



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Scienze Giuridiche

**MODELLI SANZIONATORI
PER IL CONTRASTO
ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA.
UN'ANALISI DI DIRITTO COMPARATO**

a cura di
GABRIELE FORNASARI

2 0 0 7



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Dipartimento di Scienze Giuridiche

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO

68

2007

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto di ricerca sul tema "Politiche penali ed extrapenali di contrasto alla criminalità organizzata: una valutazione di impatto nella prospettiva dell'armonizzazione europea" (MiUR-PRIN 2005).

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2007*
by Università degli Studi di Trento
Via Belenzani 12 - 38100 Trento

ISBN 978-88-8443-205-6
ISSN 1972-1137

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms o altro

Stampato in Italia - Printed in Italy
Ottobre 2007

Litotipografia Alcione S.r.l. - Lavis (Trento)

**MODELLI SANZIONATORI PER IL
CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA.
UN'ANALISI DI DIRITTO COMPARATO**

a cura di

GABRIELE FORNASARI

INDICE-SOMMARIO

	Pag.
LE POLITICHE SANZIONATORIE E IL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA. L'“ETERNO RITORNO” DEL CARCERE DURO E DELLE PRESUNZIONI DI COLPEVOLEZZA <i>Gabriele Fornasari</i>	1
IL SILENZIOSO RITORNO DELL'ERGASTOLO IN SPAGNA. LA RISPOSTA SANZIONATORIA CONTRO LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA OFFERTA DALLA <i>LEY ÓRGANICA</i> 7/2003 <i>Emanuele Corn</i>	13
LA RECENTE RISPOSTA LEGISLATIVA AL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN FRANCIA. LA LOI PERBEN II, SUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE DU 9 MARS 2004 N° 204 <i>Laura Di Paolo</i>	91
IL SISTEMA SANZIONATORIO AUSTRIACO IN MATERIA DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA <i>Federico Fava</i>	149
GLI STRUMENTI DI LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO NEGLI STATI UNITI D'AMERICA E NEL REGNO UNITO <i>Marco Grotto</i>	169
LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN BRASILE: PANORAMA GENERALE <i>Bruno Tanus Job e Meira</i>	213
LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'ESPERIENZA GIURIDICA TEDESCA <i>Roberto Wenin</i>	243

GLI STRUMENTI DI LOTTA AL CRIMINE ORGANIZZATO NEGLI STATI UNITI D'AMERICA E NEL REGNO UNITO

Marco Grotto

SOMMARIO: I. LA SITUAZIONE AMERICANA - 1. I primi interventi: il gioco d'azzardo e la prostituzione - 2. L'evolversi del fenomeno: alcool e droga. L'era del proibizionismo - 3. Dal dopoguerra al c.d. RICO - 4. Un settore peculiare: i white collar crimes - 5. L'ultima frontiera: la lotta al terrorismo - II. LA SITUAZIONE INGLESE - 1. Uno sguardo d'insieme: i tradizionali reati contro il patrimonio - 2. (segue): conspiracy e responsabilità delle persone giuridiche - 3. La nuova criminalità economica: le fattispecie di money laundering - 4. Il Serious Organised Crime and Police Act e la recente legislazione antiterrorismo - III. RILIEVI CONCLUSIVI.

I. LA SITUAZIONE AMERICANA

I. I primi interventi: il gioco d'azzardo e la prostituzione

Quale dato storico-sociologico, il crimine organizzato¹ esiste in America fin dalle origini della Federazione². Solo più di recente, invece, il legislatore³ si è accorto del fenomeno⁴. L'*incipit* di questa

¹ Sul problema della definizione di "crimine organizzato", v. J. E. RITCH, *They'll make you an offer you can't refuse: a comparative analysis of international organized crime*, 9 Tulsa J. Comp. & Int'l L. 571 (2002) con richiami a D. M. KOENIG, *The criminal justice system facing the challenge of organized crime*, 44 Wayne L. Rev. 1351, 1359 (1998); V. W. PETERSON, *The mob: 200 years of organized crime in New York* (1983) e Catalano v. United States, 383 F. Supp. 346, 350-51 (D. Conn. 1974). In generale, sul problema del crimine organizzato negli Stati Uniti, v. M. WOODIWISS, *Organized crime and American power*, Toronto, 2001.

² Così C. M. BRADLEY, *Anti-Racketeering Legislation in America*, 54 Am. J. Comp. L. 672 (2006); in consonanza anche J. E. RITCH, *op. cit.*, 592.

³ Non pare scorretto parlare di "legislatore" nonostante si tratti di un Paese di *common law*. Come subito si vedrà, infatti, le più importanti evoluzioni legislative nel settore sono dovute ad attività di carattere legislativo e, più specificamente, ad

evoluzione è abbastanza singolare: la normativa “anti-crimine organizzato” nasce per combattere un fenomeno tutto particolare: quello delle lotterie. Le carenze gestionali e la disonestà di molti organizzatori di concorsi con premi in denaro portarono la popolazione a sviluppare una sorta di avversione verso quello che per molti enti pubblici costituiva un “normale” mezzo di finanziamento. Lo stigma popolare acquistò tanto peso che entro gli anni Ottanta del 1800, l’organizzazione e la gestione di lotterie costituiva un’attività illegale nella maggior parte degli Stati⁵.

L’ondata proibizionista fu alacramente sostenuta dal Congresso, il quale si fece portatore di una serie di iniziative legislative tese, in un primo momento, a *regolamentare* le giocate a mezzo posta e, successivamente, a *proibire* l’introduzione all’interno della Federazione ovvero lo scambio tra gli Stati parte della stessa di tutto quanto avesse, anche solo in via indiretta, a che fare con il fenomeno dei giochi in denaro⁶. La posizione adottata dal depositario del potere legislativo venne avvallata anche dalla Corte Suprema la quale, nel caso *Champion v. Ames*⁷, ribadì la legittimità delle iniziative assunte dalle due Camere ed, anzi, fece propria una visione “moralistica” della società, apparentemente maggioritaria nell’opinione pubblica⁸.

iniziative del Congresso.

⁴ In termini generali, sulla tematica: H. ABADINSKY, *Organized crime*, Chicago, Ill., 1990; M. D. LYMAN, G. W. POTTER, *Organized crime*, Upper Saddle River N.J., 2000; W. J. NARDINI, *The prosecutor’s toolbox*, ICJ 4 3 (528) e G. W. POTTER, *Criminal organisations. Vice, racketeering and politics in an American city*, Prospect Heights, Ill., 1994.

⁵ In argomento, J. EZELL, *Fortune’s Merry Wheel. The lottery in America*, 64, 71 (1960), *passim* e *Stone v. Mississippi*, 101 U.S. 814 (1879). Fa eccezione lo Stato della Luisiana.

⁶ Act of March 2, 1895, ch. 191, 85, 28 Stat. 963 (1895), con modifiche al Title 18 U.S.C. 1301 (1948).

⁷ *Champion v. Ames*, 188 U.S. 321 (1903).

⁸ L’opinione maggioritaria in seno all’organo giudiziario sottoscrisse la seguente

Il citato pronunciamento riveste una particolare importanza perché, in quella sede, il massimo organo giudiziario statunitense riconobbe in capo al Congresso il potere di intervenire per uno scopo di moralizzazione pubblica. Di qui trae origine un potere di intervento delle istituzioni federali, che costituirà una base imprescindibile per le iniziative di lotta alla criminalità organizzata successivamente assunte a livello centrale⁹. Nondimeno, l'assunto sul quale quella decisione si fonda – il richiamo c.d. *commerce clause*¹⁰ – è sicuramente sbagliato. La lotta a tutto ciò che veniva percepito come moralmente riprovevole non costituiva affatto una minaccia al commercio interstatale, come sarebbe invece stato necessario ai sensi della disposizione costituzionale.

Un secondo dato sociologico, di ausilio nella comprensione dell'evoluzione normativa in materia di *organized crime*, va individuato in un fenomeno di migrazione interna: tra la fine del '700 e l'inizio dell'800 un considerevole numero di persone si è riversato dalle zone rurali verso i maggiori centri urbani. Molte di queste erano donne, le quali, per procurarsi i mezzi di sussistenza nell'immediatezza del trasferimento, cominciarono loro malgrado a prostituirsi. Una tacita acquiescenza contornò la nascita dei primi

affermazione: «*we should hesitate long before adjudging that an evil of such appalling character, carried on through interstate commerce, cannot be met and crushed by the only power competent to that end, Congress*»: v. C. M. BRADLEY, *op. cit.*, 672.

⁹ Non è pensabile, in questa sede, tratteggiare quali sono le dinamiche ed i rapporti tra competenza federale e competenza statale. Basti affermare che i singoli Stati hanno una sovranità molto ampia, potendo, di fatto, legiferare in tutte quelle materie che non necessitino di una disciplina uniforme a livello federale. A tal fine è importante il richiamo che la Corte Federale fa alla *commerce clause*.

¹⁰ Con la dicitura "*commerce clause*" si fa comunemente riferimento all'Art. I, Section 8, Clause 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America: «*The Congress shall have power... to regulate commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes*». I commentatori hanno poi suddiviso il dettato normativo tanto che è uso riferirsi alla "*foreign commerce clause*" piuttosto che alla "*interstate commerce clause*" o alla "*Indian commerce clause*".

postriboli. Ben presto, però, l'opinione pubblica mutò il proprio convincimento: in poco tempo una latente xenofobia, la reazione vittoriana di stampo moralizzatrice e la nascita di movimenti per la tutela dei diritti delle donne presero il sopravvento¹¹. Il Congresso non ebbe a discostarsi dal sentire comune, convinto dell'esistenza di «*an organised system or syndicate having for its purpose the importation of women from foreign countries to... the United States for immoral purposes*»¹². Nel 1875, rivendicando il potere di regolamentare il fenomeno migratorio¹³, l'organo federale approvò uno *statute* che proibì «*the importation into the United States of women for the purpose of prostitution*»¹⁴. Nel 1907, introdusse poi sanzioni penali per chiunque avviasse una donna alla prostituzione nel periodo immediatamente successivo al suo ingresso in territorio statunitense¹⁵.

La Corte Suprema ritenne però viziate da eccesso di potere le iniziative da ultimo assunte¹⁶. Il Congresso, non pago, invocò nuovamente la *commerce clause* per vietare «*the transportation [in interstate commerce] for immoral purposes of women and girls*»¹⁷; ciò a fronte di una crescente domanda di legalità e della quasi assoluta immobilità delle autorità statali. L'innovazione introdotta ebbe però ricadute tutt'altro che lusinghiere in quanto i viaggi tra

¹¹ In argomento, F. CORDASCO, *The white slave trade and the immigrants*, 26 (1981).

¹² H. R. Rep. No. 47, 61st Cong., 2d Sess. 12 (1901).

¹³ In argomento U.S. Const. Art. I, 9, cl. 1 e *United States ex rel. Turner v. Williams*, 194 U.S. 279, 289 (1904).

¹⁴ Act of March 3, 1875, ch. 141, 3, 18 Stat. 477 (1875), poi sostituito dall'Act of March 3, 1903, ch. 1012, 2, 32 Stat. 1213 (1903), che aveva gli stessi effetti.

¹⁵ Act of Feb. 20, 1907, ch. 1134, 3, 34 Stat. 89 (1907).

¹⁶ Per la dichiarazione di incostituzionalità dell'ultimo *statute* citato, v. *Keller v. United States*, 213 U.S. 138, 144 (1909).

¹⁷ H. R. 12315, 61st Cong., 2d Sess. (1910). La legge entrò in vigore il 25 giugno 1910, ch. 395, 36 Stat. 825-27 (codificata quale emendamento al Title 18 U.S.C. 2421-2424).

Stato e Stato costituivano un fattore evidentemente marginale del *business* della prostituzione. L'obiettivo finale venne completamente mancato essenzialmente per un problema di metodo: gli strumenti federali – nonostante le pressioni dell'opinione pubblica – erano ontologicamente inadatti a risolvere problemi di carattere e dimensione squisitamente locale¹⁸.

