imprese in cui reati non “tipici” risultano segnalati per amministratori e/o soggetti diversi dagli amministratori (le tre celle evidenziate con il colore *grigio chiaro*): trattasi di 3.611 imprese, pari al 22,0% del campione.

**Figura I3 – Matrice di suddivisione delle imprese lombarde del campione a seconda del ruolo assunto nella governance e della tipologia di reati segnalato**

		Altri soggetti della governance (soci, sindaci ecc.)			Totale
		Reati "tipici"	Reati "non tipici"	Nessun Reato	
Amministratori	Reati "tipici"	195	256	966	1.417
	Reati "non tipici"	160	319	1.168	1.647
	Nessun Reato	957	2.124	10.237	13.318
	Totale	1.312	2.699	12.371	16.382

Riepilogo dei dati ottenuti:

1.417	8,6%	Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici»)
1.117	6,8%	Imprese con soggetti diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici»
3.611	22,0%	Imprese con soggetti (amministratori e non) segnalati per reati diversi
10.237	62,5%	Imprese «pulite»
16.382	100,0%	Campione complessivo

I dati di cui alla matrice in parola non presentano una composizione differente qualora si analizzino le sole imprese aventi sede nella provincia di Milano (figura I4).

**Figura I4 – Matrice di suddivisione delle imprese del campione aventi sede nella provincia di Milano a seconda del ruolo assunto nella governance e della tipologia di reati segnalati**

		Altri soggetti della governance (soci, sindaci ecc.)			Totale
		Reati "tipici"	Reati "non tipici"	Nessun Reato	
Amministratori	Reati "tipici"	100	122	456	678
	Reati "non tipici"	88	157	568	813
	Nessun Reato	536	1.091	5.248	6.875
	Totale	724	1.370	6.272	8.366

Riepilogo dei dati ottenuti:

678	8,1%	Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici»)
624	7,5%	Imprese con soggetti diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici»
1.816	21,7%	Imprese con soggetti (amministratori e non) segnalati per reati diversi
5.248	62,7%	Imprese «pulite»
8.366	100,0%	Campione complessivo

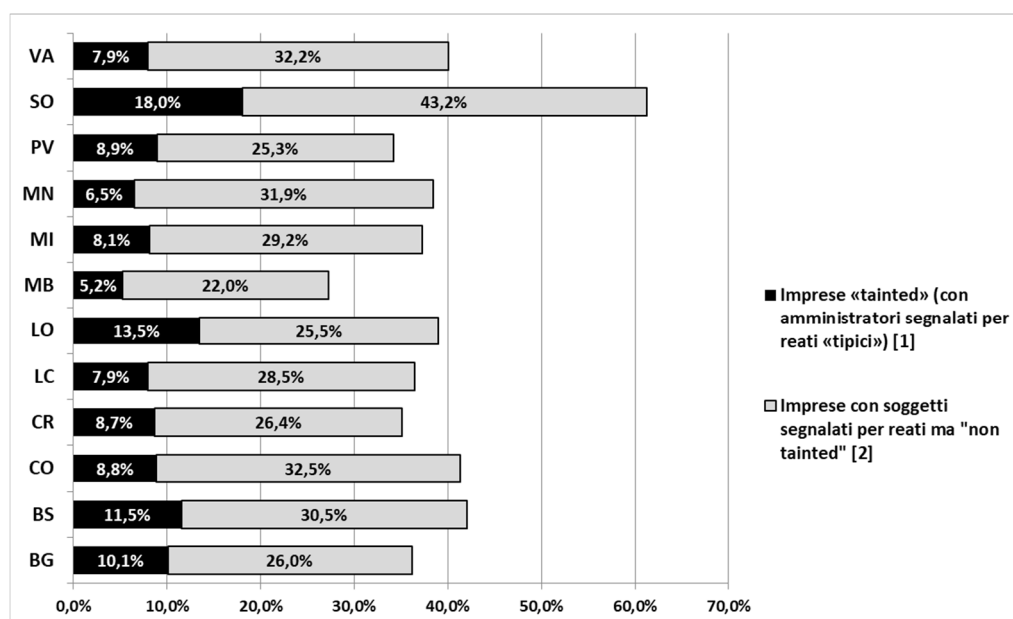
Nella figura 15 le imprese lombarde del campione sono distinte in relazione alla provincia nella quale hanno sede legale. Nella colonna [1] della tabella sono indicate le imprese “contagiate” o “tainted” (quelle di cui alle celle di colore nero nella matrice precedente). Nella colonna [2] della tabella sono indicate le imprese al cui interno sono presenti soggetti segnalati per reati ma che non soddisfano la definizione data di “tainted” (quelle di cui alle celle di colore grigio scuro e grigio chiaro nella matrice precedente). È infine presentato il totale delle imprese di cui alle colonne [1] e [2] nonché il numero delle imprese cd. “pulite”.

**Figura 15 – Imprese tainted (nere), non tainted (grigie) e “pulite” (bianche) distinte in relazione alla provincia in cui hanno sede legale**

Provincia	Totale imprese del campione	Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici») [1]		Imprese con soggetti segnalati per reati ma "non tainted" [2]		Imprese totali con soggetti segnalati per reati [1+2]		Imprese "Pulite" (con soggetti privi di segnalazioni di reato)	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
BG	1.605	162	10,1%	418	26,0%	580	36,1%	1.025	63,9%
BS	1.994	230	11,5%	609	30,5%	839	42,1%	1.155	57,9%
CO	670	59	8,8%	218	32,5%	277	41,3%	393	58,7%
CR	265	23	8,7%	70	26,4%	93	35,1%	172	64,9%
LC	453	36	7,9%	129	28,5%	165	36,4%	288	63,6%
LO	141	19	13,5%	36	25,5%	55	39,0%	86	61,0%
MB	1.029	54	5,2%	226	22,0%	280	27,2%	749	72,8%
<b>MI</b>	<b>8.366</b>	<b>678</b>	<b>8,1%</b>	<b>2.440</b>	<b>29,2%</b>	<b>3.118</b>	<b>37,3%</b>	<b>5.248</b>	<b>62,7%</b>
MN	445	29	6,5%	142	31,9%	171	38,4%	274	61,6%
PV	392	35	8,9%	99	25,3%	134	34,2%	258	65,8%
SO	111	20	18,0%	48	43,2%	68	61,3%	43	38,7%
VA	911	72	7,9%	293	32,2%	365	40,1%	546	59,9%
<b>TOTALE</b>	<b>16.382</b>	<b>1.417</b>	<b>8,6%</b>	<b>4.728</b>	<b>28,9%</b>	<b>6.145</b>	<b>37,5%</b>	<b>10.237</b>	<b>62,5%</b>

I dati riportati in figura confermano una situazione di maggiore criminalità economica (nota anche in virtù di notizie di stampa) con riferimento alle province di Sondrio, Lodi, Brescia, Bergamo e Como. Per maggiore chiarezza, i dati percentuali di cui alle colonne [1] e [2] della tabella precedente sono riportati in forma grafica nella figura 16 (barre di colore nero per le imprese tainted e grigio per le imprese non tainted associate a segnalazioni di reato).

**Figura 16 – Imprese tainted e non tainted: distinte in relazione alla provincia in cui hanno sede legale**



## I.11 La suddivisione delle imprese lombarde tainted, non tainted e “pulite” in relazione al settore economico di appartenenza

Operata la distinzione tra imprese “tainted” (con amministratori segnalati per reati “tipici”), imprese “non tainted” (con amministratori segnalati per reati non tipici o con altri soggetti della governance segnalati per reati tipici e non) e imprese “pulite” (prive di segnalazioni di reato per i soggetti della governance), si esamina ora la distribuzione delle medesime per settore economico di appartenenza secondo la classificazione sopra illustrata al paragrafo I.4.

I dati in parola sono riportati nella figura 17, ove sono evidenziati in grigio i settori cui appartiene il maggior numero di imprese (in totale 10.715 imprese pari al 65,4% del campione complessivo).

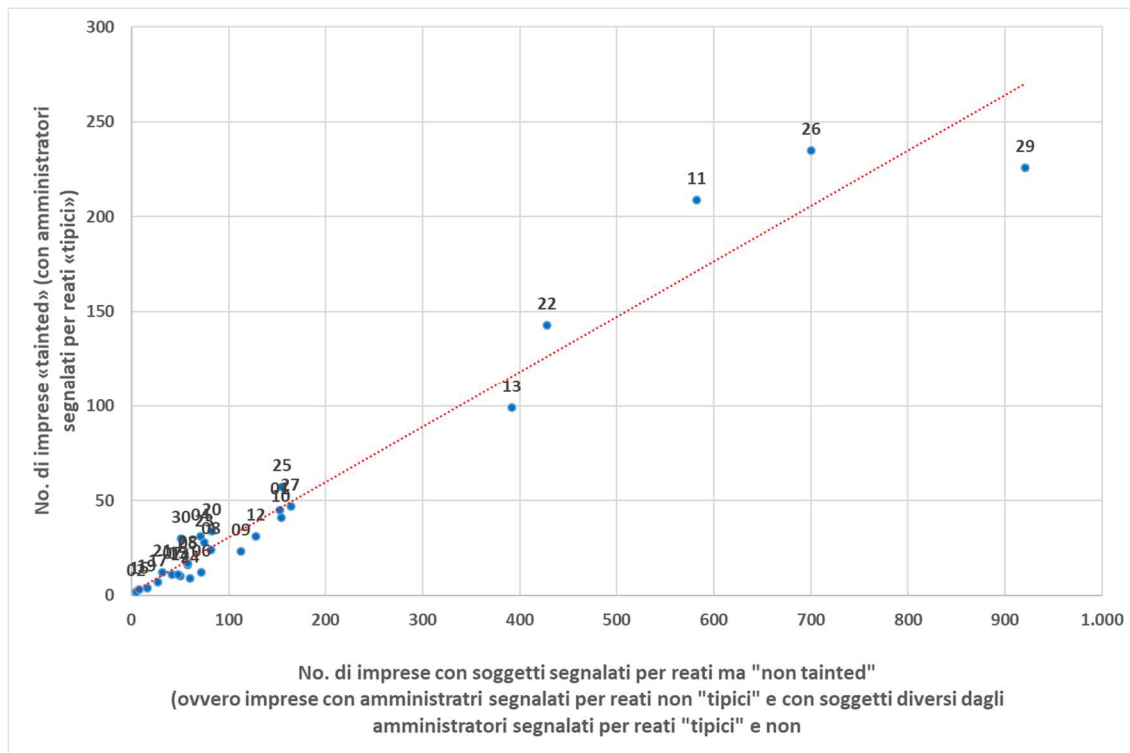
**Figura 17 – Imprese tainted, non tainted e “pulite” distinte in relazione al settore economico di appartenenza**

SETTORE	Totale imprese del campione	Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici») [1]		Imprese con soggetti segnalati per reati ma “non tainted” [2]		Imprese totali con soggetti segnalati per reati [1+2]		Imprese “Pulite” (con soggetti privi di segnalazioni di reato)	
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
01 - Agricoltura e Produzione Alimentare	486	45	9,3%	153	31,5%	198	40,7%	288	59,3%
02 - Produzione di Alcolici	28	2	7,1%	5	17,9%	7	25,0%	21	75,0%
04 - Cinema, arte, sport, gioco, scommesse ed altre attività di intrattenimento	205	31	15,1%	71	34,6%	102	49,8%	103	50,2%
05 - Editoria e Pubblicazioni	251	16	6,4%	58	23,1%	74	29,5%	177	70,5%
06 - Beni di Consumo	310	12	3,9%	72	23,2%	84	27,1%	226	72,9%
07 - Abbigliamento	160	11	6,9%	42	26,3%	53	33,1%	107	66,9%
08 - Salute e Farmaceutico	242	24	9,9%	82	33,9%	106	43,8%	136	56,2%
09 - Industria Chimica	347	23	6,6%	113	32,6%	136	39,2%	211	60,8%
10 - Tessile	542	41	7,6%	154	28,4%	195	36,0%	347	64,0%
11 - Costruzione, materiale e macchinari per l'edilizia	2.051	209	10,2%	582	28,4%	791	38,6%	1.260	61,4%
12 - Industria Metallurgica	401	31	7,7%	128	31,9%	159	39,7%	242	60,3%
13 - Attività Manifatturiere (prodotti in plastica/metalli e relativi macchinari)	1.364	99	7,3%	392	28,7%	491	36,0%	873	64,0%
14 - Industria Elettronica	173	10	5,8%	50	28,9%	60	34,7%	113	65,3%
15 - Industria Automobilistica (veicoli e componentistica)	200	11	5,5%	48	24,0%	59	29,5%	141	70,5%
16 - Industria Aerospaziale, Cantieristica, Ferroviaria	23	3	13,0%	8	34,8%	11	47,8%	12	52,2%
17 - Attività Estrattive di Metalli e Non-Metalli	58	7	12,1%	27	46,6%	34	58,6%	24	41,4%
19 - Raffinazione ed Estrazione di Petrolio e Gas Naturale	37	4	10,8%	16	43,2%	20	54,1%	17	45,9%
20 - Public Utilities (energia, gas, acqua ecc.)	256	34	13,3%	83	32,4%	117	45,7%	139	54,3%
21 - Telecomunicazioni	85	12	14,1%	32	37,6%	44	51,8%	41	48,2%
22 - Servizi all'Impresa ed alla Persona	1.492	143	9,6%	428	28,7%	571	38,3%	921	61,7%
23 - Fabbricazione di Computer, Apparecchiature Elettriche e simili	270	28	10,4%	75	27,8%	103	38,1%	167	61,9%
24 - Forniture per l'ufficio e le imprese (legno, carta, metallo ecc.)	227	9	4,0%	60	26,4%	69	30,4%	158	69,6%
25 - Trasporti e Viaggi	483	57	11,8%	155	32,1%	212	43,9%	271	56,1%
26 - Commercio all'Ingrosso	2.768	235	8,5%	700	25,3%	935	33,8%	1.833	66,2%
27 - Commercio al Dettaglio	561	47	8,4%	164	29,2%	211	37,6%	350	62,4%
28 - Hotel e Ristoranti	168	17	10,1%	58	34,5%	75	44,6%	93	55,4%
29 - Servizi Finanziari e Attività Immobiliari	3.040	226	7,4%	921	30,3%	1.147	37,7%	1.893	62,3%
30 - Altre Attività (include la gestione dei rifiuti)	154	30	19,5%	51	33,1%	81	52,6%	73	47,4%
<b>TOTALE</b>	<b>16.382</b>	<b>1.417</b>	<b>8,6%</b>	<b>4.728</b>	<b>28,9%</b>	<b>6.145</b>	<b>37,5%</b>	<b>10.237</b>	<b>62,5%</b>

Pur considerando che i settori non sono omogenei in termini di numerosità delle imprese appartenenti al campione, risulta interessante notare che appare esistere una correlazione, nell'ambito delle imprese la cui governance include soggetti con segnalazioni di reato, tra il numero di imprese “tainted” (nere) ed il numero delle imprese “non tainted” (grigie).

Tale correlazione è illustrata nella figura 18 mediante un grafico a dispersione.

**Figura 18 – Grafico a dispersione con evidenza della correlazione, a livello di settore economico, tra il numero delle imprese “tainted” (nere) e quelle “non tainted” (grigie)**



Il grafico testé illustrato evidenzia un dato assai significativo stante l’esistenza di un coefficiente di correlazione assai elevato tra il numero delle imprese *tainted* e *non tainted* (coefficiente  $R^2$  di circa il 95%). A prescindere dalla dimensione del settore economico di riferimento, infatti:

- risulta più elevato il numero di imprese in cui sono presenti amministratori segnalati per reati «tipici» (*imprese tainted* o *nere*)
- quanto più elevato è il numero di imprese in cui sono presenti profili criminali diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici» e con soggetti diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici» e non (*imprese non tainted* o *grigie*).

Tale risultato conferma la “consapevolezza”, assai diffusa fra le forze investigative e la magistratura, che comportamenti tipici della criminalità organizzata (corruzioni, reati in materia di appalti, falsa fatturazione ecc.) siano più diffusi ove esiste una maggiore attitudine alla commissione di reati diversi di tipo economico (reati fiscali, societari, fallimentari ecc.).

Ne consegue che, sotto il profilo dell’attività di prevenzione e contrasto alla infiltrazione della criminalità organizzata nell’economia legale, appaia determinante l’intensità dell’attività di prevenzione e contrasto alla generalità dei reati “non tipici” di natura economica che possono essere commessi nell’ambito della gestione societaria, quali ad esempio i reati fiscali e societari.

### **1.12 La suddivisione delle imprese lombarde tainted, non tainted e “pulite” la cui compagine sociale include soggetti della Pubblica Amministrazione**

Il campione complessivo delle 16.382 imprese lombarde include 276 imprese fra i cui soci risultano soggetti della Pubblica Amministrazione, quali ad esempio i Comuni.

Trattandosi di società con una partecipazione pubblica, risulta interessante osservare se per tali imprese siano più efficaci, rispetto a quelle private, i meccanismi di prevenzione nella nomina di soggetti con precedenti di attività illecita o, in generale, se tali imprese siano attrezzate in

relazione ai sistemi di controllo interno, con particolare riferimento alle procedure anticorruzione.

Nella figura 19 è riportata la composizione del numero di imprese a partecipazioni pubblica in relazione alla provincia in cui esse hanno la sede legale ed al settore economico di appartenenza.

