

In questo numero:

Atti del convegno sulla trasparenza
delle operazioni finanziarie
"Controlli & Segreti,
la lotta al denaro sporco:
prospettive convergenti"
tenuto a Rimini il 18 marzo 2011



Se lavori in proprio,
possiamo fare
business insieme.

 **BUSINESS INSIEME**
TUTTE LE SOLUZIONI PER LA TUA ATTIVITÀ.

Oggi chi lavora in proprio ha un aiuto in più. È Business Insieme, un'ampia offerta di servizi e prodotti personalizzati per sostenere liberi professionisti, commercianti, artigiani e piccoli imprenditori. Vieni in Filiale a parlare con uno dei nostri Gestori. Troverai la soluzione adatta alle tue esigenze.



CASSA DEI RISPARMI
DI FORLÌ E DELLA ROMAGNA
Vicini a voi.

www.smallbusiness.intesasanpaolo.com

Banca del gruppo
INTESA  SANPAOLO



ORIENTAMENTI

RIVISTA DI STUDI ECONOMICI GIURIDICI SOCIALI



*La rivista Orientamenti è espressione
dell'Associazione Dottori Commercialisti di Rimini
con il patrocinio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili della Circoscrizione del Tribunale di Rimini*



UNA MANO PER LA RIPRESA

I NOSTRI SOCI E CLIENTI CI AFFIDANO
I LORO RISPARMI. E NOI LI INVESTIAMO
SUL LORO TERRITORIO.
È COSÌ CHE FACCIAMO
GIRARE L'ECONOMIA LOCALE.

La ripresa è più vicina solo se interessa anche il tuo vicino. Solo se mette in moto tutta l'economia locale. Per questo lavorano le nostre 15 filiali, perchè lo sviluppo del territorio parta dal territorio. Per noi questo è il circuito virtuoso della finanza. "La mia Banca è differente" significa anche questo.

 **VALMARECCHIA**
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO

VALMARECCHIA

BANCA DI CREDITO COOPERATIVO



**Una moderna e funzionale struttura per tutti i servizi finanziari ed assicurativi,
con professionalità, riservatezza e cortesia**

Filiale CORPOLO'

Sede Legale
Via Marecchiese 569 Corpolò
Tel. 0541.368600

Filiale MARECCHIESE

Via Marecchiese 227 Rimini
Tel. 0541.368501

Filiale MARZABOTTO

Via Caduti di Marzabotto 42 Rimini
Tel. 0541.368610

Filiale TIBERIO

Via Tiberio 87 Rimini
Tel. 0541.368680

Filiale FLAMINIA

Via Flaminia 161 Rimini
Tel. 0541.368700

Filiale MIRAMARE

V.le Regina Margherita 207 Rimini
Tel. 0541.368760

Filiale PRAGA

Via Praga 7 Rimini
Tel. 0541.368690

Filiale VILLA VERUCCHIO

Via Garibaldi 2 Villa Verucchio
Tel. 0541.368640

Filiale POGGIO BERNI

Via Santarcangiolese 2990
Poggio Berni
Tel. 0541.368660

Filiale SANTARCANGELO

Piazza Marini 33/34
Santarcangelo Di Romagna Tel. 0541.368750

Filiale PIETRACUTA

Via Gramsci 35/37 Pietracuta
Tel. 0541.368670

Filiale NOVAFELTRIA

VIA Garibaldi 5/7 Novafeltria
Tel. 0541.368720

Filiale PENNABILLI

Via Roma, 39/41 Pennabilli
Tel. 0541.368540

Filiale CARPEGNA

Piazza dei Conti, 12 Carpegna
Tel. 0722.727118

Filiale SAN MAURO PASCOLI

Via G. Pascoli 36/38 S.Mauro Pascoli
Tel. 0541.368544

SEDE AMMINISTRATIVA e DIREZIONE GENERALE Via Marecchiese 227 Rimini Tel. 0541.368411

Sito www.bancavalmarecchia.it
Email info@valmarecchia.bcc.it



Direttore Responsabile: Giancarlo Ferrucini

I contenuti e i pareri espressi negli articoli sono da considerarsi opinioni degli autori e non impegnano pertanto il Direttore e la Redazione.