2. L'evolversi del fenomeno: alcool e droga. L'era del proibizionismo

L'ondata moralizzatrice che aveva animato in Congresso nella lotta alla prostituzione si fece presto più ampia, investendo l'uso di droghe e di alcool. Contrariamente alle aspettative, le misure che vietarono l'importazione ed il consumo tanto delle sostanze stupefacenti quanto degli alcolici¹⁹ crearono un fertile terreno per le organizzazioni criminali, le quali si incaricarono proprio di garantire quegli approvvigionamenti che si volevano vietati²⁰. Non solo: l'avvento del proibizionismo comportò una modifica strutturale dell'associazionismo illecito²¹. Prima la criminalità era *organizzata* in forma embrionale, coinvolta soprattutto in attività (la prostituzione, il gioco d'azzardo, la corruzione) di dimensione locale; dopo, la necessità di coordinare – quanto meno – distillatori, contrabbandieri e consumatori finali fece nascere la necessità di organizzarsi su più larga scala. Tant'è che si è parlato del crimine organizzato quale «*the unwanted child of an unfortunate act of*

¹⁸ La disfunzione fu puntualmente segnalata dalla Corte Suprema nel caso *Hoke v. United States*, 227 U.S. 308 (1913).

¹⁹ National Prohibition Act, ch. 83. 41 Stat. 305 (1919).

²⁰ R. BONNIE, C. WHITEBREAD, *The forbidden fruit and the tree of knowledge: an inquiry into the legal history of american marijuana prohibition*, 56 Va. L. Rev. 971, 1080 (1970).

²¹ Nel senso che il proibizionismo ha dato una notevole spinta al proliferare delle attività di criminalità organizzata, J. E. RITCH, *op. cit.*, 592.

*Congress»*²².

Quando il Prohibition Act fu abrogato, il 5 dicembre 1933, le più importanti città americane – Chicago e Detroit in testa – erano di fatto controllate dalla malavita ed omicidi o sparatorie costituivano una prassi diffusa. Il periodo che seguì fu, se possibile, ancor peggiore: la caduta dei profitti un tempo ricavati dal contrabbando di liquori spinse gli appartenenti alla criminalità a ricercare altre forme di finanziamento: dall'estorsione ai danni delle attività commerciali al *labor racketeering*; dai sequestri di persona alle rapine alle banche²³.

Il potere politico cercò di reagire approvando il Federal Kidnapping Act²⁴. Malgrado le proteste della House Judiciary Committee, che riteneva che il potere federale non potesse intervenire per regolamentare aspetti di polizia statale, il citato *statute* entrò regolarmente in vigore il 22 giugno del 1932²⁵. I dubbi sul *modus procedendi* delle Camere non si chetarono affatto: già nel 1933 il Commerce Committee sottolineò nuovamente che la Federazione non aveva alcun titolo per disciplinare dette questioni, di competenza dei singoli Stati²⁶. Quale netta risposta alle critiche, nel gennaio del 1934 furono introdotte ben tredici novità legislative: tra l'altro, fu esteso il Dyer Act allo scopo di contrastare il trasporto tra Stato e Stato di beni rubati di valore superiore a cinquemila dollari²⁷;

²² C. M. BRADLEY, *op. cit.*, 676.

²³ BRABNER, SMITH, *Firearm regulation*, 1 Law & Contemp. Probs. 400 (1934).

²⁴ Federal Kidnapping Act, ch. 271, 47 Stat. 326 (1932).

²⁵ Anche in questo caso, il Congresso non poté che ricorrere alla *commerce clause*: il Federal Kidnapping Act considerava, infatti, crimine federale l'attività di trasporto tra Stato e Stato di un soggetto rapito.

²⁶ Per esempio: G. Z. Medalie, United States Attorney per il Southern District of New York, testimoniò: «*whenever the Federal Government acts, the local authorities practically abdicate their power... The more power you take away from localities, the less able will be the localities to function*».

²⁷ Act of May 22, 1948, ch. 333, 48 Stat. 794: lo scopo primario di questa normativa fu quello di rendere la rapina in banca un crimine di competenza federale.

furono regolamentati la vendita ed il porto di armi da fuoco²⁸; furono considerati crimini federali le rapine ai danni degli istituti di credito²⁹ e gli assalti ad uffici federali³⁰. Complice la tensione fra le diverse istituzioni, molti di questi provvedimenti richiedevano, per essere applicati, che i fatti in esse contemplati assumessero una dimensione interstatale. Non pago, l'Anti-Racketeering Act affermò sussistere la giurisdizione federale quando il fatto di reato è «*in connection with or in relation to any act in any way or degree affecting [interstate or foreign commerce]*»³¹: un *escabotage* linguistico per fondare la competenza di intervento degli organi centrali anche laddove il fenomeno da contrastare consisteva in una realtà locale.

3. Dal dopoguerra al c.d. RICO

Sul finire degli anni '30 la guerra al crimine sembra vivere un momento di successo con la cattura di Al Capone³², del noto rapinatore di banche Alvin Karpis³³ e la messa in stato d'accusa di 73 figure del *racket* organizzato tra il 1935 ed il 1936³⁴. Dopo la seconda guerra mondiale, tuttavia, il crimine organizzato tornò a far sentire la sua presenza. In un rinnovato clima di preoccupazione, le autorità politiche si sentirono obbligate ad intervenire. Un giovane senatore del Tennessee, tale Estes Kefauver, il 5 gennaio 1950

²⁸ Act of June 26, 1934, ch. 757, 48 Stat. 1236 (1934).

²⁹ Act of May 18, 1934, ch. 304, 48 Stat. 783 (1934), originariamente proposto come S. 2841, 73d Cong., 2d Sess. (1934), come modificato, Title 18 U.S.C. 2113 (1976).

³⁰ Act of May 18, 1934, ch. 299, 48 Stat. 780 (1934) originariamente proposto come S. 2080, 73d Cong., 2d Sess. (1934), come modificato, Title 18 U.S.C. 2113 (1976).

³¹ Ch. 569, 48 Stat. 979 (1934); 18 U.S.C. 421-25 (Supp. 1934), come modificato, Title 18 U.S.C. 2951 (1976).

³² J. KOBLER, *Capone*, 341-43 (1971).

³³ A. MILLSPAUGH, *Crime control by the National Government* 104-05 (1937).

³⁴ W. MOORE, *The Kefauver Committee and the politics of crime 1950-52* 17 (1974).

presentò al Senato la Resolution 202 affinché al Judiciary Committee che presiedeva fosse assegnato mandato ad investigare riguardo l'«*interstate gambling and racketeering*»³⁵. Superati alcuni contrasti politici, la risoluzione fu approvata il 3 maggio 1950 e il Kefauver Committee iniziò i suoi lavori. Questa iniziativa ebbe l'effetto di far conoscere alla popolazione l'esistenza di un «*nationwide crime syndicate*», che traeva profitto soprattutto dal gioco d'azzardo e manteneva le sue posizioni attraverso «*persuasion, intimidation, violence, and murder*»³⁶. I lavori del Committee si conclusero con una serie di proposte legislative aventi ad oggetto soprattutto il settore delle sostanze stupefacenti³⁷ e del commercio illegale di alcool³⁸; la Commissione richiese altresì che al Justice Department fosse conferito il potere di concedere l'immunità alle persone che decidevano di testimoniare³⁹. Nell'immediatezza, però, nessuna di queste proposte fu approvata⁴⁰; solo due leggi, il Wagering Tax Act⁴¹ ed il Narcotic Control Act⁴², furono approvati negli anni successivi.

³⁵ 96 Cong. Rec. 67 (1950).

³⁶ S. Rep. No. 307, 82d Cong., 1st Sess. 150 (1951).

³⁷ S. 1695, 82d Cong., 1st Sess. (1951) e S. 1900, 82d Cong., 1st Sess. (1951). V. anche *The final report of the special Comm. to investigate organized crime in interstate commerce*, S. Rep. No. 725, 82d Cong., 1st Sess. 90 (1951).

³⁸ S. 1530, 82d Cong., 1st Sess. (1951), S. 1663, 82d Cong., 1st Sess. (1951) e S. 2062, 82d Cong., 1st Sess. (1951).

³⁹ S. 1747, 82d Cong., 1st Sess. (1951). In generale, sull'argomento, v. N. V. DEMLEITNER, *Witness protection in criminal cases: anonymity, disguise or other options?*, in 46 Am. J. Comp. L. 641.

⁴⁰ S. J. Res. 65, 81st Cong., 2d Sess. (1951).

⁴¹ Revenue Act of 1951, Pub. L. No. 183, 463, 471, 65 Stat. 452 (1951). Questo *statute* è stato fatto oggetto di censura da parte della Supreme Court nel caso *Marchetti v. United States*, 390 U.S. 39, 60 (1968). V. anche *Grosso v. United States*, 390 U.S. 62, 71 (1968).

⁴² Narcotic Control Act of 1956, ch. 629, 7237, 70 Stat. 568 (1956), come modificato, 26 U.S.C. 7237 e 21 U.S.C. 174, 176a, 184a (1956). *Amplius* in argomento: R. BONNIE, C. WHITEBREAD, *The forbidden fruit and the tree of knowledge: an inquiry into the legal history of American marijuana prohibition*, 56 Va. L. Rev. 971, 1080 (1970).

L'interesse per il problema della criminalità organizzata trovò un nuovo stimolo nel novembre del 1957, quando la polizia dello Stato di New York arrestò 63 esponenti della criminalità organizzata. Immediatamente dopo, il Senate Select Committee on Improper Activities in the Labor and Management Field (o McClellan Committee), avviò una campagna di denuncia avverso molte istituzioni pubbliche, oltre che imprese private, accusate di tenere un comportamento collusivo con ambienti criminali e di frequenti episodi di corruzione⁴³.

Un anno più tardi Robert Kennedy si fece promotore di una serie di *statutes* federali⁴⁴, che cercavano di porre un freno alle attività di *racketeering* in generale⁴⁵, di estendere la portata delle leggi penali a fatti non ancora tipici⁴⁶, di proibire il trasporto tra Stato e Stato di macchine utilizzate per gioco d'azzardo⁴⁷, di ampliare la cause di non punibilità per gli investigatori e di offrire un'estesa protezione ai testimoni, sia durante la fase delle indagini che del processo⁴⁸. Il metodo è sempre lo stesso: a fronte dell'inerzia dei singoli Stati nell'affrontare questioni di dimensione "locale", il Congresso ricorre al potere federale⁴⁹. Nell'autunno del 1963 il Justice Department ottenne la collaborazione di un importante esponente della Mafia, tale Joseph Valachi, il quale descrisse al Committee i riti di sangue, gli omicidi ed il codice dell'omertà ed

⁴³ S. Rep. No. 1417, 85th Cong., 2nd Sess. (1958). Per esempio: «*The Committee finds that the New York garbage-collecting industry has been infiltrated and dominated by criminals including the Mafia*» (*idem* 327).

⁴⁴ G. R. BLAKELY, H. KURLAND, *The development of the Federal Law of gambling*, 63 Cornell L. Rev. 923 (1978).

⁴⁵ Pub. L. No. 87-228, 75 Stat. 498 (1961). Attualmente Title 18 U.S. C. 1952.

⁴⁶ Pub. L. No. 87-368, 75 Stat. 795 (1961).

⁴⁷ Pub. L. No. 87-218, 75 Stat. 491 (1961) e Pub. L. No. 87-840, 76 Stat. 1075 (1961).

⁴⁸ S. 1665, 87th Cong., 1st Sess. (1961).

⁴⁹ V. per esempio *United States v. Erlenbaugh*, 452 F.2d 967 (7th Cir. 1967) e *United States v. Carpenter*, 392 F.2d 205 (6th Cir. 1968).

aggiunse la parola “Cosa Nostra” al vocabolario del crimine organizzato. Con l’assassinio del Presidente Kennedy, però, la campagna anti-racketeering subì una battuta d’arresto⁵⁰.