**Figura 19 – Le 276 imprese a partecipazione pubblica incluse nel campione: suddivisione per settore e per provincia**

Settore	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MB	MI	MN	PV	SO	VA	Totale	%
01 - Agricoltura e Produzione Alimentare								1					1	0,4%
04 - Cinema, arte, sport, gioco, scommesse ed altre attività di intrattenimento	2	4	1				1	3		1	7		19	6,9%
08 - Salute e Farmaceutico								1					1	0,4%
09 - Industria Chimica								1					1	0,4%
11 - Costruzione, materiale e macchinari per l'edilizia		1		2		1	1	2	1	1	1	2	12	4,3%
13 - Attività Manifatturiere (prodotti in plastica/metalli e relativi macchinari)									1				1	0,4%
15 - Industria Automobilistica (veicoli e componentistica)								1					1	0,4%
<b>20 - Public Utilities (energia, gas, acqua ecc.)</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>64</b>	<b>23,2%</b>
<b>22 - Servizi all'Impresa ed alla Persona</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>40</b>	<b>14,5%</b>
<b>25 - Trasporti e Viaggi</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>		<b>1</b>		<b>1</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>28</b>	<b>10,1%</b>
26 - Commercio all'Ingrosso				1								1	2	0,7%
<b>27 - Commercio al Dettaglio</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>7</b>	<b>12</b>	<b>1</b>			<b>5</b>	<b>35</b>	<b>12,7%</b>
28 - Hotel e Ristoranti								4			1		5	1,8%
29 - Servizi Finanziari e Attività Immobiliari	5	2	2	1			1	6	3			1	21	7,6%
<b>30 - Altre Attività (include la gestione dei rifiuti)</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>16,3%</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>18</b>	<b>66</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>276</b>	<b>100,0%</b>

Si noti che circa il 76,8% delle 276 imprese appartiene ai 5 settori evidenziati in grassetto (public utilities, servizi, trasporti e viaggi, commercio al dettaglio ed altre attività).

Applicando a tali imprese la medesima matrice di classificazione già illustrata la paragrafo I.10, si ottengono i dati rappresentati nella figura 20.

**Figura 20 – Matrice di suddivisione delle imprese lombarde del campione a partecipazione pubblica a seconda del ruolo assunto nella governance e della tipologia di reati segnalati**

	Altri soggetti della governance			Totale
	Reati "tipici"	Reati "non tipici"	Nessun Reato	
Reati "tipici"	14	8	23	45
Reati "non tipici"	6	9	20	35
Nessun Reato	27	35	134	196
Totale	47	52	177	276

Riepilogo dei dati ottenuti:

45	16,3%	Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici»)
33	12,0%	Imprese con soggetti diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici»
64	23,2%	Imprese con soggetti (amministratori e non) segnalati per reati diversi
134	48,6%	Imprese «pulite»
276	100,0%	Campione complessivo

Stante l'esiguo numero di imprese, per ragioni di riservatezza non si riporta il dettaglio per provincia delle società la cui governance include soggetti con segnalazioni di reato.

I dati di cui alla figura precedente evidenziano numeri preoccupanti con riferimento all'area "nera" e "grigia", il che non conferma l'ipotesi che le imprese a partecipazione pubblica siano sottoposte a sistemi di controllo più rigorosi rispetto a quelle private.

Per maggiore chiarezza si riporta nella figura 21 il confronto tra le imprese a partecipazione pubblica e quelle a partecipazione privata di cui all'intero campione di imprese lombarde.

**Figura 21 – Imprese *tainted*, non *tainted* e pulite: distinzione tra imprese a partecipazione pubblica e imprese a partecipazione privata**

	LE SOLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE PUBBLICA		LE SOLE IMPRESE A PARTECIPAZIONE PRIVATA		IL CAMPIONE DELLE IMPRESE LOMBARDE	
	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale	Numero	Percentuale
Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici»)	45	16,3%	1.372	8,5%	1.417	8,6%
Imprese con soggetti diversi dagli amministratori segnalati per reati «tipici»	33	12,0%	1.084	6,7%	1.117	6,8%
Imprese con soggetti (amministratori e non) segnalati per reati diversi	64	23,2%	3.547	22,0%	3.611	22,0%
Imprese «pulite»	134	48,6%	10.103	62,7%	10.237	62,5%
Campione complessivo	276	100,0%	16.106	100,0%	16.382	100,0%

La frequenza di imprese *tainted* o *nera* a partecipazione pubblica (16,3%) appare essere quasi il doppio rispetto a quelle private (8,5%).

Analogo risultato si ha nel caso di soggetti diversi dagli amministratori che sono risultati segnalati per reati "tipici" (12,0%, contro il 6,7% delle imprese private).

Infine, il dato della frequenza di imprese i cui soggetti della governance appaiono segnalati per reati "non tipici" appare molto simile (23,2%, contro il 22,0% delle imprese private).

In conclusione, tali risultati, seppur rappresentativi di un numero esiguo di imprese a partecipazione pubblica (276), sollevano la necessità di una indagine più approfondita su tali imprese a livello nazionale. Analisi che dovrebbe, a maggior ragione, distinguere all'interno delle imprese a partecipazione pubblica quelle sottoposte a *controllo* da parte della Pubblica Amministrazione. E analoghe esigenze di studio e indagine dovrebbero essere svolte anche con riferimento agli enti diversi dalle imprese (fondazioni, associazioni e simili) che risultano controllati da parte della Pubblica Amministrazione.

### **I.13 L'evoluzione temporale delle posizioni di amministratore segnalati per reati "tipici": "contagio" crescente o decrescente?**

Stante la notevole frequenza del numero di imprese in cui alcuni amministratori risultano segnalati per reati "tipici", risulta interessante osservare se le relative posizioni di amministratore siano crescenti o decrescenti nel periodo di tempo esaminato, dal 2006 al 2013.

Ciò allo scopo di comprendere se le imprese "tainted" siano comunque in grado di rimuovere la *contaminazione* della propria governance o, al contrario, possano subire un aumento della contaminazione medesima.

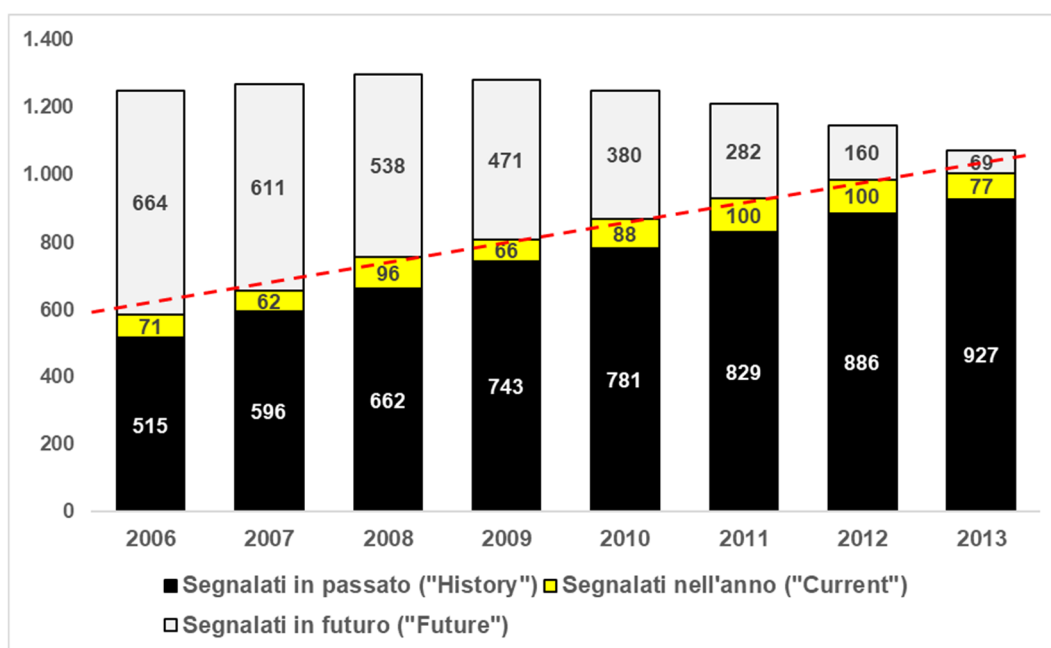
A tale scopo si è provveduto ad esaminare, su base annua, il numero delle posizioni di amministratore che risultano associate a persone fisiche segnalate per reati “tipici”. Si consideri che la medesima persona fisica può rivestire, nel periodo esaminato, più di una carica di amministratore nelle imprese del campione.

Essendo noto l’anno di segnalazione del primo reato nel sistema di Indagine, si è inoltre provveduto a classificare le posizioni di amministratore in 3 categorie:

- 1) *amministratori segnalati in passato*, quando il primo reato presente in SDI è stato segnalato prima dell’anno corrente («*History*»),
- 2) *amministratori segnalati nell’anno corrente*, quando il primo reato è segnalato in tale anno («*Current*»),
- 3) *amministratori segnalati in futuro*, quando il primo reato è stato segnalato dopo l’anno corrente («*Future*»).

I dati in parola sono riportati, per le imprese *tainted* dell’intera regione Lombardia, nella figura 22 e per le sole imprese *tainted* della provincia di Milano nella figura 23.

**Figura 22 – Posizioni di amministratore delle imprese *tainted* nella regione Lombardia: evoluzione del periodo 2006-2013 in relazione alla qualifica di soggetto *history*, *current* e *future***



Si noti che i dati dei soggetti classificati come *future* diminuiscono perché prima o poi essi o si trasformano in *current* (e poi diventano *history*) oppure escono dalla società prima di risultare segnalati per reati.

Essendo disponibili i dati delle segnalazioni di reato nel Sistema di Indagine sino al 2015, il dato dei soggetti “future” è altresì decrescente, non essendo note le segnalazioni di reato per gli anni successivi al 2015.

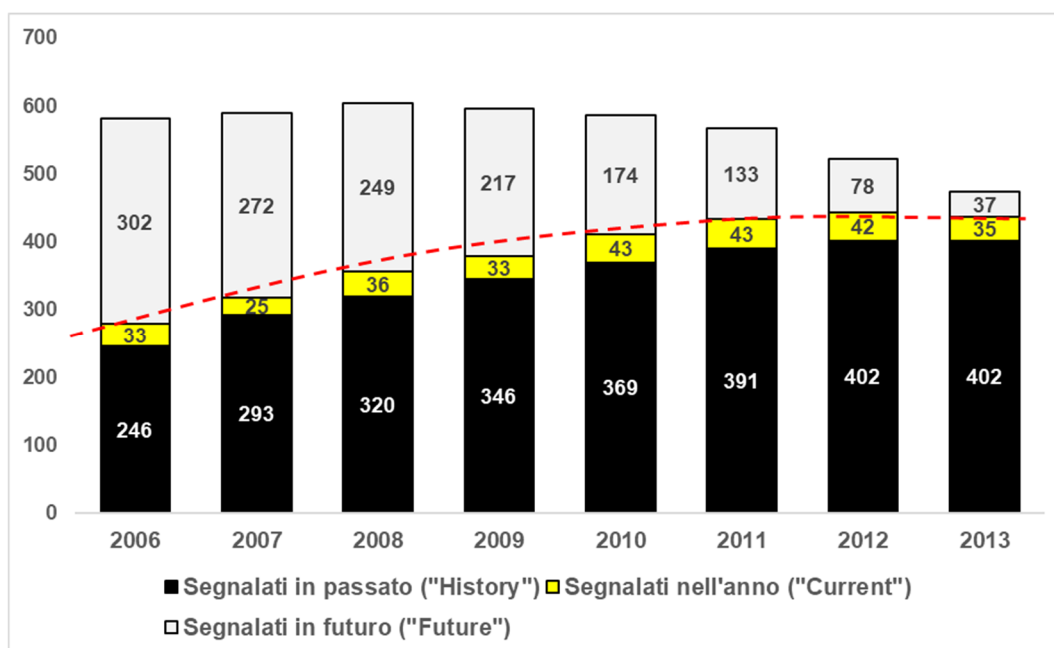
Si osserva che, nonostante sia noto che alcuni amministratori segnalati per reati “tipici” escano dalle imprese, le posizioni complessive di amministratore nelle imprese *tainted* del campione aumentano in termini di dato complessivo *history* + *current*: la linea rossa nella figura evidenzia il trend di aumento, da 586 posizioni nel 2006 a 1.004 posizioni nel 2013.

Ciò ad evidenza non solo di una scarsa capacità da parte delle imprese di “ripulire” la propria governance (non vi è infatti un trend decrescente) ma addirittura di un possibile effetto di

contagio all'interno della governance medesima: se all'interno di un consiglio di amministrazione un soggetto ha un profilo criminale di tipo *history*, prima o poi è lecito attendersi che altri amministratori risulteranno segnalati per reati "tipici".

Posto che l'analisi è focalizzata sugli amministratori segnalati per reati "tipici", il *rischio di contagio tra amministratori* per comportamenti illeciti caratteristici della criminalità organizzata appare essere endemico. Ne consegue che ritardi nell'attività di contrasto al compimento di reati "tipici" producono un effetto di contagio crescente assolutamente significativo.

**Figura 23 – Posizioni di amministratore delle imprese tainted nella provincia di Milano: evoluzione del periodo 2006-2013 in relazione alla qualifica di soggetto history, current e future**



Anche con riferimento alle posizioni di amministratore nelle imprese della provincia di Milano si osserva un trend crescente delle posizioni *history* + *current*, da 279 nel 2006 a 437 nel 2013. La linea rossa del grafico evidenzia tuttavia un trend di crescita costante sino al 2011 ed una relativa stabilizzazione nel numero delle posizioni di amministratore con reati tipici nel corso degli anni 2012 e 2013.

Considerato infine che, come è noto, la crisi finanziaria emersa a fine 2008, ha prodotto effetti negativi sull'economia di numerosi settori, tale evento non appare "spiegare" un aumento significativo del contagio nelle imprese cd. *tainted*. In effetti le prime analisi riportate nelle figure 22 e 23 evidenziano come il trend di aumento nelle posizioni *history* + *current* sia evidente già dal 2007, e pertanto due anni prima dello "scoppio" della nota crisi finanziaria.

Rammentando che il dato dei soggetti classificati come *future* è fisiologicamente decrescente, data la struttura dell'analisi, risulta tuttavia interessante notare la significatività di tale dato all'inizio della serie storica:

- a livello di regione Lombardia il numero di soggetti *future* è pari a 664, pari al 113% rispetto al numero delle posizioni *history* + *current* (586): il che significa che per 100 amministratori già segnalati per reati vi sono altri 113 soggetti presenti nelle imprese che saranno segnalati, sempre per reati "tipici", solamente in futuro;
- a livello della provincia di Milano il numero di soggetti *future* è pari a 302, pari al 108% rispetto al numero delle posizioni *history* + *current* (279): il che significa che per 100 amministratori già segnalati per reati vi sono altri 108 soggetti presenti nelle imprese che saranno segnalati, sempre per reati "tipici", solamente in futuro.



Ancora una volta appare evidente il rischio di contagio tra comportamenti illeciti “tipici” all’interno del territorio di riferimento.

### 1.14 Alcune evidenze in merito alla compagine sociale delle imprese del campione: soci di natura “fiduciaria” e soci costituiti da società estere

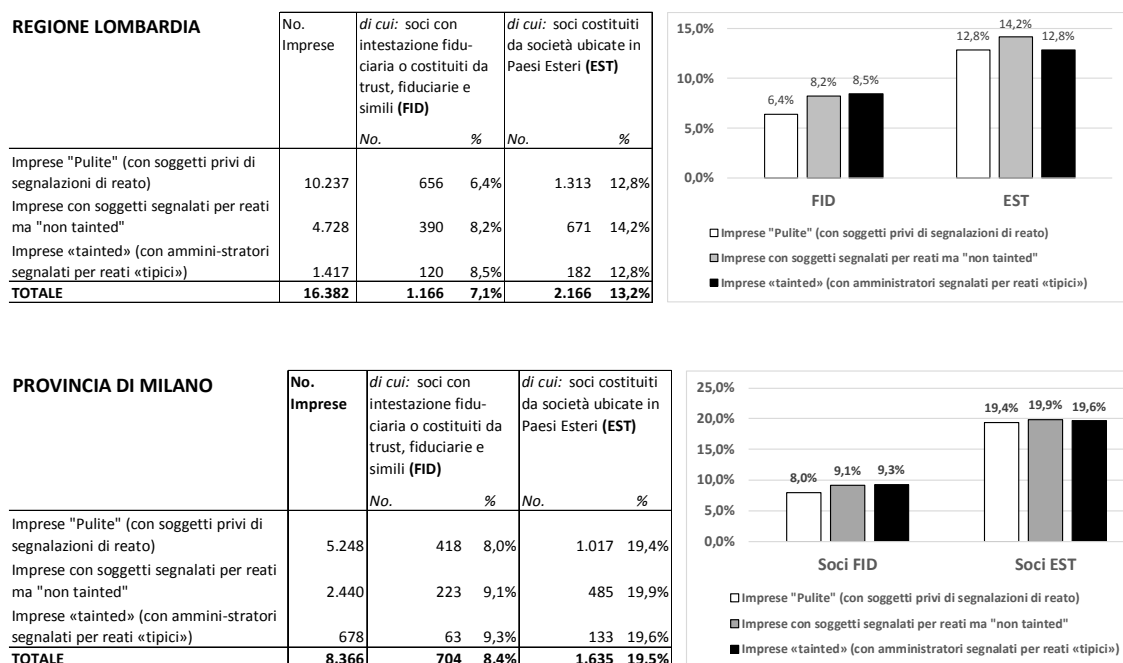
Disponendo dei dati della compagine sociale con riferimento alle imprese del campione, si è analizzato se vi fossero differenze tra imprese *tainted*, *non tainted* e “*pulite*” con riferimento alla compagine sociale. A tale scopo si sono individuate due posizioni di *socio* degne di interesse:

- 1) *la presenza di soci con una natura “fiduciaria”, ovvero soci persone fisiche con intestazione fiduciaria o soci costituiti da società fiduciarie, trust e soggetti simili;*
- 2) *la presenza di soci costituiti da società straniere; tale situazione non appare particolarmente problematica se tali soci sono imprese multinazionali o, in ogni caso, società operative ubicate in paesi esteri; tale circostanza appare invece critica se tali soci sono imprese holding o comunque non operative ubicate in paesi che destano preoccupazione sia in termini di politiche fiscali sia, soprattutto, in termini di trasparenza dei reali beneficiari economici (si pensi a imprese le cui azioni sono al portatore).*

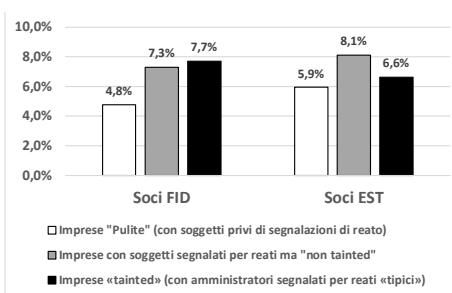
Si rammenta che l’analisi è svolta solo con riferimento al primo livello di compagine sociale, ovvero ai soci registrati con riferimento alle imprese del campione, ed esclude pertanto l’analisi di eventuali catene societarie di controllo complesse.