*Note, articoli e altro materiale da pubblicarsi nella Rivista vanno spediti al Direttore Dott. Giancarlo Ferrucini, via Garibaldi, 69 - 47921 Rimini - Telefax 0541/635070 - Telefono 0541/786574
I manoscritti anche se non pubblicati non si restituiscono.*

*Autorizzazione del Tribunale di Rimini n. 6/92 del 22.04.1992
Pubblicazione con pubblicità inferiore al 70%.*

PROPRIETÀ EDITORIALE:

Associazione Culturale Orientamenti - via Garibaldi, 69 - Rimini

STAMPA:

*Ramberti Arti Grafiche - Viserba di Rimini
Chiuso in redazione il 25 Novembre 2011.*



Testata associata all'Unione Stampa
Periodica Italiana

CONVEGNO
sulla trasparenza delle operazioni finanziarie

CONTROLLI & SEGRETI

 **VALMARECCHIA**
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO



LA LOTTA AL DENARO SPORCO

PROSPETTIVE CONVERGENTI

Venerdì 18 marzo 2011 - ore 8,30 / 19,30

Sala Convegni

Banca di Credito Cooperativo Valmarecchia

Rimini - Via Marecchiese, 227

Con il contributo di:

SOMMARIO

Atti del convegno sulla trasparenza delle operazioni finanziarie
“Controlli & Segreti, la lotta al denaro sporco: prospettive convergenti” tenuto a Rimini il 18 marzo 2011



Introduzione al convegno, di *Giancarlo Ferrucini*. Pag. 9

SALUTI:

MARCELLO BRANCA
AVVOCATO GENERALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA Pag. 12

ROSSELLA TALIA
PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI RIMINI Pag. 15

ORAZIO PESCATORE
PRESIDENTE DEL TRIBUNALE DI FORLÌ Pag. 17

GIOVANNI SCARPA
PRESIDENTE ORDINE DEGLI AVVOCATI DI RIMINI Pag. 20

BRUNO PICCIONI
PRESIDENTE ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI RIMINI Pag. 23

PAOLO FAINI
PRESIDENTE ASSOCIAZIONE DOTTORI COMMERCIALISTI DI RIMINI Pag. 26

FABIO PULA
PRESIDENTE BANCA DI CREDITO COOPERATIVO VALMARECCHIA Pag. 27



INTERVENTI:

- LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLA REALTÀ EMILIANO - ROMAGNOLA.**
PAOLO GIOVAGNOLI
PROCURATORE DELLA REPUBBLICA DI RIMINI Pag. 30
- LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO: UN BILANCIO TRIENNALE.**
GIOVANNI CASTALDI
DIRETTORE DELL'UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA Pag. 43
- I CONTROLLI DELLA VIGILANZA.**
LUIGI DONATO
CAPO DEI SERVIZI RAPPORTI ESTERNI E AFFARI GENERALI –
AREA VIGILANZA BANCARIA E FINANZIARIA DELLA BANCA D'ITALIA Pag. 55
- IL REDDITOMETRO: STRUMENTO NON SOLO FISCALE, MA ANCHE
DI AUSILIO ALL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA.**
LUIGI MAGISTRO
DIRETTORE CENTRALE ACCERTAMENTO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE Pag. 64
- OLTRE I CONTROLLI ISTITUZIONALI. ETICA DELLE BANCHE,
RESPONSABILITÀ SOCIALE DEI PROFESSIONISTI E ABUSO DEL DIRITTO.**
FABIO DI VIZIO
S. PROCURATORE DELLA REPUBBLICA DI FORLÌ Pag. 74
- INTERVENTO**
LIONELLO MANCINI
GIORNALISTA DE IL SOLE 24 ORE Pag. 103
- NATURA DELLE DISPOSIZIONI ANTIELUSIVE E RICADUTE
SUL SISTEMA SANZIONATORIO.**
PASQUALE STELLACCI
CAPO SETTORE ACCERTAMENTO, CONTENZIOSO E RISCOSSIONE –
AGENZIA ENTRATE - DIREZIONE REGIONALE EMILIA ROMAGNA Pag. 108
- L'USURA QUALE REATO PRESUPPOSTO DEL RICICLAGGIO.**
FLAVIA SFORZA
AVVOCATO DELLA BANCA D'ITALIA Pag. 111
- LA TRASPARENZA FINANZIARIA NELL'ESPERIENZA INVESTIGATIVA.**
MARGHERITA BIANCA TADDEI
CONSIGLIERE DI CORTE DI CASSAZIONE Pag. 118