Nel 1965 il presidente Johnson istituì una Commissione, guidata dall’Attorney General Katzenbach, con lo scopo di studiare il problema del crimine organizzato⁵¹ – ancora una volta nei campi del gioco d’azzardo, delle truffe, delle sostanze stupefacenti –. I risultati di questa ricerca, combinati con la decisione della Corte Suprema nel caso *Berger v. New York*⁵², con le attività collaterali dell’FBI e dell’Internal Revenue Service, condussero il Congresso ad adottare una legislazione piuttosto permissiva in tema di intercettazioni telefoniche⁵³, anche se il testo originario subì numerose modifiche lungo il cammino parlamentare, dovute soprattutto a problemi di costituzionalità⁵⁴, ed entrò in vigore cinque anni dopo la sua presentazione alle Camere⁵⁵. Nel 1968 fu la volta del Consumer Credit Protection Act⁵⁶, che, soprattutto a seguito delle pressioni di due membri del Congresso, Poff della Virginia e McDade della Pennsylvania, nonché dell’appoggio del Justice Department⁵⁷,

⁵⁰ In argomento, V. NAVASKY, *Kennedy Justice* 51-52 (1971) e J. E. RITCH, *op. cit.*, 593.

⁵¹ Messaggio del Presidente al Congresso, H.R. Doc. No. 103, 89th Cong., 1st Sess. 4 (1965).

⁵² 388 U.S. 41 (1967).

⁵³ V. *Bills relating to crime syndicates, wiretapping, admissibility in evidence of confessions, assisting state and local governments in combating crime and related areas of criminal law and procedures before the subcomm. on criminal laws and procedures of the Senate comm. on the judiciary*, 90th Cong., 1st Sess. 1005 (1967).

⁵⁴ V., per esempio, *United States v. Cafero*, 473 F.2d 489 (3d Cir. 1973); *United States v. Whitaker*, 343 F. Supp 358 (E.D. Pa. 1972), rev’d, 474 F.2d 1246; *United States v. United States District Court*, 407 U.S. 297 (1972); *United States v. Chavez*, 416 U.S. 562 (1974) e *United States v. Giordano*, 416 U.S. 505 (1974).

⁵⁵ Pub. L. No. 90-351, 82 Stat. 197.

⁵⁶ Consumer Credit Protection Act, Pub. L. No. 90-321, 82 Stat. 146.

⁵⁷ V. 114 Cong. Rec. 14391 (1968).

conteneva una disciplina tesa a contrastare i fenomeni di usura⁵⁸.

Questa lunga serie di novelle non sembrò ai più aver condotto a particolari risultati: nel 1968 l'Assistant Attorney General (Criminal Division) ammise pubblicamente che fino a quel momento la lotta al crimine organizzato poteva essere qualificata come un fallimento. Nonostante i tentativi di rendere sempre più ampio il potere di intervento delle autorità pubbliche in detto, specifico settore, il difetto di coordinamento tra le diverse agenzie aveva impedito di cogliere i risultati sperati⁵⁹.

La richiesta di sicurezza tornò ad essere il motto della popolazione: nel 1968 Richard Nixon, dopo i disordini che avevano caratterizzato i ghetti abitati dalla popolazione nera, fu eletto Presidente con il motto «*law and order*». Sebbene non ci fosse alcun collegamento tra quegli episodi ed il crimine organizzato, il Justice Department tornò a fare pressioni sul Congresso con il fine di vedere rinforzati i propri compiti. Appena dopo il suo insediamento, il Presidente ordinò all'Attorney General che fossero compiute intercettazioni ad ampio raggio ai danni del *racket* organizzato, chiese al Congresso di duplicare le somme spese nella lotta al crimine e propose una legislazione che: conferisse al Justice Department un “*immunity power*”, rendesse la corruzione, anche se perpetrata a livello locale, un crimine federale, stroncasse le entrate del gioco d'azzardo e prevenisse le infiltrazioni del crimine organizzato nelle attività commerciali lecite⁶⁰. Ad onor del vero, il Presidente non fece altro che conferire il proprio *placet* ad una precedente proposta legislativa, depositata il 15 gennaio 1969 dal

⁵⁸ V. S. 5, 90th Cong., 1st Sess., 114 Cong. Rec. 2550 (1968), più tardi entrato in vigore come Consumer Credit Protection Act, Pub. L. No. 90-321, 82 Stat. 146.

⁵⁹ Federal Effort Against Organized Crime: Report of Agency Operations, H.R. Rep No. 1574, 90th Cong., 2nd Sess. 29 (1968).

⁶⁰ *Message from the President of the United States relative to the fight against organized crime*, H.R. Doc. No. 105, 91st Cong., 1st Sess. 2 (1969).

senatore McClellan (S. 30)⁶¹. La legislazione contro il “*gambling businesses*” e contro le influenze della malavita nelle attività lecite fu approvata a larga maggioranza⁶²: nel 1970 gli Stati Uniti si dotarono dell’Organized Crime Control Act, la cui parte fondamentale è costituita dal Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (o RICO)⁶³ ed il cui obiettivo primario è la lotta a qualsiasi *racketeering activity*⁶⁴. Con questo intervento legislativo, gli Stati Uniti prendono coscienza del fatto che la criminalità organizzata è qualcosa di fortemente radicato nella società, che va affrontato non con interventi *una tantum*, ma con una politica di contrasto sistematica e costante. Lo scopo dichiarato fu «*to seek the eradication of organized crime in the United States by strengthening the legal tools in the evidence gathering process, by establishing new penal prohibitions, and by providing enhanced sanctions and new remedies to deal with the*

⁶¹ S. 30, 90th Cong., 2d Sess., 115 Cong. Rec. 829-32 (1969).

⁶² In argomento, C. BRADLEY, *Racketeers, Congress and the Courts: An Analysis of RICO*, 65 Iowa L. Rev. 837 (1980). Durante le votazioni per l’approvazione dell’Organized Crime Control Act of 1970, Pub. L. No. 91-452, 84 Stat. 937 (1970), il Senato registrò un solo voto contrario: v. McCLELLAN, *The Organized Crime Act (S. 30) or its critics: which threatens civil liberties?*, 46 Notre Dame Law. 55 (1970).

⁶³ Il Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Statute è stato introdotto dalla Section 901(a) dell’Organized Crime Control Act del 1970, Pub. L. No. 91-452, 84 Stat. 922 (15 October 1970) e costituisce il Chapter 96 del Title 18 U.S.C., 1961.

⁶⁴ Viene qualificato come *racketeering activity*: tutto quello che riguarda il gioco d’azzardo, gli omicidi, i rapimenti, gli incendi dolosi, le rapine, le truffe, le estorsioni, le ostruzioni alla Giustizia, il commercio di materiale osceno o di sostanze classificate come chimiche (come definite dalla Section 102 del Controlled Substances Act); ogni atto che sia perseguibile in base al Currency and Foreign Transactions Reporting Act ed ogni atto che sia perseguibile in base all’Immigration and Nationality Act, Section 274, 277 o 278 (relative alla introduzione di stranieri nel territorio dello Stato ed alla relativa offerta di ospitalità). Il RICO, più in generale, proibiva poi a chiunque di condurre un’impresa servendosi di entrate derivanti «*from a pattern of racketeering activity*»; le pene per le trasgressioni arrivavano a 20 anni di reclusione, oltre alla multa ed alla confisca dei beni.

unlawful activities of those engaged in organized crime)⁶⁵.

Come era accaduto in passato, anche questo *statute* venne utilizzato in una serie disparata di casi, molti dei quali non avevano nulla a che fare con la criminalità organizzata⁶⁶; addirittura venne talvolta utilizzato nell'ambito di contenziosi civili, nonostante fosse stato pensato quale strumento essenzialmente penale⁶⁷.

Nello stesso anno, il Congresso approvò anche il Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act⁶⁸, che prevedeva pene molto severe per alcuni illeciti connessi agli stupefacenti. Ad esempio, nel caso di una «*continuing series of violations*» posta in essere da una persona a capo di un'organizzazione composta da almeno cinque elementi, si poteva arrivare ad una condanna a vent'anni di carcere ed ad una multa fino a due milioni di dollari; fu previsto, inoltre, il carcere a vita per gli organizzatori di traffici illegali su larga scala.

Sempre del 1970 viene approvato il Bank Secrecy Act (o BSA)⁶⁹, che obbliga gli operatori finanziari a trasmettere alle agenzie governative dettagliati resoconti sulle operazioni compiute (Currency Transaction Reports o CTRs). Sebbene non si tratti ancora di una vera e propria *anti-money-laundering law* – i destinatari del

⁶⁵ Organized Crime Control Act of 1970, Pub. L. No. 91-452, 84 Stat. 922, 923 (1970).

⁶⁶ v. D. M. AMANN, *RICO thirty years later: a comparative perspective: spotting money launderers: a better way to fight organized crime?*, 27 Syracuse J. Int'l L. & Com. 203 (2000) che cita il caso National Organization for Women v. Scheidler 510 U.S. 249 (1994), nel quale il RICO è stato utilizzato per trattare questioni attinenti all'aborto.

⁶⁷ In argomento, C. M. BRADLEY, *op. cit.*, 668; E. B. SPENCE, *The improper civil RICO claim: if such a thing exists, can it be battled with sanctions?*, 51 Ala. Law. 290, 292-93 (Sept. 1990), oltre a Humana Inc. v. Forsyth, 525 U.S. 299 (1999); Klehr v. A.O. Smith Corp., 521 U.S. 179 (1997) e Reves v. Ernst & Young, 507 U.S. 170 (1993).

⁶⁸ 21 U.S.C. 848, 84 Stat. 1236.

⁶⁹ Bank Secrecy Act of 1970, Pub. L. No. 91-508, 84 Stat. 1114.

provvedimento sono, infatti, gli istituti finanziari e non i soggetti che compiono operazioni di riciclaggio –, il BSA pone le basi per l’emanazione, di lì a sedici anni, del Money Laundering Control Act⁷⁰.

Nel 1977 uno studio del General Accounting Office (GAO) ritenne però che la politica contro il crimine fino ad allora adottata fosse stata, di fatto, fallimentare almeno sotto tre aspetti: la domanda di beni e servizi gestiti e forniti dalla criminalità organizzata si assestava, ogni anno, su importi economici assai rilevanti⁷¹; il lavoro federale contro il crimine organizzato non era affatto pianificato e questo lo rendeva inefficiente⁷²; molti processi avviati dalla pubblica accusa si erano risolti in sentenze di condanna a pena non detentiva o a pena detentiva inferiore ai due anni. Le conclusioni furono addirittura che *«there is no agreement on what organized crime is*

⁷⁰ V. *infra*. Isolatamente considerato, il Bank Secrecy Act non ha condotto a grandi risultati. Da un lato, il suo prendere in considerazione soprattutto il denaro contante ha semplicemente dato luogo da una *«laundering by creative transactions»* (D. M. AMANN, *op. cit.*, 226 con richiami a *United States v. Phipps*, 81 F.3d 1056); dall’altro, la mole delle transazioni “schedate” preclude qualsiasi controllo del fenomeno: le investigazioni prendono spesso avvio secondo metodi tradizionali. Il Money Laundering Control Act risolverà alcuni di questi problemi: riguarderà, infatti, ogni tipo di transazione finanziaria ed avrà l’accortezza di disciplinare lo svolgimento delle operazioni “sotto copertura”; con un risultato *«unlike RICO’s attempt to protect legitimate businesses from organized crime... the Money Laundering Control Act of 1986 has been much more effective in attacking the supporting infrastructure of organized crime»*: P. J. HENNING, *Individual liability for conduct by criminal organizations in the United States*, 44 Wayne L. Rev. 1305, 1329 (1998).

⁷¹ Una strenua *law enforcement* aveva fatto innalzare il “prezzo” del gioco d’azzardo, della prostituzione, delle sostanze stupefacenti; ma era ovvio che queste sacche di criminalità non potessero essere eliminate se non con l’annullamento della domanda.

⁷² Esisteva una sorta di “lotta per il potere” tra le diverse agenzie: principalmente l’FBI, l’Organized Crime Section del Justice Department, l’IRS e la DEA. In argomento, Report by the Comptroller General of the United States, *Stronger Federal Effort Needed in Fight Against Organized Crime* 7-9 (1981).

and, consequently, on precisely whom or what the Government is fighting».

L'attuazione del RICO quale strumento di lotta alla criminalità organizzata ha dato risultati giudicati dai più insoddisfacenti. La situazione non era diversa con riguardo agli stupefacenti, probabilmente per il fatto che «*the major problem the cocaine traffickers have is not getting the drugs into the country. It's getting the money out*»⁷³. Fu per questo che, ad un attacco frontale alle attività considerate illecite, si sostituì una politica legislativa su più fronti, molto attenta – ed è questo è il dato caratterizzante – al problema del riciclaggio del “denaro sporco”.