Ciò premesso, nella figura 24 è riportata l’analisi - prima a livello di regione Lombardia, e poi per la sola provincia di Milano e per altre province lombarde - della frequenza con cui è presente almeno un socio rientrante nelle categorie di cui ai precedenti punti sub 1) e 2) (soci di natura “fiduciaria” e società estere).

**Figura 24 – Analisi della presenza di soci di natura “fiduciaria” e di soci costituiti da società estere in relazione alle imprese *tainted*, *non tainted* e “*pulite*”: analisi per la regione Lombardia, la provincia di Milano e le altre province lombarde**



ALTRE PROVINCE	No. Imprese	di cui: soci con intestazione fiduciaria o costituiti da trust, fiduciarie e simili (FID)		di cui: soci costituiti da società ubicate in Paesi Esteri (EST)	
		No.	%	No.	%
Imprese "Pulite" (con soggetti privi di segnalazioni di reato)	4.989	238	4,8%	296	5,9%
Imprese con soggetti segnalati per reati ma "non tainted"	2.288	167	7,3%	186	8,1%
Imprese «tainted» (con amministratori segnalati per reati «tipici»)	739	57	7,7%	49	6,6%
<b>TOTALE</b>	<b>8.016</b>	<b>462</b>	<b>5,8%</b>	<b>531</b>	<b>6,6%</b>



Appare interessante notare come la presenza di soci di natura “fiduciaria” risulti crescente ove si passi dalle imprese *pulite* a quelle *non tainted* e, infine, a quelle *tainted*. Tale dato risulta essere più marcato per le imprese ubicate in province diverse da quelle di Milano.

Il che potrebbe significare che ad un aumento della *governance* criminale si associa la necessità di aumentare lo schermo “fiduciario” per uno o più dei soci presenti.

Per quanto concerne la presenza di soci costituiti da società straniere si osserva invece una minore frequenza nelle imprese *tainted (nere)* rispetto a quelle *non tainted (grigie)*, nonché un dato non molto diverso tra imprese *tainted (nere)* e “*pulite*” (*bianche*). Il dato in parola appare di più difficile interpretazione; potrebbe tuttavia significare che le imprese *tainted*, ove associate alla criminalità organizzata, possiedono una compagine sociale maggiormente caratterizzata da soci (persone fisiche o società) italiani.

Ad evidenza anche tali prime risultanze dovrebbero essere corroborate da analisi specifiche sulle compagini sociali delle imprese *tainted*, estese ovviamente oltre il primo livello di controllo societario.

In ultimo appare di interesse esaminare se gli amministratori che risultano segnalati per reati “tipici” e “non tipici” siano o meno presenti all’interno della compagine sociale.

Nella figura 25 è riportato il numero di individui con *posizioni di amministratore* segnalati per reati “tipici” e “non tipici”, distinguendo quanti di essi abbiano rivestito anche la posizione di socio e, in quest’ultimo caso, il numero delle *posizioni di socio* presenti nel campione, suddivise a seconda che trattasi di quote di maggioranza, di minoranza o paritetiche (joint-venture).

**Figura 25 – Amministratori segnalati per reati “tipici” e non tipici”: numero di individui che risultano soci e numero delle posizioni di socio assunte**

Amministratori segnalati per reati:	Numero di individui	di cui: Soci		di cui: Non Soci		Numero delle posizioni di socio				No. medio posizioni di socio
		No.	%	No.	%	maggior.	minor.	paritet.	totale	
"Tipici"	1.113	610	54,8%	503	45,2%	186	642	54	882	1,45
"Non tipici"	1.441	760	52,7%	681	47,3%	189	837	59	1.085	1,43
<b>Totale</b>	<b>2.554</b>	<b>1.370</b>	<b>53,6%</b>	<b>1.184</b>	<b>46,4%</b>	<b>375</b>	<b>1.479</b>	<b>113</b>	<b>1.967</b>	<b>1,44</b>

Si osserva un sostanziale allineamento nella frequenza della posizione di socio per gli amministratori con reati “tipici” (54,8%) rispetto a quelli segnalati per reati “non tipici” (52,7%).

Anche in relazione al numero medio delle posizioni di socio ed alla composizione delle medesime, non si osservano significative differenze tra le due categorie di amministratori.

### I.15 Considerazioni in merito alla specializzazione criminale nella gestione d'impresa

Una ulteriore considerazione deve essere svolta con riferimento al profilo criminale dei soggetti che risultano segnalati nel Sistema di Indagine.

Nella letteratura di criminologia, con specifico riferimento ai reati comuni non di tipo economico, si pone enfasi sul profilo di *specialista o generalista* del criminale, ciò anche allo scopo di evidenziare la possibilità di comportamenti seriali da parte degli specialisti o, al contrario, la possibilità che il soggetto criminale possa, nel tempo, diversificare la tipologia dei crimini compiuti.

Tale modello di analisi non è ad oggi mai stato studiato con riferimento alla gestione d'impresa.

Seppur in linea teorica sia possibile che esistano *criminali specializzati* sotto il profilo fiscale, delle frodi carosello, dei reati di bancarotta fraudolenta ecc., le caratteristiche intrinseche della gestione d'impresa, ovvero di una gestione unitaria e sistemica, rendono più verosimile un comportamento criminale di carattere *generalista*. Ciò anche in considerazione del fatto che un imprenditore, nel massimizzare il proprio beneficio economico dall'attività criminale, tenderà ad "esplorare" le diverse *opportunità illecite* offerte dalla gestione d'impresa in termini di appalti/compravendite, finanziamenti, gestione fiscale, ambientale ecc.

A mero scopo esemplificativo si propongono nella figura 26 i profili criminali osservati nel Sistema di Indagine con riferimento a 3 individui caratterizzati da un notevole numero di segnalazioni.

I profili riportati si caratterizzano inoltre per un diverso ambito di azione sotto il profilo territoriale: nazionale per il profilo A, regionale per il profilo B e provinciale per il profilo C.

Si noti come la tipologia di reati segnalati tenda ad essere alquanto diversificata.

**Figura 26 – Alcuni esempi di profili criminali SDI con relativa classificazione e luogo di segnalazione dei reati**

**PROFILO CRIMINALE A: 13 Reati segnalati sulla base di 7 indagini in 7 province di regioni diverse**

ID.	Anno	Prov.	Regione	Tipologia di reato segnalato	Reato "tipico"?
<b>1</b>	<b>1986</b>	<b>PA</b>	<b>Sicilia</b>	<b>Contraffazione ed esportazione di valuta</b>	<b>Sì</b>
2	1994	SS	Sardegna	Truffa, appropriazione indebita ecc.	No
3	1995	VR	Veneto	Reati Fallimentari	No
4	1995	VR	Veneto	Reati fiscali	No
5	1995	VR	Veneto	Reati fiscali	No
<b>6</b>	<b>2004</b>	<b>SP</b>	<b>Liguria</b>	<b>Falsa fatturazione</b>	<b>Sì</b>
7	2004	SP	Liguria	Reati fiscali	No
<b>8</b>	<b>2004</b>	<b>SP</b>	<b>Liguria</b>	<b>Falsa fatturazione</b>	<b>Sì</b>
9	2004	SP	Liguria	Reati Societari	No
10	2010	TS	Friuli-Venezia Giulia	Reati Fallimentari	No
11	2012	MI	Lombardia	Truffa, appropriazione indebita ecc.	No
12	2012	MI	Lombardia	Reati intermediazione finanziaria	No
13	2013	VA	Lombardia	Reati fiscali	No

**PROFILO CRIMINALE B: 12 Reati segnalati sulla base di 5 indagini in 3 province lombarde**

ID.	Anno	Prov.	Regione	Sottocategoria	Reato "tipico"?
1	2011	CO	Lombardia	Reati Societari	No
2	2011	CO	Lombardia	Reati Societari	No
3	2011	VA	Lombardia	Reati fiscali	No
4	2012	CO	Lombardia	Reati fiscali	No
<b>5</b>	<b>2012</b>	<b>VA</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Falsa fatturazione</b>	<b>Sì</b>
<b>6</b>	<b>2012</b>	<b>VA</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Falsa fatturazione</b>	<b>Sì</b>
7	2014	MI	Lombardia	Truffa, appropriazione indebita ecc.	No
8	2014	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
9	2014	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
10	2014	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
11	2014	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
<b>12</b>	<b>2014</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Riciclaggio e ricettazione</b>	<b>Sì</b>

**PROFILO CRIMINALE C: 14 Reati segnalati sulla base di 6 indagini nella sola provincia di Milano**

ID.	Anno	Prov.	Regione	Sottocategoria	Reato "tipico"?
1	2001	MI	Lombardia	Reati Societari	No
2	2001	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
3	2001	MI	Lombardia	Reati fiscali	No
<b>4</b>	<b>2004</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>Sì</b>
5	2009	MI	Lombardia	Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.	No
<b>6</b>	<b>2010</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>Sì</b>
<b>7</b>	<b>2010</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>Sì</b>
<b>8</b>	<b>2010</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>Sì</b>
<b>9</b>	<b>2010</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Smaltimenti di rifiuti</b>	<b>Sì</b>
<b>10</b>	<b>2012</b>	<b>MI</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Contro l'Amministrazione della Giustizia</b>	<b>Sì</b>
11	2012	MI	Lombardia	Reati ambientali	No
12	2012	MI	Lombardia	Reati in materia di costruzione, edilizia ecc.	No
13	2013	MI	Lombardia	Reati Fallimentari	No
14	2013	MI	Lombardia	Reati Fallimentari	No

Qualora ricerche future debbano confermare la tendenza generalista dei soggetti che compiono attività illecita nell'ambito della gestione d'impresa, occorrerà riflettere sulla omogeneità delle misure di contrasto associate ai reati di natura economica.

Amministratori che iniziano la propria attività illecita con riferimento a reati la cui probabilità di individuazione e punibilità (in particolare in termini di misura delle pene e termini di prescrizione) risulta "remota" potrebbero infatti "evolvere", sotto il profilo criminale, verso reati sempre più gravi e pericolosi per l'impatto che essi hanno sul sistema socioeconomico.

## I.16 Conclusioni: obiettivo, risultati e principali caratteristiche (limiti) della ricerca

L'obiettivo della ricerca era quello di valutare i profili di vulnerabilità del sistema economico delle imprese aventi sede legale in Milano, e più in generale in Lombardia.

L'attenzione al tema della vulnerabilità nasce dai più recenti risultati dell'analisi economica su quali siano le determinanti della crescita – in un dato territorio – della criminalità organizzata. Ad evidenza, la spinta alla accumulazione con ogni mezzo di risorse, rappresenta la finalità principale – per non dire l'unica – che spiega le scelte strategiche delle organizzazioni criminali. Ma la possibilità di profitto da sola non basta: essa deve essere accompagnata da una situazione ambientale favorevole, appunto di vulnerabilità economica ed istituzionale.

La *vulnerabilità economica* è collegata a situazioni di bassa competitività ed efficienza. La *vulnerabilità istituzionale* si può riscontrare quando in un contesto territoriale la competizione economica e lo sviluppo non sono garantite da una struttura di pubbliche autorità e istituzioni che assicurino la tutela dei diritti, la risoluzione dei conflitti e, in generale, il rispetto delle norme.

In un contesto di vulnerabilità economica ed istituzionale la criminalità ha buon gioco nel far valere, nella area della produzione e degli scambi, gli strumenti e procedure “extra-economiche” che la caratterizzano.

La vulnerabilità ambientale diviene così condizione essenziale per l'insediamento ed il diffondersi di forme di criminalità organizzata: cresce l'economia illegale. La presenza della criminalità organizzata in settori dell'economia reale e finanziaria si riflette peraltro in un inquinamento progressivo non solo dell'ambito economico, ma inevitabilmente del contesto sociale e della vita pubblica. Si innesta così un circolo perverso: la vulnerabilità ambientale facilita l'inquinamento da criminalità, che a sua volta deteriora ulteriormente il contesto ambientale.

In un contesto di alta vulnerabilità ambientale anche le scelte degli operatori legali diventano sempre più rischiose. Il singolo operatore economico segue verosimilmente un comportamento adattivo rispetto alle regole del gioco in atto; perciò, in un contesto deteriorato e vulnerabile, è più alto il rischio che progressivamente le condotte patologiche, di atteggiamento passivo, o addirittura collusivo e cooperativo, con la criminalità organizzata, si diffondano. L'economia nera e l'economia grigia aumentano la loro diffusione e pervasività, ed anche le politiche di prevenzione e contrasto, generali e specifiche per il sistema economico e finanziario, perdono significativamente di efficacia.

Tanto maggiore è la distanza delle regole di governo dell'economia da quelle desiderabili, tanto maggiore è il rischio di vulnerabilità rispetto alla criminalità, sia dei mercati nel loro complesso, sia per quel che concerne la condotta o l'atteggiamento del singolo operatore.

Nella ricerca sopra illustrata l'indicatore di vulnerabilità utilizzato è stato la propensione alla commissione di reati di tipo economico da parte delle persone fisiche coinvolte nel governo dell'impresa. Vi è *propensione* quando viene segnalato un episodio di reato, definito come la comunicazione alle Procure competenti di una notizia di reato da parte delle forze investigative. Tale indicatore rappresenta una caratteristica (limite) della ricerca.

Definendo una classificazione dei reati tipici – ancorché non esclusivi – della criminalità organizzata, l'8,6% delle imprese del campione appare caratterizzata da vulnerabilità alta, mentre il 62,5% delle imprese appare essere contraddistinta da vulnerabilità nulla. Tale classificazione rappresenta una caratteristica (limite) della ricerca.

La percentuale di reati associati ai soggetti del governo societario delle imprese lombarde commessi in Lombardia è del 56,1%; tale percentuale scende al 46,6% per la provincia di Milano. La cosiddetta *mobilità territoriale dell'illecito* appare significativa; tale definizione rappresenta una caratteristica (limite) della ricerca.

Inoltre, sotto stati ottenuti i seguenti risultati descrittivi:

- reati “tipici” e reati “non tipici” tendono ad essere correlati;
- la distinzione tra imprese pubbliche e private evidenzia risultati maggiormente critici per le prime;
- l’evoluzione nel tempo della dinamica dei soggetti segnalati mostra che la presenza di tali soggetti tende a permanere nel tempo nel governo societario dell’impresa; con il probabile “contagio criminale” di altri soggetti presenti – prima “puliti” – nel medesimo governo societario;
- la presenza di soci di natura “fiduciaria” risulta crescente ove si passi dalle imprese pulite a quelle grigie.

La natura descrittiva dei risultati rappresenta una caratteristica (limite) della ricerca.

L’analisi descrittiva può essere sviluppata indagando le relazioni causali tra vulnerabilità e performance d’impresa, così come viene fatto nello studio – già citato nel paragrafo 1.3 – dall’unità CLEAN<sup>5</sup> del Centro BAFFI-CAREFIN<sup>6</sup> dell’Università Bocconi di Milano.

La domanda di ricerca diviene allora: in un dato territorio, che relazione esiste tra le performance aziendali e la presenza di criminalità organizzata? In particolare: le situazioni di difficoltà, o di crisi d’impresa vera e propria, possono essere associate alla presenza di criminalità organizzata?

L’analisi economica ha raggiunto sul tema due conclusioni, la prima di natura teorica, la seconda di tipo empirico-istituzionale.

1. È possibile definire un modello coerente di condotta della criminalità organizzata nei confronti dell’economia d’impresa, che porta ad individuare una *molteplicità di canali* attraverso cui le organizzazioni criminali possono incidere sull’equilibrio di un’azienda, come fattore esterno o interno, aumentando la sua vulnerabilità ad entrare in una situazione di dissesto.
2. Le imprese ad alta vulnerabilità alla *crisi da criminalità* hanno una precisa identità dimensionale e territoriale, anche se la prima è più rilevante della seconda. I fenomeni di inquinamento ambientale ed aziendale sembrano colpire esclusivamente le piccole e medie imprese (PMI), ed il fenomeno è accentuato nelle regioni meridionali, pur interessando comunque tutto il territorio nazionale.

Va rilevato che nell’approccio tradizionale i meccanismi di interazione tra scelte delle organizzazioni criminali ed effetti sull’equilibrio d’impresa vengono tipicamente considerati separatamente. La teoria, unita allo studio di specifiche indagini della Magistratura sull’intreccio tra criminalità e sistema delle imprese, ci porta a vedere i diversi momenti anche con un approccio *dinamico*, in cui si modifica non solo lo strumento di influenza della criminalità sulle scelte aziendali, ma anche il *comportamento strategico degli attori in gioco (malviventi ed imprenditori)*. La relazione tra criminalità organizzata e crisi dell’impresa legale può essere vista come un processo a tre livelli.