- ESPERIENZE IN TEMA DI CONTROLLI ANTIRICICLAGGIO.**
LEANDRO CUZZOCREA
COMANDANTE NUCLEO SPECIALE POLIZIA VALUTARIA
GUARDIA DI FINANZA Pag. 127
- ASPETTI E RIFLESSIONI SUL SEGRETO PROFESSIONALE.**
MARCO MARTINES
AVVOCATO IN FORLÌ, PRESIDENTE DELLA
CAMERA PENALE DELLA ROMAGNA Pag. 135
- SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE.**
ERCOLANI DAVIDE
S. PROCURATORE DELLA REPUBBLICA DI RIMINI Pag. 147
- TRASPARENZA E BUONA FEDE NEI RAPPORTI CON GLI INVESTIGATORI.**
FRANCESCO CORTESI
MAGISTRATO PRESSO IL TRIBUNALE DI FORLÌ Pag. 159
- ASPETTI E RIFLESSIONI SUL SEGRETO BANCARIO.**
FILIPPO SGUBBI
PROFESSORE ORDINARIO DIRITTO PENALE
PRESSO L'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BOLOGNA Pag. 168

INTRODUZIONE

“CONTROLLI & SEGRETI, LA LOTTA AL DENARO SPORCO: PROSPETTIVE CONVERGENTI”

di GIANCARLO FERRUCINI
Dottore Commercialista in Rimini

* * *

Ho il piacere di augurarvi il benvenuto a questo convegno “CONTROLLI & SEGRETI”.

Un convegno che tratterà la trasparenza dei circuiti finanziari e la lotta al denaro sporco e che si inserisce nel quadro disegnato dalla relazione 2010 della Procura Nazionale Antimafia con particolare riguardo alla penetrazione delle mafie nell’economia sana di cui si ha avuto anche riscontro nel territorio riminese ad esempio con l’operazione dei Ros denominata “*Vulcano*”.

Ci sono numerosi e insistenti segnali di infiltrazioni mafiose, nazionali e locali, con una preoccupante saldatura fra criminalità locale con le mafie.

Il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata e di una preoccupante saldatura con la criminalità locale è aumentato con l’attuale crisi economica e finanziaria.

La penetrazione nel tessuto sociale ed economico legale avviene con sempre maggiore frequenza attraverso il riciclaggio del denaro sporco. I malavitosi dispongono di capitali enormi derivanti da reati e possono arrivare dove altri, anche appunto a causa della crisi economica che ha investito tutti i settori, non riescono.

I segnali di queste infiltrazioni si sono moltiplicati a dismisura quasi in progressione geometrica.

Non si può più dire che la mafia sta al sud. In Lombardia è ormai così diffusa che non si parla più di infiltrazioni. Si parla infatti di ‘Ndrangheta padrona in Lombardia. La direzione nazionale antimafia ha denunciato forme di controllo di settori economici con finanziamenti a soggetti in difficoltà e di infiltrazioni nelle istituzioni pubbliche, per garantirsi future commesse di lavoro e l’allarme riguarda in particolare le grandi opere che si eseguiranno in funzione dell’EX-PO 2015

E’ recentissimo lo scioglimento ed il commissariamento del comune di BORDIGHERA per infiltrazioni mafiose, un comune che non è certo al sud. E c’è chi chiede anche lo scioglimento del comune di VENTIMIGLIA.

Si spiega così il no all'ingresso di paesi a fiscalità privilegiata nella white list, in quanto noti come paesi ad alto rischio di riciclaggio soprattutto perchè la normativa del segreto bancario è di ostacolo alla identificazione del titolare effettivo e allo scambio di informazioni. (Sonia Viale, sottosegretario economia e finanza)

Assume così significato la normativa antiriciclaggio. Il governatore della Banca d'Italia ha ricordato ad un recente convegno a Milano che il sistema finanziario italiano si sta conformando alla disciplina antiriciclaggio. Le segnalazioni per operazioni sospette sono passate da 12.500 del 2007 a 37.000 del 2010. Ma ha detto sempre Draghi che quelle delle professioni ed altri operatori "sono meno solerti". Infatti sono state solo 223.

C'è chi denuncia una connessione fra professionisti e criminalità organizzata. C'è l'occupazione di interi settori caratterizzati da difficoltà finanziarie con una CERNIERA fra 'ndrangheta e gli appalti di un "colletto bianco".

Qualcuno dice che nel lavoro dei professionisti è relativamente facile capire se un'operazione è sospetta. In realtà va ricordato che la segnalazione di operazioni sospette va fatta quando i soggetti obbligati "sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento alla terrorismo."