Nel 1986 venne approvato il Money Laundering Control Act (o MLCA). Si tratta di un intervento di carattere prevalentemente penalistico: nonostante siano previste anche sanzioni civili, il cuore della normativa consisteva nel punire con pene detentive e pecuniarie quattro tipi di operazioni: il «*transaction money laundering*», il «*transportation money laundering*», le «*sting operations*» e lo «*spending of laundered property*»⁷⁴.

Nello stesso anno entra in vigore l'Anti-Drug Abuse Act (o ADAA)⁷⁵, il quale, tra le altre cose, prevede rigidi meccanismi per la determinazione della pena minima.

Due anni più tardi anche la Casa Bianca, allora abitata da Bill Clinton, prende a sua volta posizione⁷⁶ ed elabora un complesso piano di contrasto al crimine organizzato, basato su diversi *steps*, che vanno dal rafforzamento delle misure contro il contrabbando⁷⁷ al

⁷³ C. S. WREN, *Business schemes change the dynamics of the drug war*, N.Y. Times, May 5, 1996, 1, 42.

⁷⁴ D. M. AMANN, *op. cit.*, 210.

⁷⁵ Pub. L. No. 99-570, 100 Stat. 3207 (1989).

⁷⁶ *Presidential Papers, The White House, International crime control strategy*, 15 May 1998.

⁷⁷ Allo scopo gli «*U.S. should enhance our land border inspection, detection and monitoring capabilities through a greater resource commitment, further*

controllo delle movimentazioni finanziarie, dall'incremento delle barriere doganali all'uso su larga scala della tecnologia. Molto spazio è riservato alla cooperazione internazionale, sia per facilitare le procedure di estradizione, sia per rendere meno complesse le indagini transnazionali⁷⁸ sia per mantenere in efficienza le c.d. *anti-money laundering techniques*.

Nonostante gli sforzi, non pare che le “*anti-money-laundering measures*” abbiano raggiunto i risultati sperati: ciò alla luce del rapporto tra le persone indagate e quelle poi effettivamente condannate⁷⁹ e, non da ultimo, in considerazione della particolare

coordination of federal agency efforts, and increased cooperation with the private sector».

⁷⁸ Sul piano internazionale, gli Stati Uniti hanno firmato numerosi trattati o accordi di collaborazione: con Hong Kong – Agreement with Hong Kong on mutual legal assistance in criminal matters, Apr. 15, 1997, U.S.-Hong Kong, in 1997 WL 258655 –, con la Thailandia – Agreement between the government of the United States of America and the Royal Thai government concerning an international law enforcement academy, Sept. 30, 1998, U.S.-Thailand, in 1998 WL 830204 –, con le comunità dell'America Latina – Organization of American States: Inter-American convention against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, ammunition, explosives, and other related materials, Nov. 14, 1997, 37 I.L.M. 143 (1998) –; si sono fatti promotori della U.N. Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances del 1988 – 1988 U.N. Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Dec. 20, 1988, U.N. Doc. E/CONF. 82/15 (1988) –; è del 1989 la creazione, tra i Paesi più industrializzati del mondo, della Financial Action Task Force (o FATF) con base a Parigi nel cui seno gli Stati Uniti hanno caldeggiato un'abolizione del segreto bancario; nel novembre 2000, infine, è stata presentata alle Nazioni Unite la Convention Against Transnational Organized Crime – Crime Prevention and Criminal Justice: Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime on the Work of its First to Eleventh Sessions, U.N. GAOR Ad Hoc Comm., 55th Sess., Agenda Item 105, at 1, U.N. Doc. A/55/383 (2000) –.

⁷⁹ D. M. AMANN, *op. cit.*, 227, ma v. anche L. A. BARBOT, *Comment, money laundering: an international challenge*, 3 Tul. J. Int'l & Comp. L. 161, 193 (1994) e J. GURULE, *The 1988 U.N. convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances. A ten year perspective: is international cooperation merely illusory?*, 22 Fordham Int'l L.J. 74, 104-05 (1998).

“capacità intrusiva” nella vita privata di questa iniziativa di *law enforcement*⁸⁰.

4. Un settore peculiare: i *white collar crimes*

Il problema delle criminalità organizzata non può essere affrontato facendo esclusivo riferimento alle associazioni malavitose “tradizionali”, perché, nella dinamica complessiva, rivestono particolare importanza i fatti posti in essere da soggetti che non sono affatto *border line*, visto che, al contrario, ricoprono posizioni di prestigio all’interno di primarie imprese o enti pubblici e godono di un alto *status* sociale: si tratta dei c.d. *white-collar criminals*⁸¹.

La presa di coscienza dell’esistenza di una categoria specifica di reati, identificata con il nome di *white collar crimes* viene attribuita alla prolusione fatta da Edwin Sutherland all’American Sociological Society nel 1939.

Procedendo per inevitabilmente generiche considerazioni, le caratteristiche di questo tipo di illeciti possono essere così riassunte.

La classificazione nominalistica si basa non sul tipo di reato commesso, ma sulle qualità specifiche del soggetto che lo compie: i *white-collar criminals* sono essenzialmente professionisti e uomini d’affari⁸²; «*a white collar crime may be defined approximately as a crime committed by a person of respectability and high social status*

⁸⁰ In argomento J. MADINGER, S. A. ZALOPANY, *Money laundering. A guide for criminal investigators*, Boca Raton (FL), USA, 1999.

⁸¹ In argomento: P. BERNASCONI (a cura di), *Blanchiment d’argent et secret bancaire. XIVe Congrès international de droit comparé – Money laundering and banking secrecy. XIVth International congress of comparative law*, The Hague, 1996 e G. W. POTTER, *Controversies in white-collar crime*, Cincinnati, Ohio, 2002. Per un aspetto peculiare: C. EMIGHOLZ, *Utilitarianism, retributivism and the white collar-drug crime sentencing disparity: toward a unified theory of enforcement*, 58 Rutgers L. Rev. 583.

⁸² I. H. NAGEL, J. L. HAGAN, *The sentencing of white-collar criminals in federal courts: a socio-legal exploration of disparity*, 80 Mich. L. Rev. 1427, 1427 (1982).

in the course of his occupation»⁸³.

Chi commette questo tipo di illeciti spesso opera all'interno di istituzioni particolarmente complesse e questo rende molto difficile l'identificazione del colpevole, il quale ha maggiori possibilità di sottrarsi alle indagini e, considerata la posizione sociale, dispone di migliori *chances* difensive⁸⁴. Di conseguenza, l'effetto di deterrenza solitamente affidato alla sanzione penale deve confrontarsi con numerosi casi di impunità.

L'opinione pubblica ritiene che i *white collar crimes* siano puniti meno gravemente di tutti gli altri tipi di illecito e, per questo, costantemente richiede un innalzamento del livello sanzionatorio⁸⁵. Scrive Glen B. Gainer, Chairman del National White Collar Crime Center: «*a great disparity exists in punishment of white-collar and conventional crime offenders*»; «*the consensus is that the criminal justice system is more likely to hand out lengthier prison terms for street crime offenders*»⁸⁶. In effetti, le *white collar crime offences* portano ad una condanna detentiva nel 57% dei casi; nell'ambito degli stupefacenti la sentenza di condanna conclude il 92% dei processi. In aggiunta: la durata media della reclusione è più lunga nella seconda ipotesi che non nella prima⁸⁷. Sul punto, però, non tutti concordano: non manca chi rileva che la percezione che si ha del fenomeno è profondamente distorta e che le richieste di condanna per questo tipo di illeciti sono già sufficientemente severe⁸⁸.

⁸³ E. H. SUTHERLAND, *White collar crime: the uncut version* 7, Yale 1983 1949.

⁸⁴ C. EMIGHOLZ, *op. cit.*, 609.

⁸⁵ In argomento, v. C. EMIGHOLZ, *op. cit.*, 583.

⁸⁶ *Penalties for white collar offenses: are we really getting tough on crime? Hearing before the subcomm. on crime and drugs of the s. comm. on the judiciary, 107th Cong. (2002).*

⁸⁷ *U.S. Sentencing Guidelines Manual*, fig. A.

⁸⁸ H. HOELTER, *Opinion, white-collar criminals don't get an easy ride*, St. Petersburg Times, Sept. 3, 2002.

Ammesso che una pena, anche severa, debba essere prevista, il problema è quale tipo di pena applicare agli autori di *white collar crimes*. Si ritiene, infatti, che costringere in carcere persone di siffatto status sia più che altro un danno per la società: «*it is usual and ordinary, in the prosecution of... white-collar crimes... to find that a defendant was involved as a leader in community charities, civic organizations, and church efforts*»⁸⁹; è così che i giudici, spesso, inseriscono nelle loro decisioni ampi richiami ai contributi che i colpevoli di questo tipo di reati danno alla comunità sociale⁹⁰.

Si discute, infine, se l'effetto di stigma della sanzione penale giustifichi il ricorso ad accertamenti probatori estremamente complessi, quali sono quelli del processo penale, a fronte della duttilità del processo civile⁹¹. Ciò anche in considerazione del fatto che i *white collar crimes* sono reati “*victimless*”⁹².

Cercando quindi di individuare quali fatti illeciti hanno le dette caratteristiche, in via di approssimazione si può dire che i *white collar crimes* consistono in frodi, appropriazioni indebite, contraffazioni, corruzioni, riciclaggio di denaro⁹³, comportamenti illeciti in materia di *antitrust* e di riscossione delle tasse⁹⁴.

⁸⁹ United States v. Kohlback, 38 F.3d 832, 838 (6th Cir. 1994).

⁹⁰ C. EMIGHOLZ, *op. cit.*, 610.

⁹¹ J. C. COFFEE JR., *Paradigms lost: the blurring of the criminal and civil law models and what can be done about it*, 101 Yale L.J. 1875, 1878 (1992).

⁹² In argomento, F. BOWMAN, *Penalties for white collar offenses: are we really getting tough on crime? Testimony before the United States Senate Committee on the judiciary*, June 19, 2002 e S. WHEELER, *Sitting in judgment: the sentencing of white-collar criminals* 133 (1988) 70.

⁹³ Il *money laundering* originariamente non era considerato un *white collar crime* ed era punito ricorrendo ai *racketeering statutes* dei quali s'è discusso *supra*, in quanto considerato una forma di criminalità organizzata: v. J. SERAFINI, *Money laundering*, 41 Am. Crim. L. Rev. 887, 887-88 (2004). Tuttavia, poiché questo tipo di illecito spesso coinvolge la collusione con le istituzioni finanziarie, è più che ragionevole considerarlo nella categoria dei *white collar crimes*.

⁹⁴ Le *tax offences* «*are designed to protect the public interest in preserving the integrity of the nation's tax system*»: *U.S. Sentencing Guidelines Manual* 2T1.1. A

Il settore ha ricevuto particolare attenzione a seguito della vicenda Enron del dicembre 2001⁹⁵, società che, assieme ad altre (Global Crossing, Adelphia e World-Com), si è trovata coinvolta in processi per bancarotta, avendo posto in essere una serie di comportamenti fraudolenti principalmente finalizzati a celare al pubblico il vero stato patrimoniale dell'azienda. Anche sulla scorta delle richieste dell'opinione pubblica, è stato approvato il Sarbanes-Oxley Act – una cui parte è costituita dal White Collar Crime Penalty Enhancement Act (o WCCPA)⁹⁶ – il quale: ha riconosciuto espressa rilevanza penale al tentativo ed all'accordo criminoso per commettere alcune specie di reati; ha aumentato le pene previste dal Title 18 U.S.C. 1341 (Frauds and Swindles) e dal Title 18 U.S.C. 1343 (Fraud by Wire, Radio or Television); ha aumentato le pene per le violazioni dell'Employee Retirement Income Security Act del 1974; ha dato istruzioni alla Sentencing Commission affinché modificasse le *guidelines* cui i giudici devono attenersi nella commisurazione delle pene; ha reso la falsificazione di bilanci e prospetti un'autonoma figura di reato, con multe fino ai cinque milioni di dollari e la reclusione fino a vent'anni.

sua volta questa categoria si articola in altre sottocategorie: «*willful evasion of taxes owed; failure to file required taxes, returns, or records or to supply information otherwise required; and making or subscribing to a document or return containing information known to be false*»: D. WEISBURD, *Crimes of the middle class* 36 (1991). Spesso la violazione fiscale viene utilizzata per perseguire persone che magari hanno violato altre leggi, ma ne è impossibile la prova.