Nel *primo livello* l’impresa legale può essere messa in difficoltà quando la criminalità opera come fattore esterno (o ambientale) negativo, operando una sistematica distruzione di reddito, sia attraverso il meccanismo delle *estorsioni*, sia introducendo gravi alterazioni ai meccanismi competitivi, con forme di concorrenza sleale, che passano attraverso il *finanziamento illecito* e la *corruzione*. Dati tali strumenti distorsivi (estorsione, finanziamento illecito, corruzione), l’atteggiamento degli imprenditori colpiti nei confronti della criminalità organizzata è di tipo conflittuale, ovvero passivo, comunque *non cooperativo*.

<sup>5</sup> CLEAN - Crime: Law and Economic Analysis;

<sup>6</sup> [http://www.bafficarefin.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/Cdr/Baffi\\_Carefin/Home](http://www.bafficarefin.unibocconi.eu/wps/wcm/connect/Cdr/Baffi_Carefin/Home)

Nel *secondo livello* l'impresa legale, già in declino o in crisi di liquidità, viene definitivamente compromessa quando le sue scelte di finanza aziendale vengono prima accompagnate, poi sottomesse e strozzate dall'azione di finanziatori criminali (*usura*). Sotto questo aspetto, l'usura ai danni delle imprese esercitata dalle organizzazioni criminali consente di cogliere in modo molto limpido la specificità del credito usurario rispetto a quello legale. Se quest'ultimo è caratterizzato da un contratto di credito disegnato in modo da massimizzare la probabilità di rientro del credito, nell'usura il contratto viene concepito per minimizzare tale probabilità, in modo da appropriarsi della garanzia, ovvero di rinegoziare il debito a tassi più onerosi. In questo modo, grazie alla finanza d'usura, le organizzazioni criminali riescono a creare tutte le condizioni per subordinare l'azienda alle proprie esigenze, economiche e non. L'efficacia della finanza d'usura nell'aumentare le capacità delle organizzazioni criminali di penetrare nelle aziende legali cresce al ridursi dell'efficienza bancaria nell'allocazione del credito e dell'efficacia statale nella tutela dei diritti fondamentali della persona e della proprietà. Va rilevato che nel rapporto malviventi-imprenditori che nasce dai rapporti di finanza d'usura possono ipotizzarsi sia atteggiamenti *non cooperativi* – tipici dei rapporti debito-credito di breve periodo – sia condotte con elementi di cooperazione e collusione – caratteristici dei rapporti debito-credito impostati come relazione di lungo periodo.

Nel *terzo livello* la criminalità può essere causa di dissesto quando essa viene ad inquinare l'assetto della proprietà e del controllo di una impresa, divenendo fattore interno (o aziendale) di crisi. Il fenomeno può essere analizzato utilizzando un modello di *corporate governance* tutto particolare, basato sull'interazione tra *proprietari criminali occulti* e *amministratori o imprenditori "paravento"*. Due sono i possibili percorsi che portano dall'intrusione criminale alla crisi. Da un lato l'impresa inquinata può essere più vulnerabile in quanto la sua funzione obiettivo non è orientata alla massimizzazione del profitto, ma viene distorta e strumentalizzata al fine di occultare e reintrodurre nel sistema legale flussi di liquidità illecita (*riciclaggio*). Dall'altro lato l'impresa inquinata può essere orientata al profitto, ma la sua vulnerabilità aumenta in quanto l'attività può interrompersi o cessare per l'intervento delle Autorità di polizia e giudiziarie in funzione anticrimine. Nel caso dell'impresa "catturata", è molto probabile che gli atteggiamenti degli imprenditori o amministratori "paravento" nei confronti degli esponenti della criminalità organizzata configurino condotte di tipo *cooperativo* o *collusivo*.

Tirando le somme – si veda la Tabella successiva, che identifica i casi limite – si può analizzare un modello di interazione tra scelte della criminalità organizzata ed effetti sull'equilibrio e sulle caratteristiche d'impresa, che passa per strumenti diversi e con atteggiamenti diversi dei soggetti interessati.

<b>Stadio di Sviluppo</b>	<b>Strumento di aggressione</b>	<b>Natura dell'interazione</b>	<b>Fenomenologia della possibile crisi aziendale</b>
<i>Bruco bianco</i>	Estorsione Concorrenza sleale	Non cooperativa	Declino
<i>Crisalide grigia</i>	Usura	Non cooperativa Cooperativa	Crisi finanziaria
<i>Farfalla nera</i>	Trasferimento di proprietà e/o controllo	Cooperativa	Crisi aziendale

Il risultato finale può essere quello di una trasformazione della natura dell'impresa: usando una metafora naturalistica, si passa da un'impresa legale (il *bruco bianco*) aggredita ed indebolita da estorsione e concorrenza sleale, ad un rapporto più stretto della stessa con la criminalità organizzata per il tramite della finanza d'usura (*crisalide grigia*), fino all'impresa catturata ed asservita alle finalità illegali e criminali (*farfalla nera*). Va rilevato che ciascuno stadio va

interpretato come un indicatore *autonomo* del grado e della natura dell'intreccio tra criminalità organizzata ed impresa, che quindi può presentarsi sia come momento precedente o successivo di uno stadio ulteriore, sia come situazione a sé stante.

Lo sviluppo dell'analisi delle relazioni tra performance d'impresa e presenza di criminalità organizzata richiede tecniche econometriche, ma soprattutto disponibilità di dati.

In conclusione, obiettivi, risultati e caratteristiche (limiti) della ricerca devono essere tenuti in conto nel momento in cui si traggono indicazioni di politica dell'intervento pubblico. In tale ottica va sottolineato come risultati e caratteristiche (limiti) della ricerca possono essere utilmente testati, quindi migliorati, attraverso una serie di audizioni dei soggetti – istituzionali ed associativi – presenti sul territorio. A seguito di tali audizioni, anche le indicazioni sulla politica dell'intervento pubblico ne risulterebbero rafforzate.



## 2. Analisi della vicenda giudiziaria “LIDL”: il complesso legame tra un fenomeno di corruzione privata e la dazione di denaro a favore di esponenti di una cosca mafiosa

---

### 2.1 Introduzione

Nel presente capitolo<sup>7</sup> si propone una analisi di alcune peculiarità, sotto il profilo economico e societario, che hanno caratterizzato i presunti episodi corruttivi aventi ad oggetto appalti per forniture a supermercati del “Gruppo LIDL” intervenuti negli anni dal 2015 al 2017 ed a presunte conseguenti operazioni commerciali inesistenti finalizzate all’occultamento dei derivanti proventi illeciti ed alla dazione di denaro a favore di una cosca mafiosa.

La vicenda in esame è apparsa su diverse testate giornalistiche, in particolare nel mese di maggio 2017, a seguito del Decreto mediante il quale il Tribunale di Milano disponeva l’Amministrazione Giudiziaria con riferimento a quattro Direzioni Generali della società LIDL Italia S.r.l. ai sensi dell’Art. 34 del D. Lgs 159/2011 (*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*)<sup>8</sup>. Ai fini dell’analisi si è tenuto altresì conto di altri provvedimenti emessi dal Tribunale di Milano, fra i quali il Decreto di Giudizio Immediato del 27 luglio 2017 emesso nei confronti di diversi imputati.

Si precisa che obiettivo del presente capitolo è quello di proporre una sintesi della vicenda giudiziaria sotto un profilo *tecnico-economico* allo scopo di individuare quelle anomalie e punti di debolezza nel sistema normativo e dei controlli societari che rendono possibile, per il tramite di veicoli societari, il compimento di reati connessi alla criminalità organizzata.

### 2.2 Breve sintesi della vicenda

La vicenda è incentrata su un gruppo di società ed individui, prevalentemente di origine meridionale ma residenti a Milano e dintorni, i quali si sono organizzati in *“una associazione per delinquere finalizzata a commettere una pluralità di delitti di emissione di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, omessa dichiarazione IVA, omesso versamento IVA, appropriazione indebita, ricettazione, traffico di influenze, intestazione fittizia di beni, corruzione tra privati”*.

Tali proventi illeciti erano successivamente trasferiti al Sud per il sostentamento delle famiglie di soggetti appartenenti a una cosca mafiosa che erano sottoposti a misure detentive.

---

<sup>7</sup> Si ringrazia il Dott. Giovanni Amiotti, collaboratore del Prof. Nicola Pecchiari, per la predisposizione di questo capitolo.

<sup>8</sup> Indagine DDA contro la mafia, 4 direzioni generali Lidl in amministrazione giudiziaria, 15 maggio 2017, [www.ansa.it](http://www.ansa.it); “Agevolano cosca catanese”, commissariati supermercati Lidl e vigilantes del Tribunale di Milano, 15 maggio 2017, [www.milano.corriere.it](http://www.milano.corriere.it); Mafia, commissariati 200 supermercati Lidl e vigilantes del tribunale: 14 arresti. “Sapevano bene chi corrompere”, 15 maggio 2017, [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it); Milano, le mani della mafia su supermercati e vigilantes del tribunale: 15 arresti, commissariate 4 sedi Lidl, 15 maggio 2017, [www.milano.repubblica.it](http://www.milano.repubblica.it); “La mafia garantiva monopolio appalti Lidl”. La cosca Laudani infiltrata nella società di grande distribuzione. Quattro direzioni generali commissariate per sei mesi, 15 maggio 2017, [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it); Favorivano gli interessi dei clan, 4 Lidl in amministrazione giudiziaria, 15 maggio 2017, [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

In estrema sintesi si sono manifestati i seguenti eventi:

- 1) alcune imprese operanti prevalentemente nel settore della security e della logistica hanno ottenuto appalti da alcune Direzioni del Gruppo LIDL ricorrendo a pratiche corruttive allo scopo di sapere in anticipo quale prezzo offrire per vincere gli appalti;
- 2) parte dei profitti generati mediante gli appalti ottenuti sono stati trasferiti a numerose società e imprese individuali di modesta dimensione mediante il pagamento di fatture fittizie; il denaro pagato a tali soggetti è stato restituito poi in contanti, dedotta una eventuale commissione per il “servizio”;
- 3) il denaro contante così ottenuto è stato in parte trasferito al Sud per contribuire al sostentamento delle famiglie di alcuni detenuti appartenenti ad una cosca mafiosa.

### 2.3 I soggetti coinvolti nella vicenda: individui e imprese

Nel Decreto di Giudizio Immediato risultano imputati 13 individui, dei quali 6 nati nella provincia di Catania, 2 nella provincia di Messina (uno dei quali è un Dottore Commercialista), 4 in altre province del Sud (Reggio Calabria, Lecce, Foggia e Potenza) e, infine, uno nella provincia di Cuneo (dipendente di LIDL). Oltre ad essi, all'interno del Decreto sono citati ulteriori soggetti quali, da un lato, numerosi prestanome al servizio del sodalizio criminale e, dall'altro, alcuni membri del clan mafioso destinatario delle dazioni di denaro.

All'interno del provvedimento sono citate 44 imprese, in prevalenza aventi sede legale al Nord e, nello specifico, nella provincia di Milano (20 imprese). Le forme societarie adottate da tali imprese sono quelle tipiche delle piccole-medie imprese, come evidenziato nella figura seguente.

**Figura 1 – La forma giuridica delle imprese coinvolte nella vicenda**

<i>Tipo Società</i>	<i>No.</i>	<i>Perc.</i>
Società a Responsabilità Limitata	25	57%
Società Cooperativa	12	27%
Società in Accomandita Semplice	4	9%
Società Consortile	3	7%
Totale	44	100%

La maggioranza assoluta delle società coinvolte risulta essere composta da S.r.l. (che, si fa notare, a fronte di una struttura snella e di costi contenuti, garantiscono ai soci una responsabilità limitata sotto il profilo patrimoniale). Oltre un quarto delle società coinvolte ha invece forma di cooperativa e circa il 10% di S.a.s. (per le quali, limitatamente ai soci accomandanti, vale quanto scritto in merito alle S.r.l.). Oltre alle società sopra illustrate, per la realizzazione dello schema criminoso erano impiegate numerose ditte individuali strumentali alla emissione di fatture per operazioni inesistenti (ciò, si presume, a causa della maggiore “semplicità” con cui le ditte individuali possono procedere al prelievo/occultamento di denaro da conti correnti che, sovente, sono impiegati per uso promiscuo personale e aziendale da parte dell'imprenditore).

Con riferimento invece ai settori d'attività interessati è stato possibile verificare quanto segue:

- svariate società operano in settori sensibili quali l'Edilizia (5), l'Immobiliare (4) o la Logistica (5);
- altro settore ricorrente è quello dei Servizi di Investigazione e Vigilanza (4);
- non sorprende il dato elevato delle società esercenti attività di Consulenza (9) in quanto tali società appaiono nell'indagine come totalmente fittizie ed i relativi codici ATECO sono peraltro estremamente generici (ad es. “Altri Servizi alle Imprese”).

Si riporta nella figura seguente l'articolazione settoriale delle imprese in parola.

**Figura 2 – Il settore economico delle imprese coinvolte nella vicenda**

Settore	No.	Perc.
Consulenza	9	20%
Edilizia	5	11%
Logistica	5	11%
Investigazione e Vigilanza	4	9%
Immobiliare	4	9%
Elettronica	2	5%
Agricoltura	1	2%
Autofficine	1	2%
Commercio	1	2%
Editoria	1	2%
Gestione Parcheggi	1	2%
Informatica	1	2%
Pulizie	1	2%
<i>n.d.</i>	8	18%
<b>Totale complessivo</b>	<b>44</b>	<b>100%</b>

Oltre a ciò, per 26 persone giuridiche su un totale di 46 è stato possibile estrapolare alcuni dati contabili di sintesi, nonché informazioni in merito al deposito dei bilanci d'esercizio, all'esistenza di eventuali procedure concorsuali e/o di liquidazione nonché ad eventuali trasferimenti di sede in altra provincia (operazioni tipicamente utilizzate per rendere più complesse le indagini).

**Figura 3 – Dati contabili e societari per alcune delle imprese coinvolte nella vicenda**

Soc.	Note	Ultimo Bilancio	Ricavi delle vendite (Euro migliaia)				
			2016	2015	2014	2013	2012
1		dic-12	nd.	nd.	nd.	nd.	41
2	Liquidazione	dic-13	nd.	nd.	nd.	16	33
3	Liquidazione	dic-13	nd.	nd.	nd.	666	6
4	Liquidazione	dic-13	nd.	nd.	nd.	2.168	142
5	Liquidazione	dic-14	nd.	nd.	46	10	20
6	Liquidazione	dic-14	nd.	nd.	5.717	6.691	6.147
7	Trasferimento sede	dic-15	nd.	1.767	51	nd.	nd.
8	Liquidazione	dic-15	nd.	541	nd.	nd.	nd.
9		dic-15	nd.	24	25	46	nd.
10	Fallimento	dic-15	nd.	1.305	1.567	1.664	1.353
11		dic-15	nd.	114	86	132	105
12	Trasferimento sede	dic-15	nd.	382	80	-	-
13		dic-15	nd.	1.289	1.248	1.549	1.765
14	Fallimento	dic-15	nd.	6.126	1.526	1.765	3.131
15	Fallimento	dic-15	nd.	1.233	585	796	180
16	Fallimento	dic-15	nd.	2.922	nd.	nd.	nd.
17	Fallimento	dic-15	nd.	3.980	5.416	1.138	nd.
18		dic-15	nd.	72	nd.	nd.	nd.
19	Trasferimento sede	dic-15	nd.	2.282	6.334	5.459	2.589
20		dic-15	nd.	1.579	nd.	nd.	nd.
21	Liquidazione	dic-15	nd.	212	917	373	2
22	Liquidazione	dic-15	nd.	-	-	3.473	2.477
23		giu-16	49	-	35	35	9
24		dic-16	154	89	120	101	145
25		dic-16	2.326	2.191	1.587	1.239	1.074
26		dic-16	3.395	2.191	3.183	5.115	3.428

Con riferimento ai dati riportati nella precedente tabella è possibile formulare alcune osservazioni di sintesi:

- molte delle imprese coinvolte sono in liquidazione (8) o in fallimento (5); trattasi di circostanze spesso frequenti nell'utilizzo di società da parte della criminalità organizzata;
- molte delle imprese risultano aver depositato i bilanci d'esercizio in maniera frammentaria (alcune non risultano aver depositato bilanci dal 2013-2014) ed addirittura 4 delle imprese coinvolte (non riportate nella figura 3) risultano non aver mai depositato bilanci;
- le società risultano di dimensione medio-piccola con fatturati che vanno da poche migliaia di Euro a 5-6 milioni di Euro per quelle maggiormente operative; in alcuni casi i ricavi riportati in bilancio erano peraltro quasi completamente fittizi (in quanto derivanti dall'emissione di fatture per operazioni inesistenti).

In base al Decreto si apprende che le società coinvolte *“dopo un breve periodo di tempo, vengono poste in liquidazione, spogliate di ogni bene, spostate in sedi ritenute meno rischiose da un punto di vista penale – fallimentare e a cui subentrano altre compagini sociali “nuove” destinate ad avere la medesima sorte”*. Si apprende inoltre come tale attività fosse gestita da una specifica *“figura a capo di una rudimentale struttura organizzativa deputata a gestire la liquidazione e la cancellazione di società decotte (...), previo trasferimento delle sedi in ambiti territoriali ritenuti sicuri da un punto di vista penal-fallimentare e la predisposizione di falsa documentazione INPS, attraverso la corruzione di funzionari INPS, e fiscale, attraverso la complicità di commercialisti locali”*.