Oggi parliamo di rispetto delle regole, in particolare di antiriciclaggio, ma in generale di controlli e di segreti.

Controlli e segreti, due vocaboli che abbiamo unito da una particella, una & commerciale, perché questa congiunzione segnala rapporti forti, molto stretti. Basti pensare a come vengono denominate certe ditte, per esempio Rossi & figli, Rossi & fratelli, oppure Rossi & Rossi, proprio per indicare la particolare intensità del rapporto.

I controlli sono legati ai segreti, anzi sono limitati dai segreti: il segreto professionale, il segreto bancario. C'è un continuo intreccio, ma anche contrapposizione, fra esigenza di controlli e tutela dei segreti.

Dobbiamo pensare a controlli non solo formali, ma sostanziali. Quanti controlli vengono fatti solo per dare una copertura formale? E' il caso di tanti bilanci controllati da colleghi sindacali. Ricordate quelli della PARMALAT?

Questa società ha gestito " *al di fuori di ogni regola economica e giuridica... occultando all'esterno mediante falsi contabili sempre più estesi e raffinati, la reale situazione del gruppo*"

Non possiamo permettere controlli finti o, peggio, ipocriti. Non si può permettere che si realizzi il rischio che parte degli imprenditori e dei professionisti debbano, magari *ob torto collo*, soggiacere alla volontà della criminalità organiz-

zata. Bisogna diffondere la cultura del rispetto delle regole perché è proprio con il rispetto delle regole che i professionisti possono esercitare la propria forza.

Ma a fronte di segnali di allarme si intravedono da più parti uguali segnali di reazione.

A Caltanissetta, dove si vuole creare una zona franca per lo sviluppo e la legalità contro la mafia, il Procuratore della Repubblica ha detto che “Noi tagliamo il sistema mafioso, qualcuno deve aiutare il sistema pulito a crescere” con nuove forme di governance economica per battere il malaffare.

Anche a Rimini il Presidente di Confindustria, Maurizio Focchi, ha affermato che “la crisi ha fatto da stimolo ad atteggiamenti nuovi”

Ha detto qualche sera fa ad una trasmissione televisiva l’avvocato Umberto Ambrosoli, il figlio dell’avvocato Giorgio Ambrosoli, il liquidatore della banca di Michele Sindona, deceduto l’11 luglio 1979, che “ il potere dei professionisti sta nel capire con chi non bisogna avere a che fare e che questo atteggiamento nessuno glielo può imporre se non il senso della loro responsabilità”

Allora i professionisti, anche qui nel nostro territorio, devono respingere la richiesta di apertura di attività a rischio come quella delle discoteche o della sala giochi aperta a BORDIGHERA.

Così tra i relatori di oggi qualcuno parlerà dell’abuso del diritto e soprattutto di quello che si deve fare oltre i controlli.

Oggi qui, in questo convegno sentirete gli interventi di persone che vivono tutti i giorni queste realtà che dedicano il proprio lavoro per il rispetto delle regole. Sono magistrati, esponenti della Banca d’Italia, esponenti delle Forze dell’Ordine e di istituzioni pubbliche, ma anche professionisti.

Un particolare ringraziamento mi sento di rivolgere alla consistente e unitaria presenza della magistratura rappresentata dai più alti livelli della regione dell’Emilia Romagna e delle province di Rimini e Forlì, nelle sue componenti giudicanti e requirenti.

A tutti rivolgo il mio ringraziamento.

SALUTO

MARCELLO BRANCA

Avvocato Generale presso la corte di Appello di Bologna

* * *

Controlli & segreti, partiamo da questo intreccio, da questi due concetti. Nei quali io vedo una scelta molto felice da parte degli organizzatori, perché in effetti, a parte l'aspetto seducente del tema, Controlli & segreti, che ha un sapore quasi cinematografico, interessante è la dialettica che questi concetti esprimono, ciascuno per conto proprio. Ma quando, talvolta, si incontrano e si scontrano, ecco che il tema diventa assolutamente affascinante.

È un intreccio, questo, fra i controlli e i segreti, che dovrebbe in teoria avere luogo in modo complementare, con un'integrazione reciproca, mentre viceversa, ed è constatazione quotidiana, molto spesso si tratta di aspetti distanti, che non di rado confliggono.