⁹⁵ M. D. SILBERFARB, *Justifying punishment for white-collar crime: an utilitarian and retributive analysis of the Sarbanes-Oxley Act*, 13 B.U. Pub. Int. L.J. 95, 95 (2003).

⁹⁶ Sarbanes-Oxley Act of 2002, Pub. L. No. 107-204, 901, 116 Stat. 745, 804 (2002).

5. *L'ultima frontiera: la lotta al terrorismo*

Appare scontata l'affermazione per cui la lotta alla criminalità organizzata ha assunto un aspetto completamente nuovo a seguito dei fatti dell'11 settembre 2001. Come noto, la reazione, dal punto di vista normativo, è stata particolarmente "violenta": già lo stesso anno viene approvato il c.d. Patriot Act, acronimo di Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act.

In realtà, i provvedimenti che possono eziologicamente ricondursi ai noti attentati terroristici sono due. Il primo, varato definitivamente il 25 ottobre 2001, è un provvedimento del Congresso, adottato su impulso dell'Esecutivo e che – come detto – si intitola Uniting and Strengthening America Act. Il secondo, più recente, è l'Homeland Security Act, varato dopo l'inizio delle operazioni militari in Afghanistan e in Iraq. Con questo secondo *statute*, per la prima volta, negli Stati Uniti, viene istituito, a livello federale, uno Homeland Security Department, competente non tanto per l'ordine pubblico, che in un sistema federale è competenza principalmente dei singoli Stati, quanto per la sicurezza interna, nel senso di *intelligence*, prevenzione, controllo dei confini e schedatura dei sospetti terroristi.

Accanto a questi due provvedimenti, la reazione legislativa allo stato di emergenza che la popolazione americana (*rectius*: mondiale) si è trovata a vivere è costituita da una costellazione di norme più specifiche, che riguardano istituti di carattere essenzialmente processuale e consistono in restrizioni delle garanzie ad esso connesse: da un forte allentamento del rigore nella ricerca delle prove ad un incremento dei poteri e dei mezzi di intercettazione; dalla lotta al riciclaggio ed al finanziamento internazionale del terrorismo alla possibilità, da parte dell'esecutivo,

di far giudicare da tribunali militari e a porte chiuse i sospetti terroristi catturati.

I problemi che questa legislazione pone sono essenzialmente due. Il primo è specificamente giuridico e riguarda la compatibilità costituzionale delle iniziative adottate. Il secondo è quello di definire il tipo di conflitto di fronte al quale ci troviamo e quali saranno le trasformazioni delle democrazie liberali dinanzi a tale cambiamento di scenario. Nasce proprio da qui l'ampio e fecondo dibattito sul c.d. diritto penale del nemico⁹⁷.

II. LA SITUAZIONE INGLESE

1. Uno sguardo d'insieme: i tradizionali reati contro il patrimonio

Il panorama giuridico britannico dove essere affrontato con un taglio leggermente diverso: prima di prendere in considerazione gli specifici testi di legge che, di recente, hanno caratterizzato la lotta alla criminalità organizzata, pare opportuno effettuare una veloce ricognizione del preesistente⁹⁸.

⁹⁷ In argomento: N. V. DEMLEITNER, *Misguided prevention: the war on terrorism as a war on immigrant offenders and immigration violators*, in *Criminal Law Bulletin*, 2004, 40, 6, 550; A. H. GARRISON, *Terrorism: the nature of its history*, in *Criminal Justice Studies*, 2003, 16(1), 39; A. H. GARRISON, *Defining terrorism: philosophy of the bomb, propaganda by deed and change through fear and violence*, in *Criminal Justice Studies*, 17, 3, 2004, 259; B. KINGSHOTT, *Terrorism: the "new" religious war*, in *Criminal Justice Studies*, 2003, 16(1), 15-27; R. MURASKIN, *Terrorism: a summary*, in *Criminal Justice Studies*, 2003, 16(1), 3 e P. LOVELESS, *September 11 – a reflection*, in *Criminal Justice Studies*, 2003, 16(1), 5. Interessante G. P. ORVIS, J. P. RUSH, *Modern gangsters and the Patriot Act*, in *Criminal Justice Studies*, 19, 2, 2006, 111. Recentemente, v. A. GAMBERINI, R. ORLANDI, *Diritto politico e diritto penale del nemico*, Bologna, 2007.

⁹⁸ In materia di reati contro il patrimonio, si possono consultare: A. ARLIDGE, J. PARRY, I. GATT, *Arlidge & Parry on fraud*, London, 2002; D. N. KIRK, T. WOODCOCK, *Serious fraud. Investigation and trial*, London, 2003; I. K. HUNTINGTON, *Fraud Prevention and detection*, London, 1992; E. PHILLIPS, C. WALSH, P. DOBSON P., *Law relating to theft*, London, 2001 e A. T. H. SMITH,

Come in qualsiasi ordinamento giuridico moderno, anche il sistema inglese contempla quali illeciti aventi natura penale le tradizionali offese al patrimonio. In particolare, per quanto riguarda la fattispecie di furto, questa è esplicitamente definita dalla Section 1(1) del Theft Act del 1968 che recita: «*A person is guilty of theft if he dishonestly appropriates property belonging to another with the intention of permanently depriving the other of it; and 'theft' and 'steal' shall be construed accordingly*». Nell'interpretazione della norma fungono da guida tanto i precedenti giurisprudenziali – che riguardano soprattutto il termine «*appropriates*» – quanto il medesimo testo legislativo. Il concetto di «*belonging to another*» viene, infatti, espressamente definito dalla successiva Section 5 del medesimo Act. La vittima del reato viene identificata in qualsiasi persona, la quale abbia il possesso o, comunque, la disponibilità di una certa *res* («*possession or control*») o vanti sulla stessa un qualsiasi altro interesse. Trattasi, quindi, di formulazione estensiva che prescinde dal concetto giusprivatistico di “proprietà”, riferendosi, piuttosto ad un rapporto di materiale apprensione o disponibilità intercorrente tra il soggetto ed il bene.

La precisazione legislativa deve essere integrata con i contributi giurisprudenziali, tra i quali assume particolare importanza, per il principio giuridico di cui è portatore, il caso *Waverley BC v. Fletcher*: nel corso di questo fu stabilito che il proprietario terriero generalmente possiede tutto quello che si trova sul suo fondo, anche se non ne è specificamente titolare e, addirittura, anche se ne sconosce la stessa presenza. Ciò a riprova di come il concetto di «*belonging to another*» sia, in realtà, slegato dall'istituto giuridico della proprietà.

Property offences. The protection of property through the criminal law, London, 1994.

Per quanto concerne la *mens rea*, il primo concetto da chiarire è quello di «*dishonestly*». Trattasi di nozione che, in generale, appare piuttosto vaga ed incerta nei suoi confini, anche se oggetto di una corposa e puntuale, ma casistica interpretazione giurisprudenziale. Nello specifico del furto, peraltro, esiste una definizione legislativa: dispone, infatti, la Section 2(1) che «*A person's appropriation of property belonging to another may be dishonest notwithstanding that he is willing to pay for the property*».

In merito all'aspetto sanzionatorio, la pena per il citato reato è prevista dalla Section 7: «*A person guilty of theft shall on conviction on indictment be liable to imprisonment for a term not exceeding seven years*».

Il Theft Act ed, in particolare, la Section 9 identificano in aggiunta una fattispecie delittuosa di furto, la quale presenta, come elemento qualificante, l'introdursi in un altrui edificio o abitazione (in sostanza, un furto con scasso). Si tratta di una figura che ha origini giurisprudenziali e che, proprio per questo, prima della novella legislativa, presentava caratteri di particolare complessità. Lo *Statute* che si è avuto più volte modo di citare ha cercato di ridefinirne i contorni. Al di là della condotta tipica, piuttosto articolata nella sua descrizione, ciò che rileva ai fini della presente indagine conoscitiva è il trattamento sanzionatorio. La Section 9(3) prevede l'«*imprisonment for a term not exceeding (a) where the offence was committed in respect of a building or part of a building which is a dwelling, fourteen years; (b) in any other case, ten years*»; ma esiste anche un'ipotesi aggravata, per la quale la Section 10(2) prevede l'«*imprisonment for life*».

Sempre nell'ambito dei reati contro il patrimonio, anche l'ordinamento giuridico inglese contempla alcune fattispecie di truffa – evidentemente ben più rilevanti nei contesti di criminalità organizzata –. La materia è stata recentemente riformata con

l'approvazione del Fraud Act del 2006, il quale ha inciso in modo significativo sul precedente panorama normativo dei Theft Acts del 1968 e del 1978. La previgente normativa prevedeva i seguenti illeciti: «*Obtaining property by deception*»⁹⁹; «*Obtaining a money transfer by deception*»¹⁰⁰; «*Obtaining pecuniary advantage by deception*»¹⁰¹; la cosiddetta «*Procuring the execution of a valuable security by deception*»¹⁰²; «*Obtaining services by deception*»¹⁰³; la cosiddetta «*Obtaining the evasion of liability to pay by deception*»¹⁰⁴.

Tutte queste fattispecie presentavano alcuni caratteri comuni consistenti, essenzialmente, in una condotta ingannatoria posta in essere dal soggetto agente a danno di un terzo; nell'ottenimento, da parte dell'agente medesimo, di una «*relevant thing*»; nel nesso causale tra il contengo attivo del reo ed il vantaggio ottenuto nonché, da ultimo, nell'agire «*dishonestly*».

Il nuovo panorama normativo ha condotto ad una razionalizzazione delle incriminazioni, ora ricondotte a tre sole tipologie. La prima, e più articolata, è quella della frode vera e propria, prevista dalla Section 1 del Fraud Act del 2006. La norma contempla tre distinte condotte tipiche – individuate alle Sections 2, 3 e 4 –, ma una loro parziale sovrapposizione fa assumere alla specificazione una veste più formale che sostanziale.

Nello specifico, la Section 2 punisce a titolo di «*Fraud by false representation*» chi, fraudolentemente, altera la realtà («*dishonestly makes a false representation*») con l'intento di ottenere un guadagno per se stesso o per altri oppure di causare un danno al

⁹⁹ Section 15 del Theft Act del 1968.

¹⁰⁰ Section 15A del Theft Act del 1968, inserita dal Theft (Amendment) Act del 1996.

¹⁰¹ Section 16 del Theft Act 1968.

¹⁰² Fattispecie che si ritrovava nella Section 20(2) del Theft Act del 1968 sotto la rubrica «*Suppression, etc., of documents*».

¹⁰³ Section 1 del Theft Act 1978.

¹⁰⁴ Section 2 del Theft Act 1978.

terzo, ovvero di esporlo ad un rischio di danno («*to make a gain for himself or another, or to cause loss to another or to expose another to a risk of loss*»).

La seconda ipotesi, di cui alla Section 3, prende il nome di «*Fraud by wrongfully failing to disclose information*» e contempla l'ipotesi di chi, «*dishonestly*», omette di rivelare un'informazione che ha l'obbligo di rendere pubblica, intendendo in questo modo – ancora una volta – ottenere un vantaggio per sé o altri, ovvero danneggiare i terzi o esporli a pericolo di danno.

Infine, la terza ipotesi, prevista dalla Section 4, è denominata «*Fraud by abuse of position*» e si riferisce al caso di chi, occupando una sorta di posizione privilegiata di “salvaguardia”, in base alla quale è legittimo attendersi che le sue azioni non saranno contrarie agli interessi finanziari di un terzo, «*dishonestly*» abusi di detta posizione ai medesimi scopi delle anzidette ipotesi criminose.

La pena – prevista dalla Section 1(3) – consiste, per la «*summary conviction*» – ovvero per la condanna pronunciata da un *Justice of the peace* o da una *Magistrates' court* – nell'«*imprisonment for a term not exceeding 6 months or to a fine not exceeding the statutory maximum (or to both)*»; per la «*conviction on indictment*» – detta altresì *ordinary conviction* –, nell'«*imprisonment for a term not exceeding 10 years or to a fine (or to both)*».