## 2.4 Il disegno criminoso ed i reati contestati

Con riferimento alla vicenda in esame, erano contestati i seguenti reati:

- Art. 416 C.P. – Associazione per Delinquere, finalizzata *“a commettere una pluralità di delitti di emissione di fatture per operazioni inesistenti, dichiarazione fraudolenta mediante l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, omessa dichiarazione IVA, omesso versamento IVA, (...), ricettazione, (...), intestazione fittizia di beni, corruzione tra privati”*;
- Art. 2635 C.C. – Corruzione tra Privati tra gli Amministratori (di fatto) delle Società Appaltatrici ed un dipendente di Lidl Italia;
- Artt. 2, 5, 8, 10, 10-ter d.lgs. 74/2000 – Dichiarazione Fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, Omessa Dichiarazione, Emissione di Fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, Occultamento o distruzione di documenti contabili, Omesso versamento di IVA da parte degli Amministratori (di fatto e di diritto) delle Società Appaltatrici, Subappaltatrici e delle Società di Comodo;
- Art. 12-quinquies l. 356/1992 – Trasferimento e possesso ingiustificato di valori, per l'intestazione fittizia a prestanome delle società coinvolte nello schema criminoso;
- Art. 648 C.P. – Ricettazione, da parte dei soggetti che rappresentavano gli ultimi beneficiari del danaro *“provento”* del meccanismo criminoso.

Per molti dei reati contestati era prevista l'aggravante ex Art. 7 d.l. 152/1991 per *“aver commesso il fatto al fine di favorire l'associazione mafiosa facente capo alla famiglia Laudani”*.

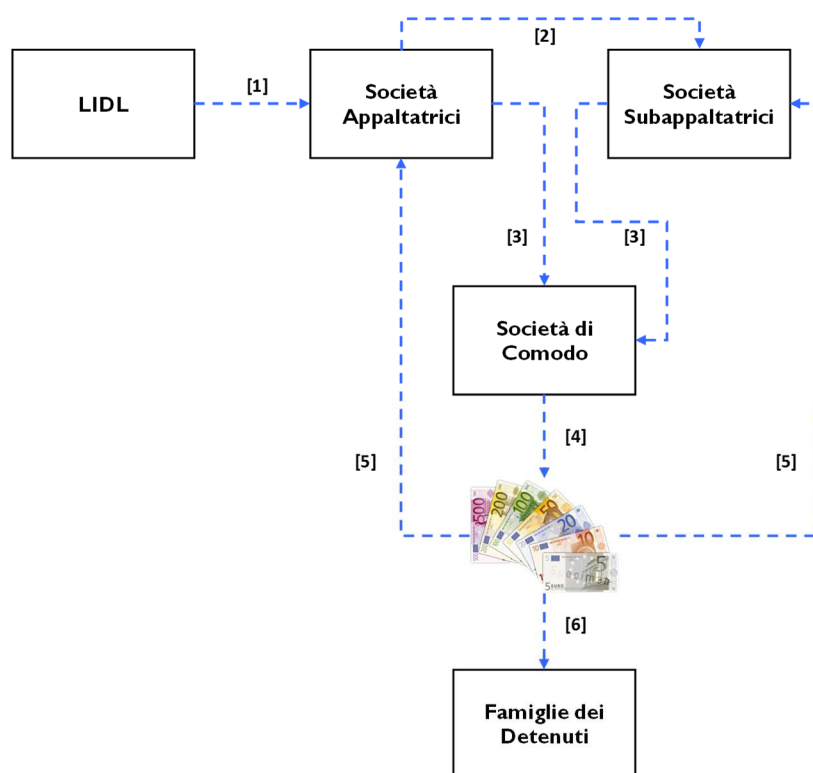
Il complessivo disegno criminoso può essere rappresentato sinteticamente come riportato nella figura 4 e si compone dei seguenti passaggi essenziali:

- [1] Attraverso un meccanismo corruttivo le Società Appaltatrici ottengono la possibilità di fornire servizi a LIDL;
- [2] Le Società Appaltatrici si avvalgono, per alcuni dei servizi inclusi negli appalti ottenuti, delle prestazioni di diverse Società Subappaltatrici;
- [3] Le Società Appaltatrici e Subappaltatrici ricevono dalle Società di Comodo fatture per acquisti fittizi che vengono regolarmente pagate; in questo modo esse iscrivono costi fittizi (riducendo il reddito, anche ai fini delle imposte) e beneficiano di fittizi crediti per IVA sulle

fatture di acquisto; da ciò consegue un vantaggio sia economico (evasione di imposte) sia finanziario (compensazione dei crediti IVA fittizi con i debiti IVA per le fatture di vendita connesse agli appalti);

- [4] Le Società di Comodo prelevano in contanti il denaro incassato al punto [3] e lo rendono disponibile, dedotta una “*commissione*” per il “*servizio di generazione della provvista*” per le finalità che seguono;
- [5] una parte del denaro generato al punto [4] è restituito alle Società Appaltatrici e Subappaltatrici per le loro finalità imprenditoriali illecite (corruzione, pagamento “in nero” dei lavoratori ecc.);
- [6] una parte del denaro generato al punto [4] è inviato, per conto dei soggetti che hanno procurato gli Appalti, alle famiglie dei detenuti della cosca mafiosa.

**Figura 4 – Rappresentazione grafica del disegno criminoso**



È evidente come alcuni dei passaggi fra quelli sopra illustrati potrebbero essere messi in atto anche con talune varianti nella realizzazione di schemi criminali analoghi; ad esempio:

- la corruzione potrebbe avere luogo per ottenere appalti da enti pubblici e non da enti privati;
- il soggetto criminale potrebbe ricorrere all'intimidazione o all'estorsione per ottenere l'appalto, piuttosto che alla corruzione (connessa invece a dazioni di denaro o ad altre utilità);
- potrebbero non essere presenti società subappaltatrici;
- la finalità della corruzione potrebbe limitarsi all'arricchimento delle società appaltatrici senza che si voglia generare fondi necessari al sostentamento delle famiglie di soggetti detenuti;
- il denaro proveniente dagli appalti ottenuti grazie alla corruzione potrebbe essere comunque distratto mediante il meccanismo delle fatture fittizie al solo scopo di proteggere il provento illecito dal rischio di confisca.

In generale si osserva la seguente intelaiatura-base del meccanismo criminoso:

1. si compie un reato al fine di ottenere ingiusto profitto, per poi
2. occultare tale profitto mediante una serie di fatture per operazioni inesistenti, ed infine
3. destinarlo ad una diversa finalità, lecita o illecita che sia.

## 2.5 Approfondimenti in merito alla realizzazione del disegno criminoso

Nel Decreto si legge che il dipendente di LIDL riceveva da 3 individui “la promessa di una somma pari al 3% sull’importo degli appalti assegnati alle imprese segnalate da questi ultimi” da due Direzioni Regionali della società, nonché riceveva “la somma di € 4.000 quale corrispettivo per far aggiudicare a tali imprese una serie di lavori dopo aver illecitamente comunicato [...] le offerte pervenute da altre imprese concorrenti, in modo tale da garantire ai correi la vincita degli appalti indetti da LIDL Italia srl ed inerenti lavori di ristrutturazione ed ammodernamento”. Con riferimento a quanto sopra riportato è possibile formulare alcune osservazioni d’interesse:

- non avendo probabilmente il dipendente della LIDL alcun potere decisionale effettivo in merito all’assegnazione degli appalti, la corruzione era finalizzata all’ottenimento di informazioni in merito alle offerte presentate dagli altri partecipanti all’appalto in modo da poter praticare un ribasso rispetto ai prezzi pervenuti dai concorrenti ed aggiudicarsi l’appalto stesso;
- si rileva una effettiva dazione di denaro a fini corruttivi per un importo non particolarmente elevato (Euro 4 mila); oltre a ciò era prevista una “commissione” del 3% sull’importo di tutti gli appalti ottenuti dal sodalizio criminale (una commissione percentuale, peraltro, non troppo distante da quella che percepirebbe un qualsiasi agente o procuratore d’affari leciti).

Nella seguente figura si fornisce una sintesi per emittente/ricevente delle fatture per operazioni inesistenti illustrate nel Decreto: le società coinvolte sono state raggruppate per settore economico (tra parentesi è indicato il numero di società) mentre le persone fisiche sono state raggruppate in unica categoria (tra parentesi è indicato il numero di persone fisiche).

**Figura 5 – Soggetti emittenti e destinatari di fatture per operazioni inesistenti (importi in migliaia di Euro)**

		Soggetti che ricevevano fatture fittizie													%	
		Commercio (1)	Consulenza (3)	Elettronica (1)	Gestione Parcheggi (1)	Informatica (1)	Investigazione e Vigilanza (1)	Logistica (4)	n.d. (4)	Persona Fisica (1)	Pizzeria (1)	Pulizie (1)	Immobiliare (1)	TOTALE		
Soggetti che emettevano fatture fittizie	Agricoltura (1)														78	4%
	Consulenza (3)							165	24				25		214	11%
	Edilizia (1)							45							45	2%
	Editoria (1)							10							10	1%
	Elettronica (1)												9		9	1%
	Logistica (1)												5		5	0%
	Persona Fisica (6)	19	89	31	60	119	182	134	145	357	10		7	1.153	62%	
	Pizzeria (1)											20			39	2%
	Pulizie (1)			133					97	79					309	17%
	TOTALE	19	222	31	60	119	182	470	326	357	10	59	7	1.862	100%	
		1%	12%	2%	3%	6%	10%	25%	18%	19%	1%	3%	0%	100%		

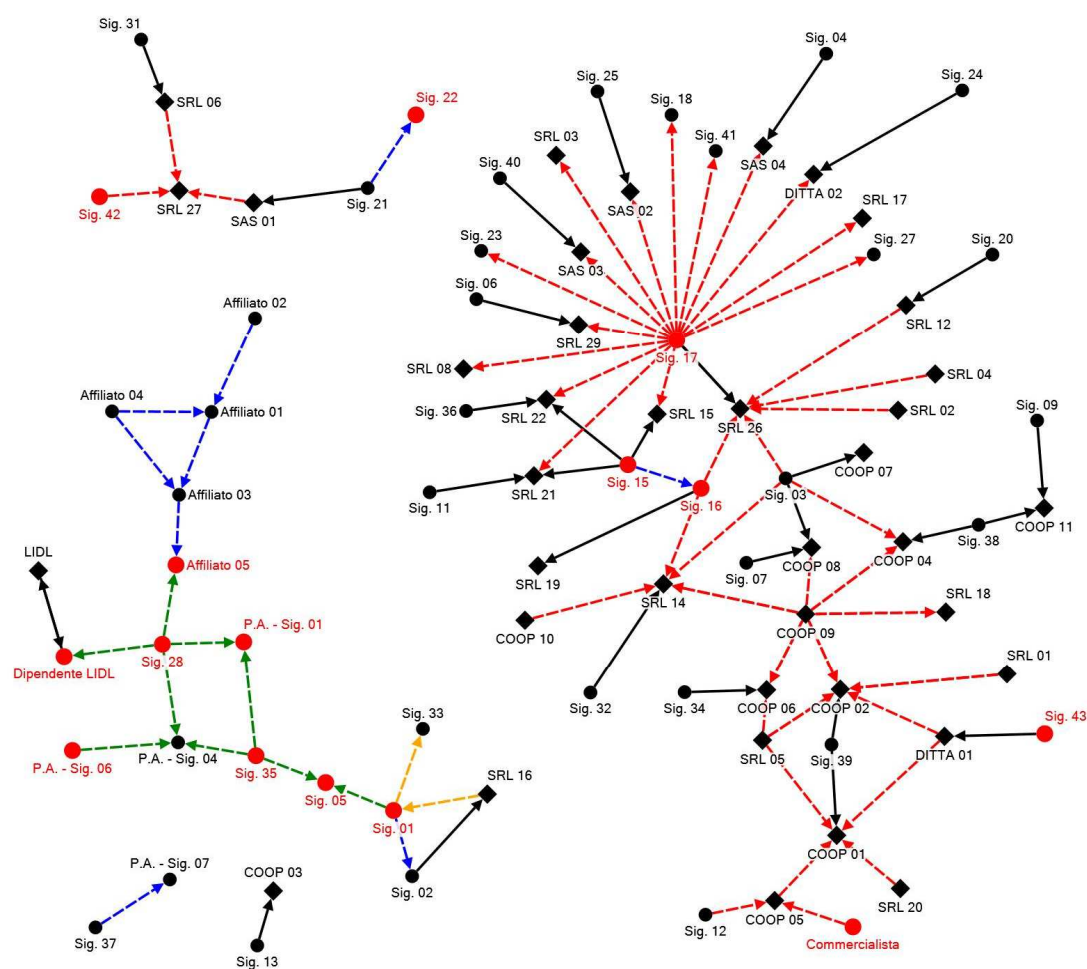
Appare interessante notare come il 62% delle fatture fittizie siano state emesse da 6 persone fisiche (imprenditori individuali) e che un ulteriore 11% sia riconducibile a 3 società di consulenza. Fra i destinatari delle fatture fittizie rilevano le 4 società della logistica (25%), 5 persone fisiche

(19%), 4 società “n.d.” di cui è noto il settore economico di appartenenza (18%), nonché l’unica società del settore investigazione e vigilanza.

Il Decreto evidenzia come molte delle società coinvolte nell’indagine fossero gestite e detenute da svariati personaggi “*disponibili ad assumersi il ‘rischio penale’ derivante dagli illeciti fiscali e previdenziali commessi ai danni delle società*”, i cui servizi di falsa fatturazione erano procacciati ed organizzati da un “*commercialista di fiducia degli altri partecipi*”. Con riferimento a tali personaggi si è rilevato come raramente essi detenessero e/o amministrassero più di una società. Ciò, unitamente alla varietà dei settori economici rilevati, lascia ipotizzare che le società/imprenditori emittenti fatture fittizie non fossero necessariamente tutti “prestanome” della criminalità organizzata (non è comunque raro che alcuni di essi siano intestatari/amministratori di decine di società); in alcuni casi, infatti, si trattava di soggetti che, dietro probabile compenso, mettevano a disposizione le proprie società per movimentare il danaro del sodalizio criminale (come attività accessoria rispetto alla ordinaria attività d’impresa svolta).

Nei due seguenti grafici si propone pertanto, nel primo, una rappresentazione dei legami palesi tra le società/individui menzionati nel Decreto, mentre, nel secondo, si aggiungono alla rappresentazione grafica anche i legami occulti collegando ciascuna società con il rispettivo referente.

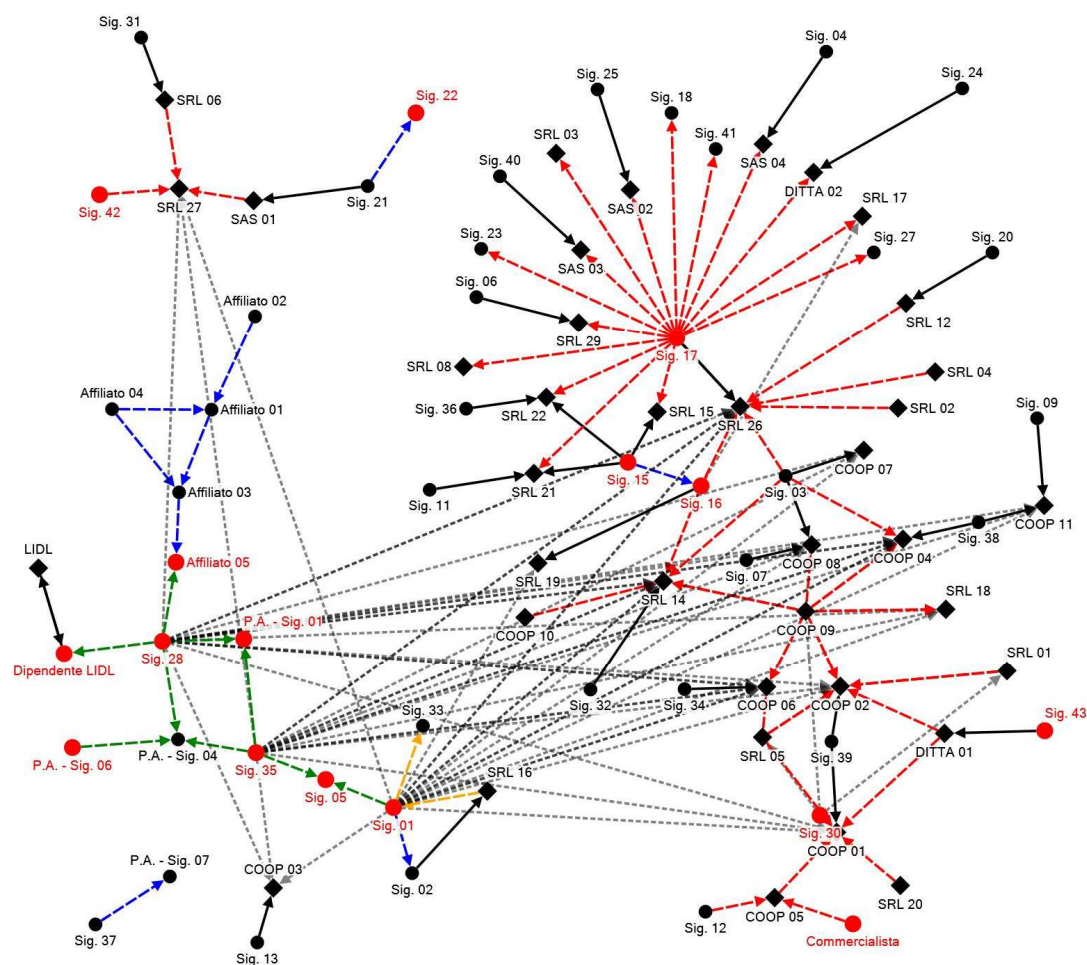
**Figura 6 – La rete (network) delle società ed individui menzionati nel Decreto: i legami palesi**



Created with NodeXL Pro (<http://nodexl.codeplex.com/>) from the Social Media Research Foundation (<http://www.smrfoundation.org>)

**LEGENDA:** linee rosse: falsa fatturazione; linee nere: collegamenti di governance (amministratori/soci); linee gialle: cessioni di beni; linee blu: legami di parentela; linee verdi: dazioni di danaro.