E questo ben sapevano i Romani, i quali infatti distinguevano fra i segreti di Stato dell'epoca, gli *arcana dominationis*, cioè i segreti del potere, e gli *arcana seditionis*, attribuendo ai primi un valore lecito. Così come anche oggi i segreti di Stato sono leciti. Però, si noti bene, fin da allora si avvertiva la necessità che questi segreti fossero temporanei e assolutamente eccezionali.

Ma anche oggi il segreto di Stato è tutelato da una salvaguardia molto rigorosa, come tutti sappiamo.

Agli *arcana* dell'Impero si contrapponevano, già per i Romani, gli *arcana* della sedizione, della rivolta, i segreti, cioè, del cosiddetto contropotere criminale.

Lo scontro tra questi due concetti, allora come oggi, era fecondo di implicazioni. Ad esempio, noi oggi parliamo di scandali e purtroppo ne abbiamo una considerevole esemplificazione. Ebbene, che cosa è lo scandalo se non l'affiorare al livello della conoscenza pubblica di ciò che era destinato a rimanere per sempre segreto?

In altri termini, queste due categorie, di segreto e di controllo, vengono a interferire in maniera tale che, mentre un tempo c'era una distinzione netta, come tra il bianco e il nero, oggi è una grande zona grigia che si staglia davanti a noi ed è essa a costituire oggetto di indagine.

Lo stesso vale per quanto riguarda i controlli, il concetto di controllo, già in antico disperante. Lo stesso Platone poneva questa problematica, affermando

che il controllo era il rapporto fra colui il quale nella torretta vigilava e colui il quale nella cella era vigilato.

Ma la nozione di controllo è sfuggente, come Platone aveva intuito e come poi nel corso del tempo i pensatori hanno sistematicamente evidenziato.

Chi controlla il controllore? Si è imposto subito questo interrogativo. Al quale sono state date risposte molto varie, tanto è vero che proprio dal tipo di risposta, discende il tipo di opinione. Secondo alcuni il controllo supremo non può che essere di Dio. Secondo altri invece è l'eroe fondatore di Stati (ed è Hegel ad affermarlo). Secondo altri ancora è il più forte o, anche, il partito rivoluzionario che ha conquistato il potere ovvero il popolo, inteso come collettività che si esprime attraverso il voto.

È significativo il pensiero di uno scrittore illuminista, Geremia Bentham, il quale era un democratico del suo tempo e risolveva il problema immaginando che l'edificio potesse essere facilmente sottoposto ad ispezioni continue non solo da parte di ispettori designati, ma anche da parte del pubblico.

Tutti questi concetti hanno trovato, più recentemente, un'elaborazione molto acuta ed attenta, assai importante, a mio avviso, da parte di Norberto Bobbio, il non dimenticato filosofo della politica e del diritto. Il quale li ha adattati al problema della democrazia e del terrorismo ed ha ricordato, in un saggio famoso, dedicato appunto a *La democrazia e il potere invisibile*, come il terrorismo sia un caso esemplare di potere occulto che attraversa tutta la storia, tanto che uno dei padri del terrorismo moderno, cioè Bakunin, proclamava la necessità, per il terrorista, di indossare una maschera, quella della clandestinità, per realizzare una dittatura invisibile e ciò proprio con rispetto scrupoloso della massima del Principe: il potere è tanto più efficace quanto più sa, più vede, più conosce, ma non lasciandosi vedere.

Forse Bobbio ha fornito uno spunto interessante anche al congresso di oggi, un po' una provocazione per i relatori che seguiranno. Perché ci ha detto che, a differenza del potere legislativo e del potere esecutivo tradizionale, il governo dell'economia, in particolare, appartiene in gran parte alla sfera del potere invisibile, in quanto si sottrae, se non formalmente, sicuramente dal punto di vista sostanziale, al controllo democratico e al controllo giurisdizionale.

Non so se questo sia esatto, però lo pongo all'attenzione dei relatori ed eventualmente della discussione.

Allora, se il controllo consiste nel vincere il segreto, se il controllo consiste nell'eliminare la maschera che ammantava il segreto, ebbene allora ben vengano incontrati come questo che servono a gettare fasci di luce e ad illuminare questo segreto, questa zona grigia che, come detto, oggi affligge spesso la vita pubblica.