La seconda categoria di condotte fraudolente è prevista nella Section 6, sotto la rubrica «*Obtaining services dishonestly*». La condotta tipica riguarda l'ipotesi di chi ottenga dei vantaggi (*rectius*: «*services*») per il tramite di un «*dishonest act*» ovvero attraverso altri comportamenti, specificamente indicati nella Section 6(2). Anche qui, ai fini sanzionatori – Section 6(3) –, si ripropone la distinzione tra «*summary conviction*» – la quale importa un «*imprisonment for a term not exceeding 6 months or to a fine not exceeding the statutory*

maximum (or to both)» – e la «*conviction on indictment*» – che, a sua volta, prevede un regime sanzionatorio consistente nell'«*imprisonment for a term not exceeding 5 years or to a fine (or to both)*» –.

Infine, nell'ambito delle frodi, viene annoverata anche la fattispecie prevista alla Section 3 del Theft Act di «*Making of without payment*», punita con l'«*imprisonment for a term not exceeding two years*».

Il concetto di frode, peraltro, viene utilizzato per numerosissimi ambiti, tra loro anche notevolmente diversi: dalla *debtor fraud*, alla *payroll and expenses fraud*, dalla *investment fraud* alla *insolvency fraud*, per non parlare delle ulteriormente settoriali *retail fraud*, *manufacturing fraud*, *charity fraud*, *e-businness fraud*, *insurance fraud*¹⁰⁵.

Altra figura delittuosa contemplata dall'ordinamento anglosassone è quella della rapina. Nel dettaglio, la fattispecie di «*Robbery*» è prevista sempre dal citato Theft Act del 1968, alla Section 8(1), che recita «*A person is guilty of robbery if he steals, and immediately before or at the time of doing so, and in order to do so, he uses force on any person or puts or seeks to put any person in fear of being then and there subjected to force*». Le disposizioni sanzionatorie, le quali, peraltro, appaiono piuttosto severe, debbono ritrovarsi nella Section 8(2): «*A person guilty of robbery, or of an assault with intent to rob, shall on conviction on indictment be liable to imprisonment for life*».

In aggiunta a quanto fin qui detto, un accenno deve, altresì, essere fatto alla Section 21 del Theft Act, che ha introdotto una nuova fattispecie, denominata «*Blackmail*», la quale può essere avvicinata al concetto continentale di “estorsione”. Anche in questo caso la condotta tipica, descritta dalla norma, appare estremamente

¹⁰⁵ Si veda J. PENNY, *Corporate fraud. Prevention and detection*, London, 2002.

articolata e, quindi, piuttosto complessa. Riducendo ai minimi termini, si può, comunque, affermare che l'essenza del reato consiste nell'ottenimento, da parte dell'agente, di un certo vantaggio, attraverso l'uso di minacce. Queste ultime, peraltro, non devono essere minacce "comuni", ma è necessario che consistano nel prospettare alla vittima la possibile rivelazione al pubblico di notizie che, se conosciute, possano cagionarle un discredito.

Il regime sanzionatorio è previsto dalla Section 21(3) e consiste nell'«*imprisonment for a term not exceeding fourteen years*».

Da ultimo, il reato di ricettazione. La fattispecie dell'«*Handling stolen goods*» è punita, ai sensi della Section 22(2) del Theft Act, con l'«*imprisonment for a term not exceeding fourteen years*».

2. (segue): *conspiracy e responsabilità delle persone giuridiche*

Un rapido accenno merita la disciplina del concorso di persone nel reato. In materia, il riferimento va sicuramente alla Section 8 dell'Accessories and Abettors Act del 1861 ed alla Section 44 del Magistrates' Court Act del 1980. La prima norma dispone che «*whosoever shall aid, abet, counsel or procure the commission of any indictable offence (...) shall be liable to be tried, indicted and punished as a principal offender*»; la seconda ha una formulazione simile e riguarda le c.d. «*summary offences*», ovvero ipotesi minori di reato giudicate direttamente da una *Court of summary jurisdiction*, il che non dà luogo al rinvio dell'imputato davanti ad altra Corte per il *trial by jury*. Una serie di pronunce giurisprudenziali definiscono poi meglio i contorni dell'istituto, sia per ciò che attiene l'*actus reus*, sia per quanto riguarda la *mens rea*.

Una figura che desta l'attenzione del comparatista, è la rilevanza penale dell'accordo per commettere un illecito. Oltre alle

ipotesi di concorso di persone nel reato compiuto, sopra accennate, l'ordinamento inglese contempla, infatti, la figura della c.d. «*conspiracy*»¹⁰⁶. Si tratta di un istituto che non ha una esatta traduzione in termini giuridici di tradizione di *civil law* e che identifica l'accordo tra due o più persone per commettere un fatto illecito, originariamente sia civile che penale. L'accordo costituisce reato indipendentemente dal fatto che ad esso segua o meno l'esecuzione parziale o totale del progetto criminoso. Trattasi di illecito di origine giurisprudenziale (c.d. *common law offence*), che oggi ha trovato parziale definizione nella Section 1 del Criminal Law Act del 1977, il quale ha, peraltro, eliminato le ipotesi di *civil conspiracy* ed ha lasciato solo in parte sopravvivere la casistica elaborata dalle Corti¹⁰⁷.

Nell'ambito della criminalità economica, deve di necessità farsi un rapido cenno al tema della responsabilità delle persone giuridiche. Nei casi giurisprudenziali che si sono occupati del problema, si è sostenuta la configurabilità tanto di una «*vicarious liability*» quanto di una «*personal liability*». Questa seconda ipotesi postula che le azioni e le decisioni prese da quelli che vengono definiti «*senior managers*» possano, in realtà, identificarsi con il volere della società: si tratterebbe, in definitiva, di atti e decisioni imputabili non tanto agli individui, ma direttamente all'ente¹⁰⁸. L'istituto richiama la continentale teoria organicistica, con la precisazione che «*only very serious people with large measure of*

¹⁰⁶ In argomento, si veda E. GRANDE, *Accordo criminoso e conspiracy. Tipicità e stretta legalità nell'analisi comparata*, Padova, 1993 e S. VINCIGUERRA, *Introduzione allo studio del diritto penale inglese. I principi*, Padova, 1992, 263 e segg.

¹⁰⁷ Per le nozioni di "parte generale", si vedano R. HEATON, *Criminal law textbook*, Oxford, 2006; J. HERRING, *Criminal law*, 2005; M. MOLAN, *Cases & materials on criminal law*, London, 2005 e A. REED, B. FITZPATRICK, *Criminal law*, London, 2006.

¹⁰⁸ Così Tesco Supermarkets Ltd v. Natrass.

managerial discretion will constitute the “directing mind and will” of company for this purpose»¹⁰⁹.

3. La nuova criminalità economica: le fattispecie di money laundering

Anche nell'ordinamento inglese le ipotesi di reato tradizionali cui si è fatto accenno non si sono dimostrate sufficienti per condurre in maniera vittoriosa la lotta al crimine organizzato. Tant'è che nel 2002 si è ritenuto necessario approvare il Proceeds of Crime Act, il quale ha sostituito il Criminal Justice Act del 1988, il Criminal Justice Act del 1993 ed il Drug Trafficking Act del 1994.

La legge, entrata in vigore il 24 febbraio 2003, si occupa di diverse problematiche: dalla disciplina della Assets Recovery Agency all'istituto della *confiscation*; dalle operazioni di *civil recovery* al problema delle indagini. La parte più interessante ai nostri fini è però quella dedicata al fenomeno del *money laundering*¹¹⁰. La *ratio* della disciplina inglese pare essere la stessa che ha animato gli interventi legislativi statunitensi: costituisce un dato criminologico oramai assodato che un contrasto efficace all'attività delle organizzazioni criminali non può prescindere dal considerare l'aspetto economico della criminalità medesima. Anzi, le maggiori difficoltà che la malavita incontra consistono proprio nel reimmettere nei circuiti leciti il denaro illecitamente guadagnato.

La legge del 2002 espande, riforma e consolida gli illeciti penali relativi al riciclaggio del denaro. Alcune figure delittuose previste nell'Act hanno come soggetto attivo “chiunque” e si

¹⁰⁹ Così P&O European Ferries Ltd; Attorney-General's Reference (No. 2 of 1999). In argomento, R. LOTTINI, *La responsabilità penale delle persone giuridiche nel diritto inglese*, Milano, 2005.

¹¹⁰ In argomento, T. BENNET, *A practitioner's guide to money laundering compliance*, London, 2004. Per una disamina di problematiche tecnicamente diverse, ma in parti affini: E. J. SWAN, *Market abuse regulation*, Richmond, 2006.

applicano a qualsiasi settore economico svolgentesi sul territorio del Regno Unito. Altre, invece, riguardano esclusivamente coloro i quali svolgano una qualche attività nel c.d. *regulated sector*¹¹¹.

Le tre principali *money laundering offences* sono contenute nelle Sections 327¹¹², 328¹¹³ e 329 del citato Proceeds Crime Act¹¹⁴ e

¹¹¹ Tentare di definire in maniera sintetica, ma al contempo esaustiva cosa debba intendersi per *regulated sector* pare essere uno sforzo inutile, vista la lunga casistica contemplata dalla Schedule 9 del Proceeds of Crime Act. Questa la prima parte norma: «1 (1) A business is in the regulated sector to the extent that it engages in any of the following activities- (a) accepting deposits by a person with permission under Part 4 of the Financial Services and Markets Act 2000 (c. 8) to accept deposits (including, in the case of a building society, the raising of money from members of the society by the issue of shares); (b) the business of the National Savings Bank; (c) business carried on by a credit union; (d) any home-regulated activity carried on by a European institution in respect of which the establishment conditions in paragraph 13 of Schedule 3 to the Financial Services and Markets Act 2000, or the service conditions in paragraph 14 of that Schedule, are satisfied; (e) any activity carried on for the purpose of raising money authorised to be raised under the National Loans Act 1968 (c. 13) under the auspices of the Director of Savings; (f) the activity of operating a bureau de change, transmitting money (or any representation of monetary value) by any means or cashing cheques which are made payable to customers; (g) any activity falling within sub-paragraph; (h) any of the activities in points 1 to 12 or 14 of Annex 1 to the Banking Consolidation Directive, ignoring an activity described in any of sub-paragraphs (a) to (g) above; (i) business which consists of effecting or carrying out contracts of long term insurance by a person who has received official authorisation pursuant to Article 6 or 27 of the First Life Directive. || (2) An activity falls within this sub-paragraph if it constitutes any of the following kinds of regulated activity in the United Kingdom- (a) dealing in investments as principal or as agent; (b) arranging deals in investments; (c) managing investments; (d) safeguarding and administering investments; (e) sending dematerialised instructions; (f) establishing (and taking other steps in relation to) collective investment schemes; (g) advising on investments. || (3) Paragraphs (a) and (i) of sub-paragraph (1) and sub-paragraph (2) must be read with section 22 of the Financial Services and Markets Act 2000, any relevant order under that section and Schedule 2 to that Act».

¹¹² Section 327: «Concealing etc – (1) A person commits an offence if he- (a) conceals criminal property; (b) disguises criminal property; (c) converts criminal property; (d) transfers criminal property; (e) removes criminal property from England and Wales or from Scotland or from Northern Ireland. || (2) But a

le pene, previste alla successiva Section 334(1), consistono nell'«*imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding the statutory maximum or to both*» nel caso di «*summary conviction*» ovvero nell'«*imprisonment for a term not exceeding 14 years or to a fine or to both*» qualora si tratti di

person does not commit such an offence if- (a) he makes an authorised disclosure under section 338 and (if the disclosure is made before he does the act mentioned in subsection (1)) he has the appropriate consent; (b) he intended to make such a disclosure but had a reasonable excuse for not doing so; (c) the act he does is done in carrying out a function he has relating to the enforcement of any provision of this Act or of any other enactment relating to criminal conduct or benefit from criminal conduct. || (3) Concealing or disguising criminal property includes concealing or disguising its nature, source, location, disposition, movement or ownership or any rights with respect to it».