**Figura 7 – La rete (network) delle società ed individui menzionati nel Decreto: i legami palesi e quelli “occulti”**



Created with NodeXL Pro (<http://nodexl.codeplex.com/>) from the Social Media Research Foundation (<http://www.smr.foundation.org>)

**LEGENDA:** linee rosse: falsa fatturazione; linee nere: collegamenti di governance (amministratori/soci); linee gialle: cessioni di beni; linee blu: legami di parentela; linee verdi: dazioni di danaro; linee grigie: referenti “occulti”.

Per evidenti motivi di riservatezza non si propongono di seguito considerazione di dettaglio con riferimento alle operazioni poste in essere da specifiche persone fisiche e società. Di tali operazioni si terrà tuttavia conto nelle considerazioni conclusive del presente capitolo.

Occorre infine prestare attenzione al dato occupazionale riferibile alle società coinvolte nel disegno criminoso. Uno degli obiettivi per i quali, notoriamente, la Criminalità Organizzata decide di infiltrarsi nell'economia legale è infatti riconducibile al controllo del territorio e del consenso, con particolare riferimento alla possibilità di “influenzare” comportamento ed opinioni del personale dipendente, sovente anche in relazione alle elezioni degli enti locali.

Nella tabella seguente si riporta, ove disponibile, il numero di dipendenti in forza nelle società coinvolte.



**Figura 8 – Il numero dei dipendenti per alcune delle imprese coinvolte nella vicenda**

Soc.	Settore	2016	2015	2014	2013	2012
1	Edilizia	4	nd.	nd.	nd.	nd.
2	Consulenza	1	1	1	1	1
3	Consulenza	30	30	30	30	30
4	Consulenza	87	87	87	87	87
5	Consulenza	1	1	1	1	-
6	Investigazione e Vigilanza	172	161	161	161	161
7	Logistica	73	73	73	88	nd.
8	Elettronica	12	12	12	nd.	nd.
9	Real Estate	2	2	2	2	-
10	Gestione Parcheggi	35	35	35	48	43
11	Consulenza	1	1	1	-	-
12	Consulenza	11	11	11	-	-
13	Investigazione e Vigilanza	2	2	2	2	11
14	Consulenza	15	15	15	27	13
15	Investigazione e Vigilanza	24	24	24	14	20
16	Immobiliare	21	21	21	nd.	nd.
17	Immobiliare	131	131	131	273	51
18	Edilizia	-	-	-	nd.	nd.
19	Logistica	nd.	nd.	nd.	2	1
20	Logistica	4	4	4	nd.	nd.
21	Consulenza	-	-	-	-	-
22	Investigazione e Vigilanza	-	-	-	10	71
23	Edilizia	-	-	-	-	-
24	Informatica	-	-	-	-	-
25	Autofficine	14	14	13	11	6
26	Edilizia	14	14	16	13	13
<b>TOTALE</b>		<b>654</b>	<b>639</b>	<b>640</b>	<b>770</b>	<b>508</b>

Il dato appare estremamente preoccupante in quanto, nel periodo oggetto d'esame, le imprese del sodalizio occupavano una media di ca. 640 dipendenti, con un picco di 770 nel 2013 (trattasi ad evidenza di un dato sottostimato posto che per numerose società non è stato possibile reperire il numero dei dipendenti).

## 2.6 Considerazioni conclusive sulla vicenda giudiziaria

La vicenda giudiziaria in esame si è strutturata, in sintesi, come segue:

- dietro un compenso, peraltro di entità non particolarmente elevata, il sodalizio criminale corrompeva un dipendente della LIDL per ottenere informazioni in merito alle offerte concorrenti in gare d'appalto promosse dalla LIDL medesima;
- a fronte di tali informazioni il sodalizio criminale praticava in sede di offerta i necessari ribassi per aggiudicarsi gli appalti; il ribasso era inoltre reso possibile dall'illecito "vantaggio competitivo" rappresentato da illeciti fiscali ottenuti per il tramite di fatture fittizie;

- il profitto illecito così realizzato era infine distratto (anche con lo scopo di renderne disagevole la tracciabilità tramite un cospicuo network di società di comodo che si prestavano all'emissione di fatture per operazioni inesistenti), sino ad essere prelevato in contanti e distribuito ai familiari di soggetti detenuti legati alla cosca mafiosa Laudani.

Da quanto illustrato nei precedenti paragrafi emergono evidenti profili di criticità in termini di danno economico-sociale generato da siffatti meccanismi criminosi; difatti:

- 1) si ha un **afflusso di capitali ad un clan mafioso** e, nel caso in specie, tali capitali erano finalizzati al **sostentamento dei familiari di soggetti detenuti** – fatto che rafforza la coesione dell'organizzazione criminale in quanto erogatore di “welfare” ai propri associati;
- 2) si ha un danno “di mercato” derivante dalla **distorsione della concorrenza** che ha una duplice origine: la corruzione con offerte al ribasso unita all'adozione di pratiche finalizzate all'illecita riduzione dei costi (quali l'omesso versamento delle imposte); tutto ciò consentiva al sodalizio di aggiudicarsi appalti praticando prezzi più bassi rispetto ai concorrenti;
- 3) si ha un **danno erariale** per omessi dichiarazione e versamento delle imposte.

La significatività di tali profili di danno non può che destare estrema preoccupazione specialmente qualora si consideri l'elevata **semplicità dello schema criminoso adottato**, realizzabile mediante dazioni di danaro di poche migliaia di euro, una o poche S.r.l./Cooperative ed una *manciata* di società di comodo (di fatto piccole o micro imprese) e connessi prestanome/referenti.

In conclusione, non si possono non menzionare alcune problematiche collaterali, ovvero:

- la connivenza con il clan mafioso di un **dottore commercialista** messinese che organizzava l'intera rete di soggetti disponibili alla emissione di fatture false; ciò risulta preoccupante per due evidenti ragioni: primo, perché soggetti “pericolosi” possono appartenere al Albi Professionali regolamentati e, almeno in linea teorica, sottoposti a vigilanza; secondo, perché si conferma la tendenza della criminalità organizzata ad ampliare la propria capacità di infiltrazione nell'economia legale, avvalendosi di professionisti conniventi;
- la presenza di un **“meccanismo di sparizione” delle società** organizzato da altro professionista che prevedeva, oltre al fallimento e liquidazione di tali società, il **trasferimento della sede “in ambiti territoriali ritenuti sicuri da un punto di vista penal-fallimentare”**: ciò evidenzia come vi sia un incentivo alla **mobilità criminale** determinato dal rischio di mancato coordinamento delle forze investigative quando risultano coinvolti molteplici ambiti territoriali;
- l'**ottenimento di consenso e controllo del territorio** mediante l'offerta e/o mantenimento di posti di lavoro in società legate a soggetti mafiosi, generando così una possibile influenza diretta e indiretta su numerosi cittadini.

## 2.7 Considerazioni conclusive in merito ai sistemi di controllo e prevenzione; elementi di complementarità con il progetto di ricerca “Luce sul Grigio” (capitolo I)

Il caso oggetto di analisi porta inevitabilmente alla luce variegate carenze dei sistemi di controllo e prevenzione dell'infiltrazione del crimine organizzato nell'economia legale, ovvero:

- l'**assenza di meccanismi di controllo preventivo anti-corruzione (anche ai sensi del D.Lgs. 231/2001) da parte delle imprese** (nel caso in esame la LIDL); sebbene negli ultimi anni siano state emanate diverse norme sul tema, le prassi delle imprese sono ancora alquanto inefficaci nel prevenire il rischio di reati in materia di

corruzione; oltre all'assenza di "effettivi" meccanismi volti ad impedire che l'assegnazione degli appalti dipenda, nella sostanza, da una sola persona, le imprese evidenziano, in generale, una scarsa capacità nel valutare le controparti allo scopo di accertarne l'affidabilità, non solo economica ma anche "legale"; tutto ciò si correla, nel caso delle imprese del Nord, ad una scarsa, se non inesistente, percezione del rischio che alcune controparti possano essere legate alla criminalità organizzata;

- nella vicenda LIDL si osserva inoltre una particolarità: la società è una sola, ma è articolata in Direzioni Regionali sostanzialmente autonome che sono censite, nel Registro delle Imprese, come **"unità locali"** e, in quanto tali, pur se dotate di autonomia gestionale, non redigono un proprio bilancio né sono dotate di organi amministrativi e di controllo specifici; per unità locali si intendono infatti impianti operativi o amministrativi e gestionali (es. laboratorio, officina, stabilimento, magazzino, deposito, ufficio, negozio, filiale, agenzia, eccetera) ubicati in luoghi diversi da quello della sede legale, nei quali si esercitano stabilmente una o più attività specifiche tra quelle dell'impresa; ne consegue che una impresa plurilocalizzata svolge le proprie attività in più luoghi, ciascuno dei quali costituisce un'unità locale. Orbene, come risulta dagli esempi sopra indicati, **il concetto di unità locale può essere riferito a sedi nelle quali sono solamente sostenuti costi (magazzini e laboratori) o a sedi nelle quali possono essere generati anche significativi volumi di ricavi (filiali, negozi, agenzie ecc.);** ciò dovrebbe far riflettere sul fatto che realtà economicamente rilevanti possano essere configurate, ancora oggi, quali unità locali senza quindi essere, da un lato, trasparenti in termini di bilanci ed altre informative obbligatorie, dall'altro, dotate di organi amministrativi e di controllo con profili di responsabilità chiari e trasparenti ai sensi delle norme di legge applicate ai soggetti societari;
- data l'incapacità delle imprese (ma ciò vale anche per gli enti locali) nel valutare il profilo di "legalità" delle controparti, occorre riflettere sulla **necessità di estendere ad ambiti diversi il meccanismo delle Certificazioni Antimafia rilasciate dalle Prefetture** (in tal senso l'esperienza del cd. *Protocollo Antoci* costituisce una *best-practice*);
- **l'utilizzo a scopi criminali di società di modesta dimensione**, la cui effettiva attività economica appare dubbia e che spesso non depositano bilanci, non versano le imposte ecc.; tale problematica, considerando la numerosità in Italia di siffatte società, suggerisce la **necessità che siano operativi e tempestivi database nazionali in cui dati personali, societari, fiscali, bancari, previdenziali ecc. siano combinati allo scopo di monitorare, per il tramite di adeguati indicatori di anomalia, la costituzione ed esistenza di soggetti societari "discutibili"**, i quali possono essere connessi alla rete della criminalità organizzata. Ciò consentirebbe alle forze investigative di porre in essere con celerità gli accertamenti necessari alla verifica della legalità di tali soggetti societari;
- dato il frequente utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, occorre ragionare sin da ora su come **l'entrata in vigore della fatturazione elettronica per le transazioni tra imprese private** possa consentire il monitoraggio e l'individuazione di operazioni potenzialmente illecite;
- **gli ordini professionali non sono in grado di garantire la legalità dei propri professionisti**, che spesso sono coinvolti in meccanismi illeciti, dall'elusione fiscale alla collaborazione con la criminalità organizzata; tutto ciò impone una **riflessione concreta sui meccanismi di accesso alle professioni abilitate e sul rigore dei meccanismi sanzionatori**;
- nel momento in cui transazioni fittizie comportano la movimentazione di denaro tramite conti correnti e contanti, si conferma **la strutturale incapacità del sistema bancario nel segnalare operazioni sospette**; le attuali possibilità di prelievo in contanti consentono evidentemente la realizzazione di flussi di denaro apparentemente

modesti che tuttavia, come nel caso esaminato, sono collegati a esigenze di provvista destinate a famiglie mafiose.

Appare interessante notare come la vicenda giudiziaria LIDL presenti significativi **elementi di collegamento ed anche complementarietà con i risultati del progetto di ricerca “Luce sul Grigio”** di cui al Capitolo I.

In termini di **collegamento**, appare infatti evidente come anche in questo caso sia centrale, nell’ambito di uno schema corruttivo a beneficio dei mafiosi, il **ruolo svolto da società di modeste dimensione nella emissione di fatture per operazioni inesistenti**. In tale ottica si rammenta che dalla menzionata ricerca emerge come il 57% dei reati cd. “tipici” consista proprio nella **emissione di fatture per operazioni inesistenti**, evidenziando la centralità di tale “strumento” illegale nell’ambito dei diversi disegni criminosi che possono essere realizzati (le fatture fittizie sono infatti lo strumento più semplice e rapido per trasferire fondi da una società all’altra).

In termini di **complementarietà**, si rammenta che nella citata ricerca sono state analizzate le sole imprese con sede legale in Lombardia che sono dotate di controllo contabile obbligatorio, assumendo che tale ultimo aspetto ne rafforzi la governance; nella vicenda “LIDL” si osserva invece il notevole utilizzo di **società di piccola dimensione**, i cui assetti di governance sono inesistenti (è presente solo l’organo amministrativo). L’utilizzo di società di modesta dimensione prive di organi di controllo contabile è altresì nota nel campo delle frodi carosello in materia di IVA; pertanto le **vicende giudiziarie quali quella in esame forniscono una panoramica sull’utilizzo dei veicoli societari da parte della criminalità organizzata complementare a quelle della ricerca “Luce sul Grigio”**.

### 3. Sintesi della vicenda giudiziaria “FIERA”: l’agevolazione di soggetti indagati per associazione a delinquere e riciclaggio, l’illecita infiltrazione nelle attività fieristiche

---

Ulteriore esempio di infiltrazione della criminalità mafiosa nel tessuto economico milanese è la vicenda FIERA. L’indagine che nell’anno 2016 ha comportato l’amministrazione giudiziaria dapprima di NOLOSTAND S.p.a. e poi di alcune funzioni della controllante FIERA MILANO S.p.a. riguardava due imprenditori di origine siciliana, inizialmente indiziati per essere contigui alla criminalità organizzata di stampo mafioso, nello specifico alle famiglie trapanesi di Pietraperzia e di Partanna. I due imprenditori da tempo, e tramite il ricorso a prestanome, operavano in provincia di Milano attraverso un gruppo societario consortile attivo nel settore degli allestimenti di stand per fiere ed esposizioni.

Le attività dirette dalla Procura della Repubblica di Milano consentivano di rilevare che diverse società appartenenti al consorzio in argomento, di fatto sempre riconducibili ai due indagati anche se, come anticipato, formalmente gestite da loro prestanomi, erano coinvolte in ripetute condotte illecite di natura penal-tributaria, quali l’emissione e l’utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, l’omesso versamento di IVA e la sottrazione fraudolenta del pagamento delle imposte.

A latere della vicenda penale, che ha già visto la condanna in primo grado di giudizio dei due indagati a diversi anni di reclusione per tutti i reati loro contestati, commessi con l’aggravante dell’aver favorito l’attività di un’associazione mafiosa (nel corso delle indagini veniva, infatti, accertato che, dopo alcuni “passaggi intermedi” su conti correnti radicati in Bulgaria, in Slovenia ed in Croazia, una parte del denaro provento degli illeciti tributari veniva materialmente trasferito in Sicilia a beneficio degli appartenenti alle citate famiglie), la Procura inquirente approfondiva la natura dei rapporti esistenti tra il gruppo consortile e le citate NOLOSTAND S.p.a. e FIERA MILANO S.p.a..

In tale contesto, emergeva come i due imprenditori in argomento fossero riusciti ad acquisire importanti appalti e commesse dalle società del polo fieristico cittadino attraverso il mantenimento di rapporti diretti, costanti, e preferenziali con esponenti aziendali (personale operativo, direttivo e dirigenziale) delle società predette. In tal modo, ponendo in essere comportamenti assolutamente contrari ai vigenti codici etici (ad esempio, omettendo controlli o fornendo notizie qualificate e riservate) i dipendenti infedeli permettevano al gruppo consortile di aggiudicarsi, nell’anno 2013, un iniziale appalto “quadro” (un contratto pluriennale per la fornitura omnicomprensiva dei servizi di allestimento e montaggio degli stand), consentendogli così di diventare, in breve tempo, l’unico fornitore per i servizi da rendere all’interno delle aree di Milano e di Rho (complessivamente è stata ricostruita l’assegnazione di lavori per circa 20 milioni di euro, alcuni dei quali ottenuti anche in relazione alla manifestazione EXPO 2015).

Partendo da tali elementi, la Procura richiedeva ed otteneva dalla Sezione Autonoma Misure di Prevenzione del Tribunale di Milano l’emissione, dapprima nei confronti di NOLOSTAND S.p.a. e poi nei confronti di alcune funzioni di FIERA MILANO S.p.a., del provvedimento di amministrazione giudiziaria previsto dal Codice Antimafia.

Va ricordato che la ratio di tale norma è, infatti, quella di tutelare la libera concorrenza del mercato dalle infiltrazioni della criminalità organizzata, così evitando che appartenenti alla stessa possano ritrarre vantaggi dal libero esercizio delle attività economiche.