¹¹³ Section 328: «*Arrangements – (1) A person commits an offence if he enters into or becomes concerned in an arrangement which he knows or suspects facilitates (by whatever means) the acquisition, retention, use or control of criminal property by or on behalf of another person. || (2) But a person does not commit such an offence if- (a) he makes an authorised disclosure under section 338 and (if the disclosure is made before he does the act mentioned in subsection (1)) he has the appropriate consent; (b) he intended to make such a disclosure but had a reasonable excuse for not doing so; (c) the act he does is done in carrying out a function he has relating to the enforcement of any provision of this Act or of any other enactment relating to criminal conduct or benefit from criminal conduct».*

¹¹⁴ Section 329: «*Acquisition, use and possession – (1) A person commits an offence if he- (a) acquires criminal property; (b) uses criminal property; (c) has possession of criminal property. || (2) But a person does not commit such an offence if- (a) he makes an authorised disclosure under section 338 and (if the disclosure is made before he does the act mentioned in subsection (1)) he has the appropriate consent; (b) he intended to make such a disclosure but had a reasonable excuse for not doing so; (c) he acquired or used or had possession of the property for adequate consideration; (d) the act he does is done in carrying out a function he has relating to the enforcement of any provision of this Act or of any other enactment relating to criminal conduct or benefit from criminal conduct. || (3) For the purposes of this section- (a) a person acquires property for inadequate consideration if the value of the consideration is significantly less than the value of the property; (b) a person uses or has possession of property for inadequate consideration if the value of the consideration is significantly less than the value of the use or possession; (c) the provision by a person of goods or services which he knows or suspects may help another to carry out criminal conduct is not consideration».*

«*conviction on indictment*».

Esistono poi – alle Sections 330, 331 e 332 – delle altre ipotesi delittuose, denominate «*failure to disclose*». Queste hanno quale carattere comune il fatto che determinati soggetti, coinvolti nel traffico economico, pur venendo a conoscenza di episodi di *money laundering*, o avendone comune il sospetto, omettano di denunciarli alle Autorità¹¹⁵.

Alla Section 333 è poi regolata una fattispecie del tutto particolare, rubricata «*Tipping-off*», che sanziona chi «*knows or suspects that a disclosure falling within section 337 or 338 has been made*» e, ciononostante, «*makes a disclosure which is likely to prejudice any investigation which might be conducted following the disclosure referred to in paragraph (a)*».

Le pene per detti illeciti dalla Section 330 alla Section 333 sono previste alla Section 334(2) e coincidono con quelle indicate dalla Section 331(1) per quanto riguarda la *summary conviction*, mentre, per quel che concerne la *conviction on indictment*, il termine massimo dell'*imprisonment* è di cinque anni anziché quattordici.

Come tipico nello stile inglese, esistono delle specifiche *defence* previste alla Section 330(6) della legge del 2002 per le ipotesi nelle quali l'informazione relativa all'attività potenzialmente illecita sia raccolta da un *professional legal adviser* in quelle che vengono definite *privileged circumstances*. In adeguamento alla Direttiva 2001/97/CE, poi, la categoria dei soggetti beneficiari di questa esenzione è stata estesa a mezzo dell'elencazione ora contenuta nella Section 330(14)¹¹⁶.

Al di là della mera elencazione delle figure criminose, il carattere più interessante del Proceeds of Crime Act risiede,

¹¹⁵ In argomento: R. MYINT, *Solicitors Beware: Money Laundering after R v. Duff* (JICTCP Vol. 10 No. 2 of 2003).

¹¹⁶ S. IRELAND, *Criminal Law Legislation Update*, JoCL 70 3 (186).

probabilmente, nella sua Part I. Ivi è previsto che la Assets Recovery Agency, disciplinata poi alle Parts da 2 a 5, provveda alla «*confiscation*», «*civil recovery*» e «*recovery of cash*».

Le previsioni normative della prima parte del citato Act hanno essenzialmente due scopi. In primo luogo, permettere alla Assets Recovery Agency di sostenere innanzi alla High Court i procedimenti civili necessari al recupero delle proprietà che risultano, anche per via indiretta, ottenute attraverso una «*unlawful conduct*». In secondo luogo, *recuperare* il denaro che rappresenta il frutto, sempre, di una «*unlawful conduct*» o che può essere usato in queste condotte¹¹⁷.

In materia, peraltro, non si può prescindere dal citare le Money Laundering Regulations del 2003, che contengono una parte specificamente dedicata alle attività di contrasto alla commissione di attività illecite. La Part II si occupa, infatti, delle «*obligations on persons who carry on relevant business*». In particolare è previsto un sistema denominato di «*Systems and training*» per chi svolge determinate attività i cui operatori sono coinvolti nella ricognizione e nella gestione di transazioni, le quali, a loro volta, possono costituire operazioni di *money laundering*. La Regulation 3 prevede che chiunque svolga affari rilevanti nel Regno Unito debba uniformarsi alle procedure di cui alla Regulation 4, denominate «*identification procedures*», alla Regulation 6, cosiddette «*record-keeping-procedures*», e alla Regulation 7, «*internal reporting procedures*» delle operazioni sospette. Sono inoltre previste delle sanzioni per coloro che omettono di verificare che adeguati sistemi di lotta al fenomeno siano stati posti in essere e mantenuti efficienti. Vi è, inoltre, l'obbligo di adottare tutte le altre possibili procedure interne che siano, in qualche modo, idonee allo scopo di prevenire fenomeni

¹¹⁷ In argomento: J. FISHER, *A review on the new investigation powers under PoCA 2002* [2003] JIBL 15, issue 1.

di riciclaggio. È prevista la pena fino a 2 anni di reclusione nel caso di *conviction on indictment*.

A contorno di questo articolato sistema, assumono un ruolo importante, nella valutazione della conformità o meno delle misure *anti-money-laundering* adottate, le linee guida fornite dalla c.d. «*supervisor authorities*» che la Regulation 2(7) identifica nella Banca d'Inghilterra, nel Financial Services Authority, nel Council of Lloyd's, nell'Office of Fair Trading, nell'Occupational Pensions Regulatory Authority; in un «*body which is a designated professional body for the purposes of Part 20 of the 2000 Act*» e nel Gaming Board for Great Britain. Che si occupa del problema c'è anche la Financial Service Authority, in operatività dal 30 novembre del 2003 ed istituita con il Financial Services and Market Act del 2000. Questa autorità indipendente è l'unico regolatore dei servizi finanziari nel Regno Unito ed ha il potere di emanare e far rispettare norme in materia di *money laundering*, attivare le procedure sanzionatorie di settore, le quali possono poi avere risvolti anche penali, nonché rendere pubblici gli esiti dei procedimenti disciplinari. Essa è, inoltre, affidataria del compito di ridurre il crimine finanziario mediante una combinazione di supervisione e *training*.

Dopo l'11 settembre, peraltro, sono state adottate ulteriori misure tese a monitorare il traffico di flussi di denaro, che vanno sotto il nome di «*antimoney laundering ("AML") policies and procedures*»¹¹⁸. Dette direttrici hanno avuto origine a livello privato o di autorità regolatrici gli specifici settori: nessun Act prescrive, sul punto, alcunché. L'impronta generale consiste, essenzialmente, nell'assegnare agli istituti di credito, di raccolta del risparmio o, comunque, che si occupano della movimentazione dei capitali, il compito di controllare i propri clienti. Al proposito si parla di una

¹¹⁸ T. BENNET, *op. cit.*

politica del «*know-your-customer* (“*KYC*”)¹¹⁹», la quale dovrebbe consistere in una verifica costante dei fruitori del sistema bancario da attuarsi mediante la raccolta del maggior numero di informazioni, tra le quali: il nome – dato che, in sé, può apparire ovvio, ma che, invece, ha posto alcuni problemi soprattutto con riguardo alla traslitterazione dei nomi di origine araba, i cui fonemi non trovano un’esatta corrispondenza con il vocabolario continentale, impedendo, quindi, una traduzione univoca e, per converso, dando la possibilità ad una stessa persona di figurare sotto nominativi diversi –, il luogo di residenza – che non deve essere solo indicato, bensì anche “provato” (si dice oggetto di “*proof*”) – il tipo di lavoro, il numero o la copia del passaporto, il numero di registrazione e la sede (provata) per le imprese. Tutto questo avviene, *in primis*, attraverso la compilazione di questionari, che non rimangono finì a se stessi, ma sono interfacciati con tutte le informazioni delle quali gli istituti vengono in possesso.

Un controllo così intenso e penetrante nella vita privata ha destato, peraltro, qualche polemica. Il *risk-based approach* è stato contestato soprattutto da parte degli esponenti del mondo imprenditoriale o commerciale per gli episodi imbarazzanti e pregiudizievoli che ha comportato. In particolare, ci si riferisce non solo alla necessità, anche per clienti o investitori abituali e conosciuti, di dimostrare il tipo, l’entità ed il luogo della propria attività, ma anche al rischio di blocco delle disponibilità dei fondi allorquando il sistema informatizzato rilevi una corrispondenza tra il nominativo di un cliente *in bonis* ed quello di un soggetto inserito nelle *black lists*. Nondimeno, le società di più rilevanti dimensioni hanno predisposto al loro interno dei Money Laundering Reporting Office (o MLRO).

¹¹⁹ T. BENNET, *op. cit.*

Questi oneri di informazione e monitoraggio assumono, poi, una veste del tutto peculiare nel settore forense. Gli avvocati o, comunque, i professionisti che, nell'esercizio delle rispettive mansioni e nell'adempimento dei mandati, ricevono da parte del cliente informazioni privilegiate e confidenziali, ma, nello stesso tempo, rilevanti ai fini illustrati, subiscono un conflitto di avverse ma entrambe legittime aspettative: da un lato, la lotta ai fenomeni di *money laundering* e, quindi, in una prospettiva di lungo periodo, il miglioramento della sicurezza pubblica; dall'altro, l'esigenza di tutelare al meglio i propri assistiti, evidentemente celando ogni informazione per loro pregiudizievole. La soluzione, per vero, sembra piuttosto univoca, nel senso di accordare una netta preferenza al secondo dei descritti poli in conflitto. Tutte le informazioni delle quali si è detto risultano, infatti, strenuamente protette da quello che viene identificato come un c.d. *absolute* (e, pertanto, inviolabile) *privilege*: tutto quello che l'avvocato (o altro professionista) viene a sapere per ragioni che riguardano la difesa del suo cliente rimane segreto¹²⁰.

La materia trova specifica disciplina nel Police and Criminal Evidence Act del 1984, la cui Section 10(1) definisce il concetto di *privilege*¹²¹. La norma fa propri i principi di diritto del *common law* da ultimo affermati nel caso R. v. Central Criminal Court¹²².

¹²⁰ Sul punto, si veda il contributo di P. O'HOGAN sul caso giudicato dalla English Court of Appeal – Barclays Bank v. Eustice [1995] 4 All ER 511 – in *Private Client Business* [1997] PCB 131.

¹²¹ Questo il testo della norma: «*Meaning of "items subject to legal privilege"*
 1) Subject to subsection (2) below, in this Act "items subject to legal privilege" means (a) communications between a professional legal adviser and his client or any person representing his client made in connection with the giving of legal advice to the client; (b) communications between a professional legal adviser and his client or any person representing his client or between such an adviser or his client or any such representative and any other person made in connection with or in contemplation of legal proceedings and for the purposes of such proceedings; and (c) items enclosed with or referred to in such communications and made i) in

4. *The Serious Organised Crime and Police Act e la recente legislazione antiterrorismo*

Nel 2005 è stato approvato il Serious Organised Crime and Police Act le cui linee guida possono essere così riassunte¹²³.

Esiste innanzi tutto un sistema di immunità per chi collabora con le autorità nella lotta al crimine organizzato¹²⁴: lo scopo, evidente, è quello di indebolire il sodalizio criminale dall'interno. Di conseguenza anche le strategie difensive non potranno che subire dei condizionamenti, vista la possibilità di avviare un negoziato con il pubblico potere sin dalla fase delle prime indagini. Prima del 2005, una *statutory recognition of criminal immunity* era contemplata solamente nell'Enterprise Act entrato in vigore il 20 giugno 2003. Non sono peraltro mancate critiche a questa opzione: si è detto che fidarsi troppo dei beneficiari delle immunità potrebbe condizionare le indagini in maniera tale per cui si potrebbe rischiare, almeno in linea

connection with the giving of legal advice; or (ii) in connection with or in contemplation of legal proceedings and for the purposes of such proceedings, when they are in the possession of a person who is entitled to possession of them».

¹²² R. v. Central Criminal Court, [1989] AC 346. In materia di *money laundering*, la bibliografia è piuttosto vasta. *Ex multis*, oltre a quanto già citato, si vedano M. ASHE, P. REID, *Money laundering. Risks and liabilities*, Dublin, 2000; P. BIRKS (a cura di), *Laundering and tracing*, Oxford, 1995; R. BOSWORTH DAVIES, G. SALTMARSH, *Money laundering. A practical guide to the new legislation*, London, 1995; M. GOLD, M. LEVI, *Money-laundering in the UK. An appraisal of suspicion-based reporting*, The Police Foundation, London, 1994; B. A. RIDER (a cura di), *Money laundering control*, Dublin, 1996 e S. SAVLA, *Money laundering and financial intermediaries*, Hague, 2001.

¹²³ Il Serious Organised Crime and Police Act contiene alcune disposizioni, molto discusse, in tema di diritto di manifestazione e di libertà di pensiero, delle quali, per estraneità all'oggetto del presente scritto, non ci si occupa. *Ex multis*: N. TAYLOR, *Divisional Court: Serious Organised Crime and Police Act 2005: Statutory Interpretation*, JoCL 70 2 (103).

¹²⁴ Si veda la Section 71(1) del Serious Organised Crime and Police Act: «*If a specified prosecutor thinks that for the purposes of the investigation or prosecution of any offence it is appropriate to offer any person immunity from prosecution he may give the person a written notice under this subsection (an "immunity notice")*».

teorica, di privilegiare la ricerca di prove a sostegno del punto di vista del testimone più che della verità¹²⁵.

Sono incentivate le politiche di cooperazione tra le diverse autorità che operano nella lotta alle frodi: l'Attorney General, in un suo intervento, ha affermato che «*Fraud harms us all. Recent research shows that in monetary terms the harm it causes is on par with class A drugs-around £ 330 per man, woman and child in the country. Fraud is a serious threat to the UK and tackling it requires partnership-prosecutors, police and other investigators, the private sector, local authorities and government working together*»¹²⁶.

La tendenza, in terzo luogo, è quella di intervenire prima della commissione dell'illecito. Ciò è testimoniato anche dall'approvazione, il 17 gennaio 2007, del Serious Crime Bill, il quale ha destato più di qualche preoccupazione in seno alla comunità scientifica¹²⁷ perché impone severe restrizioni alle libertà personali conseguenti non già ad un accertamento di colpevolezza, ma ad un mero sospetto di commesso reato. Una scelta che urta contro un principio cardine della storia del diritto inglese (e non solo): quello della presunzione di non colpevolezza fino alla sentenza condanna definitiva.

Infine, il Serious Organised Crime and Police Act prevede l'istituzione di un'agenzia per la grande criminalità organizzata (o SOCA), che è entrata in funzione nell'aprile 2006¹²⁸. Si tratta di un organismo basato sull'*intelligence*, dotato di poteri di polizia e che riunisce oltre quattromila persone appartenenti alla National Crime

¹²⁵ Sul punto, si veda il passaggio a firma di Lord Justice Lawton nel caso R. v. Turner (1975) 61 Cr App R 67, 79: «*More mischief hath come to good men, by these kinds of improvements by false accusations of desperate villains, than benefit to the public by the discovery and convicting of real offenders*».

¹²⁶ Si veda T. EPPS, *Thinking the unthinkable*, 157 NLJ 772.

¹²⁷ J. SUMMERS, *Reactionary policy-making*, LSG 104.07(12).

¹²⁸ In argomento: S. GRAY, *White-Collar Crime: Using your intelligence*, May 13, 2004 e D. CORNER, *Time to get serious*, 156 NLJ 874.

Squad, al National Criminal Intelligence Service (o NCIS), all'HM Revenue and Customs (o HMRC, l'equivalente della nostra Guardia di Finanza) o all'UK Immigration Service. Detto organismo è stato istituito per combattere la criminalità organizzata che si svolge su larga scala e che opera, quali settori d'elezione, nel traffico di droga, nell'immigrazione clandestina, nelle frodi e nel riciclaggio del denaro sporco. Anche all'interno di questo nuovo ente, le direttrici d'azione riguardano il miglioramento della rete di *intelligence* e l'aggressione dei patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata. La SOCA è una struttura pubblica che, tendenzialmente, deve fungere da coordinamento tra le diverse forze di polizia e risponde al Ministro dell'Interno, il quale ne fissa anche le priorità strategiche.

Nondimeno, anche la legislazione inglese ha dovuto adattarsi alle nuove esigenze di tutela originatesi a seguito degli attentati terroristici del 2001. I legislatori nazionali hanno quasi sempre fatto fronte ai fenomeni di terrorismo per il tramite di legislazioni speciali, di carattere provvisorio ed emergenziale: il Regno Unito non fa eccezione solo che oltre-Manica il problema è ben più risalente nel tempo rispetto agli Stati Uniti. L'origine della legislazione antiterrorismo inglese va, infatti, riportata ai provvedimenti varati dal Governo dell'Irlanda del Nord nei primi anni Settanta¹²⁹, i quali, peraltro, facevano applicazione delle numerose forme di arresto e detenzione stragiudiziale già contemplate, a partire dal 1922, dal Civil Authority (Special Powers) Act. Tra le diverse azioni privative della libertà personale erano previsti l'arresto senza mandato a scopo di interrogatorio ed il fermo, da applicarsi qualora si ritenesse che il sospettato agisse, avesse intenzione di agire o avesse agito in modo tale da pregiudicare il mantenimento della pace o dell'ordine

¹²⁹ Di sicuro interesse il rapporto stilato per il Ministro dell'Interno britannico sui fatti del 9 agosto 1971: *Report of the enquiry into allegations against the Security Forces of physical brutality in Northern Ireland arising out of events on the 9th August 1971*, London, November 1971.

pubblico. Mentre il primo aveva durata massima fissata in 48 ore, il secondo imponeva la rimessa in libertà nell'arco delle 72 ore successive. In tema di misure custodiali, il Civil Authority Act prevedeva inoltre misure di vera e propria detenzione, per le quali erano competenti le Autorità di polizia o il Ministro degli Interni. Per entrambe le fattispecie non era contemplata alcuna durata massima; la prima, tuttavia, non eccedeva nella prassi i 28 giorni di durata, a differenza della seconda, che poteva prolungarsi addirittura per anni.

Ulteriori provvedimenti di legge, precedenti all'attacco contro le Twin Towers ed il Pentagono, furono emanati nel 1974 – il Prevention of Terrorism Act (o PTA)¹³⁰ – e nel 2000 – il Terrorism Act –, a dimostrazione dell'attenzione rivolta al fenomeno da parte del Governo britannico. Il Terrorism Act, in particolare, all'art. 1, riportava una definizione di terrorismo internazionale basata sulla previsione di una lista di interessi considerati meritevoli di tutela e di comportamenti lesivi (che abbracciava anche il c.d. terrorismo informatico), fornendo altresì un elenco di organizzazioni aprioristicamente considerate terroristiche¹³¹. L'appartenenza o il supporto fornito a tali organizzazioni costituiva *condicio* sufficiente a giustificare l'utilizzo di misure di prevenzione.

A seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, il Parlamento britannico ha approvato il controverso Anti-Terrorism, Crime and Security Act (o ATCSA)¹³². Tale provvedimento, nel suo

¹³⁰ Il PTA fu approvato nel 1974 in risposta all'attentato dell'IRA ai due pub di Birmingham il 21 novembre 1974, costati la morte di 21 persone. Il testo originario fu poi sottoposto a modifiche nel 1978, 1984 e 1989. In argomento: T. BUNYAN, *The Political Police in Britain, Political Science Quarterly*, Vol. 91, No. 4 (Winter, 1976-1977), 748, 1977, 51.

¹³¹ Il provvedimento in questione riportava i nominativi di 25 organizzazioni internazionali e 14 nazionali, tutte nord-irlandesi.

¹³² Sull'introduzione dell'ATCSA nell'ordinamento interno del Regno Unito, v. C. NICHOLLS, *The UK Anti-Terrorism Crime & Security Act 2001: Too Much... Too Soon*, February 2002 e E. WOODS, *The Anti-terrorism, Crime and Security Act*

testo originario, conteneva una parte IV espressamente dedicata alle misure di prevenzione di carattere detentivo, da disporre su eventuale ordine dell'Esecutivo. La legge autorizzava la privazione della libertà personale a tempo indeterminato di cittadini stranieri sospettati di attività terroristiche, senza alcun controllo di legittimità da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria. I soggetti colpiti da tali misure avevano un'unica alternativa: abbandonare il Paese rifugiandosi presso uno Stato estero che acconsentisse a riceverli.

Sottoposto a dure polemiche provenienti da autorevoli esponenti della dottrina giuridica e della magistratura, così come dalla società civile e dai membri del Parlamento stesso, l'ATCSA è stato successivamente sottoposto a revisione¹³³. Tenuto conto dei rilievi espressi nel giudizio innanzi la House of Lords, il legislatore britannico ha da ultimo emanato nel 2005 il Prevention of Terrorism Act, il quale va a sostituire l'intera parte IV dell'ATCSA, introducendo una nuova categoria di provvedimenti amministrativi, i *control orders*, sulla cui applicazione è competente l'Autorità Giudiziaria ordinaria nella veste della High Court.

2001: *Disclosure of Information*, House of Commons Library, Research Paper 02/54, 4 October 2002. Sul tema, v. anche V. MONETTI, *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia*, in *Questione giustizia*, 2002, 1, 51.

¹³³ Le censure riguardavano, nello specifico, la violazione degli artt. 5 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (o CEDU) e gli artt. 9 e 26 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, in ragione della mancata previsione di un controllo di legittimità sulle misure detentive da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria, applicate inoltre, in violazione del principio di non discriminazione, solamente nei confronti di cittadini stranieri. V. *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, London, 12 December 2003 e *Judgment A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 16 December 2004, [2004] UKHL 56.

III. RILIEVI CONCLUSIVI

Dopo queste brevi ricognizioni dei panorami normativi statunitense ed inglese si può tentare un'analisi conclusiva.

Il primo aspetto comune sembra essere l'insufficienza delle tradizionali fattispecie di reato per far fronte ai fenomeni di criminalità organizzata. Sin dagli albori oltre oceano, in tempi più recenti oltre Manica, sono state adottate legislazioni *ad hoc*, specificamente pensate per combattere il fenomeno dell'associazionismo criminale.

Comune sembra altresì l'evoluzione qualitativa della legislazione di settore: l'idea di una lotta frontale tra Autorità pubbliche e rappresentanti della malavita ha lasciato il posto ad attività di contrasto svolgentesi soprattutto sul piano economico-finanziario. Si è pian piano capito che il principale problema delle organizzazioni criminali non è tanto il controllo del territorio o dei traffici illeciti, quanto quello della reimmissione nei circuiti "normali" dei proventi delle loro attività. Di qui l'obbligo di raccogliere informazioni sui clienti degli istituti di credito o di inoltrare ad agenzie preposte appositi *report* sulle transazioni eseguite.

In terzo luogo, entrambi gli ordinamenti si sono accorti che il crimine organizzato si è evoluto anche per quanto riguarda i reati commessi. A furti e rapine si sono sostituite frodi ed abusi finanziari: la criminalità "da strada" ha ceduto il campo ai *white collar crimes*. Pure in questo caso il legislatore ha "rincorso" il fenomeno, adeguando la legislazione alle mutate esigenze di tutela.

Sia gli Stati Uniti che il Regno Unito, infine, hanno vissuto gli attacchi terroristici del settembre 2001 come una minaccia assolutamente nuova, non convenzionale¹³⁴. La reazione è consistita

¹³⁴ Ciò vale anche per il Regno Unito, che pure aveva avuto problemi di terrorismo interno.

nell'adozione di provvedimenti emergenziali, tesi alla istituzione di enti coordinamento e alla creazione di una rete di *intelligence* per il controllo preventivo della popolazione.

Stati Uniti e Regno Unito si sono dunque confrontati con problematiche simili nei contenuti anche se non nell'evoluzione diacronica – la Federazione statunitense ha affrontato per prima il fenomeno della Mafia; pari ruolo è spettato alla monarchia continentale in tema di terrorismo – mentre le soluzioni proposte paiono, almeno in parte, consonanti.