Le successive indagini e gli approfondimenti tecnici “interni” esperiti dal nominato amministratore giudiziario consentivano di comprendere che l’acquisizione ed il mantenimento di tali commesse era stato possibile grazie alla presenza, soprattutto all’interno di FIERA MILANO S.p.a., di gravi e profonde carenze nei sistemi di amministrazione e di controllo. FIERA

MILANO S.p.a. agiva, infatti, nei confronti della controllata NOLOSTAND S.p.a. come una vera e propria capo gruppo su cui, in esecuzione di specifici contratti quadro, erano centralizzate tutte le più importanti funzioni aziendali (acquisti, consulenza legale, organizzazione, pianificazione, controllo, personale, contabilità, bilancio, ecc. ...).

Alla valutazione del Tribunale venivano quindi sottoposte le seguenti criticità:

- incompleta raccolta, nella fase di predisposizione ed assegnazione del primo contratto, di informazioni e documentazione riguardanti le società ed i loro effettivi titolari economici;
- anomalie nella fase di rinnovo dello stesso contratto;
- mantenimento da parte del personale di FIERA MILANO S.p.a. e di NOLOSTAND S.p.a. di relazioni dirette con i due imprenditori indagati, nonostante questi ultimi risultassero formalmente estranei agli organi direttivi della società consortile. In sostanza, a vari livelli di gestione e con vari profili di responsabilità, il personale in questione abitualmente conferiva e prendeva accordi con due persone fisiche che, per lo meno formalmente, nulla avevano a che vedere con la società vincitrice del contratto;
- mancata valutazione della congruità economica e tecnica dei servizi forniti dalla consortile, generando così una situazione di completa assenza di ogni tipo di controllo sui lavori eseguiti e sul personale impiegato, e, quindi, di riflesso, sui relativi pagamenti. Si accertava, infatti, il mancato rispetto della consequenzialità di tutte le attività del cosiddetto “ciclo passivo” (emissione dell’ordine, svolgimento del servizio oggetto della prestazione, emissione della fattura e pagamento del fornitore): i pagamenti erano erogati alla consortile senza alcuna verifica di un formale preventivo – spesso assente – e, soprattutto, senza alcun controllo del personale effettivamente operante nel cantiere e sulle ore da questo effettivamente svolte.  
In sostanza, risultavano notevolmente carenti, quando non completamente assenti, tutte le necessarie procedure utili a determinare l’effettiva prestazione del servizio erogato: non risultavano, infatti, mai effettuati controlli delle presenze, ed ogni reportistica, per altro predisposta senza l’ausilio di sistemi automatizzati, era sovente manipolata dagli stessi dipendenti della consortile;
- omessa comunicazione alla stazione appaltante EXPO 2015 S.p.a. (e, quindi, di riflesso alla Prefettura U.T.G. di Milano) dei dati relativi a due società, sempre appartenenti al citato consorzio e sempre controllate dagli indagati, che sfruttando le citate carenze erano state dichiarate vincitrici di alcuni lavori per l’allestimento di alcuni padiglioni di Rho nel quadro dell’esposizione universale EXPO 2015.  
A seguito di tale omessa comunicazione, determinata dal mancato inoltrare di alcune varianti di un originario contratto tese ad aumentarne il valore sopra le soglie di verifica imposte dai protocolli d’intesa, le due società hanno potuto eseguire i lavori e riceverne i pagamenti, senza incorrere nei previsti e preventivi controlli antimafia;
- carenze nel funzionamento dell’organismo di vigilanza di cui al Decreto Legislativo n. 231/2001, organo che, sebbene destinatario nel tempo di diverse segnalazioni anonime sulla società consortile e sull’effettivo ruolo in essa rivestito dai due imprenditori indagati, si era limitato ad un esame formale e superficiale della pratica, senza eseguire alcun tipo di verifica interna;
- carenze nell’intero modello organizzativo ex Decreto Legislativo n. 231/2001, relativamente all’individuazione delle cosiddette aree di rischio (nello specifico la funzione acquisti e la gestione dei rapporti con i fornitori) e dei necessari presidi di controllo.

Infine, dallo sviluppo delle indagini anche nei confronti di altri fornitori estranei al gruppo consortile, sono poi emersi fatti di corruzione privata: alcuni dipendenti di FIERA MILANO S.p.a. sono, infatti, risultati percettori di tangenti allo scopo di facilitare l’assegnazione di contratti, omettere i relativi controlli e fornire informazioni privilegiate.

## 4. Appalti

---

### 4.1 Considerazioni generali e osservazioni sui possibili indicatori di anomalia

Per le organizzazioni criminali il settore degli appalti e degli incanti pubblici ha sempre rivestito un interesse particolare ed oggi più che mai strategico, a causa dell'enorme e conseguente flusso di risorse finanziarie da esso derivante.

Dapprima storicamente limitato al solo meridione, dove la realizzazione di opere pubbliche spesso rappresentava l'unico canale di sostegno all'imprenditoria locale e l'unica fonte di accesso al lavoro per le popolazioni locali (e nel contempo, per l'organizzazione criminale, fonte di acquisizione del consenso sociale), l'interesse delle associazioni mafiose si è ormai esteso a tutte le aree del Paese, andando oltre il tradizionale comparto dell'edilizia e delle costruzioni, per espandersi ad altri settori ad alto valore aggiunto quali quello dei servizi (smaltimento rifiuti urbani, trasporti, ecc. ...), delle partecipate e soprattutto della sanità.

Come dimostrato dall'esperienza, l'attività invasiva della criminalità mafiosa si presenta evidente lungo tutta la cosiddetta "filiera dell'appalto": lo scopo è sempre quello di indirizzare, attraverso il ricorso a varie tecniche di "manipolazione" del mercato, diverse a seconda del settore economico interessato e dell'oggetto della gara, l'aggiudicazione dei contratti (appalti e subappalti) a vantaggio di società direttamente o indirettamente controllate.

Nel tradizionale settore delle costruzioni e dell'edilizia, il controllo delle commesse si estende a tutte le fasi di esecuzione dell'opera, con particolare riguardo a quelle attività che non richiedono particolari e specifiche competenze tecniche ed ingegneristiche, quali ad esempio i "noli a freddo" (il noleggio di beni o attrezzature senza alcun operatore addetto all'uso di essi), i "noli a caldo" (la fornitura di un bene e del personale addetto al suo impiego), la fornitura di materiale o di manodopera non specializzata (spesso attraverso società cooperative) il movimento terra, lo sgombero e la gestione dei rifiuti, e la fornitura di servizi di guardiania ai cantieri.

La capacità di infiltrazione delle organizzazioni criminali, specialmente in zone del Paese distanti da quelle d'origine, è oggi diventata più sottile, per così dire più "imprenditoriale": pur non abbandonando del tutto il ricorso all'intimidazione, alla violenza ed alla minaccia nei confronti dei concorrenti (i danneggiamenti, gli incendi o i furti dei mezzi di cantiere spesso costituiscono uno strumento da utilizzarsi in ultima istanza), l'organizzazione acquisisce oggi la commessa o il subappalto pubblico ponendosi di fatto quale migliore contraente.

Tale obiettivo viene raggiunto attraverso la fornitura di servizi a prezzi assolutamente più convenienti di quelli praticati dai concorrenti, che, di fatto, e senza "colpo ferire" (l'organizzazione è ben consapevole che il ricorso ad atti eclatanti risveglia l'attenzione delle forze dell'ordine e dalla magistratura) vengono marginalizzati e piano piano allontanati dal mercato.

Il prezzo più conveniente per uno sbancamento, per la fornitura del personale non specializzato, o per la rimozione e lo smaltimento delle macerie provenienti dagli scavi o dalle demolizioni, è raggiunto attraverso la perpetrazione di diversi comportamenti illeciti che, proprio perché diffusi anche in contesti imprenditoriali non penetrati dalla criminalità organizzata, sono purtroppo "meno visibili", sovente poco compresi o talvolta addirittura percepiti come normali.

Ci si riferisce al ricorso all'evasione fiscale, soprattutto nelle sue forme più pericolose contraddistinte dall'utilizzo e dall'emissione di false fatturazioni, all'evasione contributiva, spesso realizzata sfruttando in compensazione inesistenti crediti d'imposta generati con il ricorso alla false fatturazioni passive, a violazioni delle norme che regolano l'impiego della manodopera, la

sicurezza dei lavoratori e dei luoghi di lavoro, la gestione e la movimentazioni dei rifiuti (a maggior ragione se pericolosi).

Tutte queste condotte, che costituiscono solo un esempio dell'ampia gamma di comportamenti possibili, sono in grado di generare per l'organizzazione criminale un duplice ordine di vantaggi: da un lato, la creazione di "fondi neri" o "fuori bilancio", spesso utilizzati anche per porre in essere condotte di corruzione a favore di funzionari pubblici infedeli, e dall'altro, un'illecita compressione dei costi il cui effetto principale è proprio quello di rendere possibile l'offerta di preventivi a prezzi ridottissimi, spesso anche molto lontani dalle medie o dai valori di mercato.

È di tutta evidenza come tali tecniche di "manipolazione" siano meno visibili e, quindi, meno percepite nella loro pericolosità rispetto al ricorso alle classiche condotte violente, quali l'incendio dell'escavatore di un concorrente o il danneggiamento delle strutture di un cantiere: esse, inoltre, trovano paradossalmente una facile proliferazione nei contesti in cui gli appalti pubblici sono concessi facendo riferimento al solo criterio del "massimo ribasso".

Le Pubbliche Amministrazioni, in special modo quelle locali, devono quindi dotarsi al proprio interno di efficienti ed adeguati sistemi di controllo, in grado di comprendere e percepire tutte le anomalie sopraindicate. In sostanza, banalizzando il discorso, il sistema di controllo dovrebbe essere in grado di domandarsi perché un'impresa, magari di recente costituzione, oppure con sede in un luogo notevolmente distante da quello in cui l'appalto deve essere realizzato, sia in grado di offrire un prezzo molto più basso non solo di quello dei concorrenti, ma anche di quello "medio di mercato", dandosi quindi una risposta sull'esistenza di una reale convenienza economica ed imprenditoriale retrostante.

Tali elementi di sospetto devono rilevarsi dalla lettura e dall'esame di tutta la documentazione relativa ai contratti – ivi compresi quelli di subappalto – e, soprattutto, dall'esame delle specifiche tecniche ed economiche delle singole transazioni.

Su quest'ultimo punto, di particolare interesse è anche l'attenzione alle cosiddette operazioni finanziarie sospette, così come qualificate dal recentemente modificato Decreto Legislativo n. 231/2007. Il Comune di Milano è stato tra le primissime Amministrazioni Pubbliche a dotarsi di uno specifico organo allo scopo deputato, organo che, nel tempo, ha già inoltrato all'Unità d'Investigazione Finanziaria diverse segnalazioni alcune delle quali relative anche ad appalti e finanziamenti.

Con riferimento all'esperienza pratica e senza alcuna pretesa di esaustività, si può affermare che nello specifico settore degli incanti pubblici hanno rappresentato situazioni anomale, spia di un'eventuale infiltrazione e, quindi, meritevoli di attenzione da parte delle procedure interne, le seguenti fattispecie:

- richieste di partecipazioni alle gare da parte di società di recente costituzione, prive di specifici requisiti soggettivi, economici o tecnici, con sede o luogo di operatività notevolmente distante da quello in cui l'appalto deve essere realizzato;
- cambi nell'assetto proprietario coincidenti o immediatamente successivi alla presentazione della richiesta o meglio all'aggiudicazione dell'opera;
- operazioni di capitalizzazione e di finanziamento soci coincidenti o immediatamente successive alla presentazione della richiesta o meglio all'aggiudicazione dell'opera;
- realizzazione, sempre in prossimità della presentazione della richiesta o dell'aggiudicazione dell'opera, di operazioni di cessioni e di affitto di azienda a favore di terzi imprenditori, che così si trovano di fatto a operare con la Pubblica Amministrazione senza essere stati sottoposti ad alcun vaglio o controllo preventivo;
- concessione di subappalti non supportata dal deposito della prevista documentazione oppure in misura ingiustificata quando non superiore alla quota prevista dalla legge;
- cessione a favori di terzi dei crediti derivanti dall'appalto o dal subappalto, ricordando, in proposito, che tutti i pagamenti afferenti alla cosiddetta filiera dell'appalto sono soggetti a specifici obblighi di tracciabilità al cui rispetto sono tenute tutte le parti



interessate (stazione appaltante, appaltatore, subappaltatore, fornitore, sub fornitore, ecc. ...).

Sempre l'esperienza pratica evidenzia che alcune procedure di aggiudicazione si sono rivelate particolarmente "a rischio", in quanto spesso utilizzate da amministratori pubblici infedeli per favorire taluni imprenditori o per far lievitare a loro favore i costi dei servizi e delle forniture: su queste procedure i sistemi di controllo interni devono porre la massima attenzione. Ci si riferisce, in particolare:

- alle procedure d'urgenza, in cui i soggetti pubblici affidano lavori ricorrendo ai cosiddetti cottimi fiduciari, in modo da assicurare, anche in assenza dei motivi di impellenza previsti per legge, l'affidamento delle opere a ben individuati soggetti economici, tramite il ricorso a trattative private;
- al frazionamento degli appalti in più lotti o stralci; tecnica attraverso cui è possibile adottare procedure caratterizzate da un regime di pubblicità più agevole e da termini procedurali ridotti rispetto a quelli ordinari, eludendo così i metodi di calcolo del valore degli appalti fissati dalla normativa;
- alle concessioni di varianti in corso d'opera, ammesse solo in ipotesi specifiche e tassative.

In alcuni casi, infatti, l'accordo tra l'amministratore infedele e l'impresa controllata dalla criminalità organizzata prevedeva, a fronte della aggiudicazione ad un prezzo notevolmente ridotto, un preventivo assenso a future varianti in corso d'opera, allo scopo di far lievitare a posteriori il prezzo del contratto.

Oltre agli appalti, altro settore a notevole rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata è quello relativo alla concessione, sotto qualsiasi forma, di agevolazioni e finanziamenti pubblici, sia nazionali che internazionali (ad esempio, comunitari). Anche in questo caso, la Pubblica Amministrazione deve dotarsi di sistemi di controllo interni in grado di compiere sia una preventiva analisi della congruità delle caratteristiche economico - patrimoniali del richiedente rispetto al progetto finanziato o all'agevolazione di spesa richiesta, sia un continuo controllo in itinere sul concreto utilizzo dei fondi.

Non vanno poi dimenticate le infiltrazioni nel settore del commercio al dettaglio, sia in settori tradizionalmente a rischio quali quello della ristorazione sia in settori più innovativi quali quelli dei servizi di gioco (video lottery) e dei cosiddetti compro oro, settore quest'ultimo più rigorosamente regolamentato dalla normativa recente in relazione alla sua specifica pericolosità.

In tali ambiti, l'esperienza, specie nel settore della ristorazione, ha rilevato come possibili indici di rischio "riciclaggio" il verificarsi, in un ristretto arco temporale, di repentine e ripetute cessioni, subingressi o affitto delle licenze, specialmente dopo o conseguentemente all'esecuzione di lavori di riammodernamento e di ristrutturazione dei locali che, per importo e tipologia, non sono giustificabili dalle dimensioni e soprattutto dalla localizzazione e dal bacino di utenza dell'esercizio.

## **4.2 Le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore delle "trasformazioni territoriali"**

### **Premessa**

Il presente capitolo è un tentativo di approccio al problema della presenza e dell'attività della criminalità organizzata nelle cosiddette "trasformazioni territoriali", che prescindano dall'attività investigativa e dall'attività repressiva, compiti svolti dalla magistratura e dalle forze di polizia.

I risultati sino ad ora ottenuti sono importanti e tuttavia si è ancora molto lontani dall'aver ottenuto una visibile riduzione dei reati, con la certezza di vederli calare al di sotto di una soglia

“fisiologica”, ossia ben sapendo che estirpare totalmente questi fenomeni malavitosi dalla nostra società è pressoché impossibile, sia per il forte radicamento storico, sia per via del contesto mondiale, che vede anche l’arrivo nel nostro Paese di fenomeni di criminalità organizzata provenienti da altri Paesi.

Queste note sono anche il frutto di esperienze dirette acquisite nel settore delle costruzioni da uno dei membri di questo Comitato. L’ottica prevalente è quella legata al mondo dell’appalto di opere pubbliche e all’attività amministrativa di riferimento. Si tratta, in sostanza, di esaminare la filiera delle attività di trasformazione territoriale e di produzione edilizia, essendo questo forse il settore di attività più largamente infiltrato dalla criminalità organizzata, o quantomeno quello maggiormente emerso come tale dalle indagini della magistratura.

Le ragioni di questa concentrazione dell’attività della malavita nelle trasformazioni territoriali – urbanistica, edilizia pubblica e privata, difesa del suolo – ma anche nelle attività che vi si ricollegano, quali lo smaltimento dei rifiuti e il movimento di terra, sono sostanzialmente le seguenti:

- le trasformazioni urbanistiche (ossia rendere edificabili i suoli) consentono la creazione di ricchezza senza apparente sottrazione di ricchezza altrui, posto che si tratta di gestire beni comuni sulla base di decisioni politico-amministrative;
- nelle opere pubbliche si tratta di spendere denaro pubblico, che da taluni viene spesso considerato, più o meno inconsciamente, come una sorta di “res nullius”;
- lo smaltimento dei rifiuti, operazione costosa se fatta secondo le norme, consente margini di guadagno enormi qualora sia fatta illecitamente.

Partendo da queste considerazioni si rileva che nessun intervento efficace è stato fatto sul piano della legislazione relativa alle trasformazioni territoriali, per quanto riguarda le norme sulla regolamentazione delle attività economiche e amministrative dello Stato e delle amministrazioni periferiche: comuni, province e regioni.

## Considerazioni

Ciò detto si rendono necessarie alcune considerazioni sull’impianto legislativo che presiede e regola le attività di trasformazione territoriale e più in particolare le attività edili in opere pubbliche. Le attività dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle società a prevalente capitale pubblico (dunque riconducibili all’utilizzo di denaro pubblico), in particolare nel settore edile, si concretizzano in acquisti di cose future, vale a dire in operazioni tra le più delicate. Di qui la necessità di introdurre norme che consentano di individuare, nella miglior maniera possibile, le caratteristiche del bene che s’intende acquistare.

Questa esigenza, nel settore privato, non presenta particolari problemi, perché l’acquirente coincide direttamente con l’utilizzatore e, in linea di principio, basterà che operi la “diligenza del buon padre di famiglia”.

Nel caso invece di utilizzo di denaro pubblico, dove gli operatori di spesa maneggiano denaro di terzi, la situazione è tale da esigere che la normativa regolatrice corrisponda rigorosamente a tre obiettivi:

1. il miglior equilibrio possibile tra qualità e prezzo dei beni e servizi acquistati;
2. la tutela della concorrenza e del libero mercato;
3. la tutela della legalità e la prevenzione di qualsiasi infiltrazione mafiosa.

Esaminando la legislazione vigente, e confrontandola con i dati di realtà che sono sotto gli occhi di tutti, dobbiamo constatare che solo in piccolissima misura questi obiettivi sono stati raggiunti, in particolare quelli che concernono la tutela della legalità e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

Una revisione della legislazione richiede uno sforzo ingente e una volontà politica ben determinata. La difficoltà non solo è costituita dalla vastità e complessità del problema ma anche

dalla difficoltà di trovare all'interno delle istituzioni personale sufficientemente qualificato, che conosca in maniera approfondita la filiera completa delle attività produttive che si è inteso regolamentare, al fine di individuare gli anelli "deboli" delle norme che costituiscono i punti di ingresso delle attività illecite.

Questa attività di esame della filiera si presenta come preliminare alla rivisitazione della normativa. E potrebbe essere portata avanti analizzando un caso di studio opportunamente scelto. Questo Comitato si propone di approfondire tale ipotesi di lavoro nel prosieguo della sua attività. Va aggiunto che, analizzando alcune delle norme di legge, nasce il sospetto che esse siano frutto di attività lobbistiche delle grandi imprese. Per esempio, le norme che concernono la scelta del contraente sembrano fatte a misura di quelle imprese e, contemporaneamente, consentono a pubbliche amministrazioni o ad aziende pubbliche di sottrarsi ai vincoli del Codice degli Appalti.

### **La sovrapposizione tra leggi e regolamenti**

Dalle audizioni che il Comitato ha compiuto nel corso della sua attività, fin dalle origini, ma particolarmente nell'ultimo periodo, sono emerse situazioni paradossali. L'applicazione del Codice degli Appalti, volendo tener presente quanto disposto dal *Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza* del Comune di Milano, nonché dalle circolari emanate dall'ANAC<sup>(9)</sup>, rischia di paralizzare l'attività del Comune. Dunque bisogna saper trovare un giusto equilibrio tra le attività di contrasto alla corruzione e all'infiltrazione della criminalità organizzata e il rischio di paralisi delle attività della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda, in particolare, il suddetto Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza, esso elenca all'articolo 11 ben 34 attività dei funzionari del Comune che, a giudizio dell'estensore del Piano, potrebbero essere oggetto di attività corruttive<sup>(10)</sup>. Forse sarebbe stato più agevole indicare quali attività comunali non lo siano.

La lettura del *Piano triennale di prevenzione* lascia perplessi per tre ragioni:

- ne emerge un ritratto dell'attività amministrativa sostanzialmente venato dal generale sospetto che chiunque faccia qualcosa possa essere sospettato di corruzione o concussione;
- le disposizioni date, nella loro minuzia e pervasività, hanno come primo risultato la frantumazione delle responsabilità, con l'effetto ben noto che, dove tutti sono responsabili, nessuno è responsabile;
- il controllo "reale" delle attività svolte richiede un impiego di personale assolutamente sproporzionato, il che non appare molto realistico.

### **Conclusioni**

Questo Comitato non può non rilevare che quanto sino ad ora emerso dai suoi lavori (o meglio, dai lavori del Comitato precedente), in materia di revisione della legislazione sugli appalti, è stato totalmente ignorato.

Ragion per cui non resta che rimandare – con cortese insistenza – a quanto contenuto nelle precedenti Relazioni in materia di appalti. Salvo ribadire ulteriormente, nella Appendice seguente, alcuni concetti che questo Comitato considera particolarmente rilevanti.

<sup>9</sup> Vedasi come esempio di attività di ANAC il parere a proposito dell'acquisto di un immobile da parte dell'università di Genova:

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=5561>.

<sup>10</sup> Il Piano triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza del Comune di Milano è accessibile in rete alla pagina web:

[http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/trasparente/Altri\\_contenuti/Prevenzione\\_corruzione](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/trasparente/Altri_contenuti/Prevenzione_corruzione).

### 4.3 Appendice - Sui sistemi di scelta del contraente nell'appalto pubblico di opere<sup>11</sup>

In tema di contratti di appalti pubblici, all'esito del confronto con i funzionari all'uopo preposti dall'Amministrazione, dalla documentazione e dalle ulteriori informazioni e riscontri acquisiti, vanno rassegnate le considerazioni che seguono.

Occorre innanzitutto rilevare non essere vero che l'attuale legislazione, se correttamente intesa e applicata, non consenta o non avrebbe consentito un contrasto alla corruzione o alla malavita organizzata ma è vero invece che essa è divenuta nella sua deteriore applicazione il veicolo principe per la degenerazione verso atteggiamenti criminosi.

Ad esempio, si è in più occasioni sottolineato come la scelta del contraente secondo il procedimento della "offerta economicamente più conveniente", pur derivando ideologicamente dalla necessità di contrastare i ribassi anomali del sistema di aggiudicazione "al miglior offerente", non solo non abbia risolto il problema ma abbia per converso aumentato i fenomeni di corruzione.

Basta rilevare la contraddizione insita nella legge stessa (Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*) tra l'Art. 93. *Livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori* (art. 16, L. n. 109/1994), l'Art. 81 *Criteri per la scelta della migliore offerta*, l'Art. 82 *Criterio del prezzo più basso*, l'Art. 83 *Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* e, infine, l'Art. 84 *Commissione giudicatrice nel caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*.

All'Art. 93 si definiscono: "... tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in preliminare, definitiva ed esecutiva, in modo da assicurare: a) la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative; b) la conformità alle norme ambientali e urbanistiche; c) il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario."

Le declaratorie che riguardano i tre livelli rispondono a tre distinte fasi del processo edilizio: a) la sommaria individuazione dell'oggetto necessario alle prime delibere dell'amministrazione e all'inserimento dell'opera nel piano triennale; b) la definizione dell'onere economico e delle eventuali operazioni preliminari per l'indizione della gara d'appalto; c) la definizione di tutte le componenti del progetto e la verifica sotto tutti gli aspetti, compresa descrizione dettagliata e computo metrico estimativo.

Questo livello di progettazione e di descrizione annulla totalmente la necessità di ricorrere alla scelta del contraente con la procedura dell'offerta economicamente più vantaggiosa potendosi tranquillamente ricorrere all'offerta al massimo ribasso, ribasso il cui eccesso si contrasta solo ed esclusivamente con la presenza di una direzione lavori competente e "impenetrabile".

Invece i criteri di aggiudicazione con l'offerta economicamente più vantaggiosa si basano sulle seguenti valutazioni:

- a) il prezzo;
- b) la qualità;
- c) il pregio tecnico;
- d) le caratteristiche estetiche e funzionali;
- e) le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto;
- f) il costo di utilizzazione e manutenzione;
- g) la redditività;
- h) il servizio successivo alla vendita;
- i) l'assistenza tecnica;

<sup>11</sup> La presente Appendice riporta un documento discusso dal Comitato nel mese di luglio 2017.

- j) la data di consegna ovvero il termine di consegna o di esecuzione;
- k) l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- l) la sicurezza di approvvigionamento e l'origine produttiva;
- m) in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti.

Escludendo la lettera a) che comporta una valutazione assolutamente oggettiva, dalla lettera b) alla lettera m) si tratta di valutazioni soggettive (valutazioni dunque assegnate a una commissione) ma soprattutto non si capisce a che scopo siano fatte quando tutti questi aspetti sono già stati esaminati e risolti in sede di progettazione esecutiva e dunque fanno parte dei documenti in base ai quali l'impresa ha formulato la sua offerta.

Il ricorso a questo tipo di aggiudicazione in presenza di progetto esecutivo è meramente pretestuoso e contiene inutili criteri di discrezionalità e le conseguenze ai fini di contrasto alla criminalità si presentano come le meno indicate.

Spesso le amministrazioni s'indirizzano poi a bandire appalti secondo il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa ma ponendo a carico dell'impresa aggiudicataria la progettazione esecutiva partendo da quella definitiva fornita come documento di gara.

Visto il livello di definizione della progettazione definitiva, meno penetrante di quella esecutiva, anche questa modalità rende inutile il giudizio di una commissione che utilizzi i parametri indicati sopra, tutti o quasi legati alla progettazione esecutiva.

La forma di appalto con progetto esecutivo a carico dell'impresa vincitrice, trattandosi di progettazione eseguita ad appalto aggiudicato, generalmente comporta un meccanismo di svilimento delle caratteristiche in base alle quali invece la commissione aveva assegnato i punteggi che determinarono la scelta del contraente.

Nella fase di aggiudicazione, al di là dei criteri adottati (quello dell'offerta di solo prezzo o dell'offerta più economicamente vantaggiosa) l'Amministrazione deve manifestare la volontà di esercitare un effettivo controllo, estensibile alla successiva fase esecutiva, la più esposta al rischio di condizionamento da parte delle mafie, onde assicurare la necessaria trasparenza e non solo limitarsi a una pedissequa applicazione di alcune fattispecie previste dalla legge che, non dimentichiamolo, aveva come obiettivo principale la regolazione del mercato dei lavori pubblici al fine di garantire il dispiegarsi di una benefica concorrenza tra soggetti economici. Risultato non ottenuto non essendosi evitato una forte segmentazione del mercato tutta a favore dei soggetti economicamente più "influenti".

Andando a delinearsi nel tempo un secondo obiettivo, il contrasto alla corruzione e all'infiltrarsi della malavita organizzata, in tale ottica il processo formativo dei soggetti, ai quali l'Amministrazione intende affidare la responsabilità della gestione dell'iter procedurale di aggiudicazione del contratto, deve essere indirizzato e finalizzato con regole e strumenti di contrasto tassativi e di imprescindibile applicazione, a tutela e nel rispetto del principio di legalità.

Si è accennato al pericolo di più agevole infiltrazione della criminalità organizzata nella fase esecutiva del pubblico contratto, caratterizzata dal sistema della sub contrattazione.

In quel contesto, oltre all'operatore aggiudicatario, intervengono altri soggetti economici, subcontraenti della prestazione.

È noto, anche, che i subcontratti più appetiti dalle organizzazioni mafiose sono quelli di "nolo" e di "forniture" e tra questi, quelli di "movimento terra" per i quali non è prevista un'adeguata informazione e certificazione antimafia.

Da più parti autorevoli si è inteso fare reiterato cenno all'attuale legislazione antimafia, applicabile alla materia *de qua*, carente e frammentaria, imputando alla stessa, in via pressoché esclusiva, l'impossibilità di rendere trasparente il complessivo corso procedurale.

In termini più specifici, si è rappresentato che, *rebus sic stantibus*, il monitoraggio e i relativi controlli non possono mai tradursi in un'informazione che renda trasparente la filiera della sub contrattazione.

Orbene, se è auspicabile che la legislazione di che trattasi venga, al più presto, complessivamente rivisitata, non sembra contestabile che, pur nella sua incompletezza, la stessa già contempla strumenti di controllo che, volutamente applicati, consentano un'adeguata reazione all'invadenza della criminalità.

S'intende alludere, nel presente contesto, all'articolo del Dlgs 163/2006 che impone all'affidatario di comunicare alla "stazione appaltante", per tutti i subcontratti, il nome del subcontraente, l'importo del contratto, l'oggetto del lavoro, dei servizi e delle forniture.

Quasi mai, ad esempio, le Amministrazioni provvedono ai controlli sugli assetti societari degli operatori economici aggiudicatari e sulle filiere dei subcontratti.

Parimenti incisive si appalesano le norme antimafia, introdotte con la Legge 236/2010, in tema di tracciabilità dei flussi finanziari nei contratti pubblici.

Si consideri, per di più, che, per i "grandi eventi", sono state istituite "norme guida", "protocolli di legalità", e le c.d. "white list", espressioni di un sistema che, anche allo stato, può offrire le garanzie opportune.

Pertanto il problema cogente, nell'immediatezza, appare quello di utilizzare, con cosciente senso di responsabilità degli addetti a vario titolo, le risorse normative in essere, senza trincerarsi in situazioni di mero comodo e con frasi del tipo: "si è sempre fatto così", nella consapevolezza che si sta rendendo un servizio primario nell'interesse della collettività.

## 5. Le Feste di Via

---

Il tema della vulnerabilità di tali iniziative commerciali e socio-culturali rispetto al rischio di comportamenti illeciti è stato ampiamente trattato dal Comitato nella Quarta Relazione (aprile 2014, par. 7.1, pagg. 29-31) e nella Sesta Relazione (aprile 2015, par. 2, pagg. 9-13), cui si rimanda per approfondimenti.

Nello specifico il Comitato ha sottolineato, a più riprese, le seguenti raccomandazioni:

- a) evitare che maturino o si rafforzino posizioni dominanti di pochi soggetti nella organizzazione di tali eventi,
- b) ricondurre l'ideazione di tali eventi ad un organo pubblico anche per garantirne una vocazione socio-culturale e non esclusivamente commerciale,
- c) predisporre modalità di assegnazione degli spazi e di pagamento dei corrispettivi mediante un rapporto diretto con l'amministrazione, anche per il tramite di strumenti tecnologici appropriati,
- d) predisporre meccanismi di assegnazione di taluni aspetti organizzativi a soggetti privati solo ove questi siano organizzati in forma societaria, e non associativa, e siano in regola con i necessari adempimenti civilistici, tributari e previdenziali,
- e) individuare precise responsabilità, nell'ambito degli uffici comunali, in merito al monitoraggio dello svolgimento di tali eventi, sotto il profilo sia commerciale e socio-culturale, sia della legalità.

Per il tramite di audizioni alla *Direzione Municipi – Area Sviluppo Municipalità* ed alla *Commissione Consiliare Antimafia*, si è raccomandato di adottare con urgenza una Deliberazione di Giunta Comunale atta a ridefinire le logiche progettuali, organizzative e di controllo con riferimento agli eventi in parola.

In data 1° dicembre 2017 è stata approvata la Deliberazione della Giunta Comunale N. 2156 avente ad oggetto la *“approvazione delle linee di indirizzo per la realizzazione di eventi aggregativi per la valorizzazione del territorio”*.

Per quanto di interesse ai fini della presente relazione, si prende atto che nella citata Deliberazione è stato stabilito quanto segue (nostre sottolineature):

- *“il sistema di eventi da realizzarsi sul territorio deve essere coordinato, anche alla luce delle indicazioni in termini di security e di safety, allo scopo di garantire le migliori condizioni per la realizzazione degli eventi stessi e la conseguente ottimale fruizione da parte di cittadini e turisti”*;
- *“i soggetti preposti all'organizzazione e alla realizzazione degli eventi dovranno essere individuati a seguito dell'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, nell'ambito delle quali dovranno essere valutate le proposte progettuali; si dovrà, altresì, tener conto della fattibilità economico-finanziaria per la realizzazione dell'evento”*;
- *ogni evento - tenendo presente le finalità e gli obiettivi strettamente legati alla promozione e alla valorizzazione dello specifico ambito territoriale – dovrà tener conto e di alcuni elementi di qualificazione, quali:*
  - *la connotazione aggregativa, ludica e ricreativa dell'evento che dovrà essere immediatamente identificabile e prevalente nel contesto dell'iniziativa;*
  - *la partecipazione degli operatori in sede fissa, già presenti nel territorio in cui si svolge l'evento, deve essere garantita – secondo le indicazioni regionali – in misura congrua, orientativamente nell'ordine del 40 % del totale delle presenze;*
  - *l'eventuale presenza del commercio ambulante potrà essere solo accessoria e la sua consistenza dovrà essere commisurata alla dimensione complessiva dell'evento medesimo;*

- ad uno stesso soggetto non potranno essere rilasciate più di due (n. 2) autorizzazioni all'anno nell'ambito dello stesso Municipio, indipendentemente dal fatto che la domanda venga presentata per conto di una ditta individuale, una società, un ente/associazione.

Posto che la Deliberazione in parola stabilisce “*linee di indirizzo*”, è demandata ai singoli Municipi l'approvazione di deliberazioni di maggiore dettaglio in coerenza con le esigenze territoriali. Nelle procedure ad evidenza pubblica definite dai singoli Municipi potranno essere disciplinate ulteriori requisiti a carico dei partecipanti.

Pertanto il Comitato non è ad oggi in grado di valutare se le proprie raccomandazioni siano state recepite *in toto* e si rinvia ogni giudizio a seguito dell'esame dei primi “*eventi aggregativi*” che saranno approvati dai Municipi in conformità alle menzionate “*linee di indirizzo*”.

Appare peraltro evidente che, in linea con la politica di decentramento adottata dal Comune, non risulta essere prevista una specifica attività di monitoraggio dello svolgimento di tali eventi a livello centrale.