Il mio Ufficio, come è stato ricordato dal dottor Ferrucini, è la Procura Generale di Bologna e io porto il saluto a voi della Procura Generale. Un

Ufficio che, anch'esso, ha una funzione di controllo e di vigilanza. Anzi, come è noto, negli anni 2006 e 2007 le riforme di ordinamento giudiziario volute dai Ministri Castelli e Mastella rispettivamente hanno accentuato notevolmente il potere-dovere del Procuratore Generale per quanto riguarda il coordinamento e il controllo. E il nostro Ufficio si è attrezzato per questa necessità: il Procuratore Generale ha oggi il dovere di assicurare il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale. Un concetto vago, difficile da identificare e sul quale è in corso un'attenta elaborazione da parte di tutti gli uffici di Procura Generale.

L'Ufficio di Bologna ha particolarmente, fra gli altri temi, concentrato la sua attenzione sulla criminalità organizzata e non a caso oggi è in programma una relazione dedicata a questo tema; una relazione che, ancora non per caso, sarà svolta da un Procuratore della Repubblica. E si sa che la Regione Emilia-Romagna, essendo una delle più ricche d'Italia, se non d'Europa, costituisce oggetto appetibile da parte di gruppi malavitosi, il che naturalmente accresce l'attenzione, oltre che il pericolo.

Ma accanto alla criminalità organizzata, degno di attenzione è il fenomeno della corruzione. Un fenomeno non meno pericoloso del primo, perché qui veramente ci troviamo di fronte, per adoperare la metafora di Bakunin, a un delitto mascherato, in quanto tutti i corresponsabili della corruzione hanno interesse ad indossare la maschera, sono tutti soggetti che agiscono nell'ombra, per definizione.

Soltanto le vittime del reato non portano la maschera. E chi sono queste vittime? Siamo tutti noi, perché, stando a studi recenti del Ministero della funzione pubblica e della Corte dei Conti, la corruzione costa agli italiani 1.000 euro a testa, nessuno escluso, neonati compresi.

Un costo sociale elevatissimo. Una tassa anch'essa ovviamente occulta, stando a queste fonti ufficiali.

Per tacere poi del fatto che una qualificata agenzia ha collocato l'Italia in una posizione non invidiabile nella graduatoria mondiale, che ci vede sfavoriti perfino rispetto al Ruanda!

Quindi, questi sono alcuni dei temi che potranno essere oggi affrontati e la presenza qui dei vari specialisti al massimo livello di ciascuno dei settori interessati è garanzia certa che si tratterà di un dibattito fecondo e, mettendo in comune le conoscenze acquisite, si rivela essenziale per un equilibrato recupero di legalità.

Ed è con questa fiducia che auguro un buon lavoro ai congressisti..

SALUTO

ROSSELLA TALIA

Presidente Tribunale di Rimini

* * *

Buon giorno e benvenuti.

Dopo la colta introduzione del Procuratore Generale, che dà prestigio e onore a questo convegno, a me spetta il momento dell'accoglienza. È importantissimo il fatto che siano oggi presenti il Presidente del Tribunale di Forlì, e i magistrati che provengono...le forze di Polizia, insomma tutti coloro che sono impegnati, gli avvocati, i commercialisti.

È un convegno della Romagna, e si innesta, come ha sottolineato il dottor Branca, in scelte di investimento formativo, che stiamo portando avanti. E anche qui l'ordine dei commercialisti, grazie ad una serie favorevole di contingenze, di persone a cui sta a cuore questa tematica, che hanno questa sensibilità e che hanno questa competenza.

Quindi, c'è una scelta precisa, che è una scelta di investimento formativo, che viene condivisa dal tribunale, nel senso che siamo al secondo livello, c'è un salto di qualità che è in piedi da anni, infatti questo non è il primo convegno, probabilmente qui si sta ancora alzando il tiro.

Ed è un momento importantissimo.

Vorrei fare due riflessioni come pratico: è importante che ci sia una grande competenza; competenza investigativa, competenza e sguardo disincantato dei professionisti che devono leggere una realtà criminale che è una realtà mascherata, perché si opera attraverso meccanismi giuridici che in apparenza sono leciti, sono dei contratti: contratti normali, contratti non simulati, reali ma che nascondono un'altra realtà che dobbiamo saper leggere con occhi disincantati.

E allora ecco che il controllo deve sapersi affinare e qui è importantissimo, appunto, investire in termini di formazione da parte delle Forze dell'Ordine, da parte della Magistratura, su questo, sapere arrivare a cogliere i patrimoni, quindi la grande attenzione alle misure di prevenzione.

E noi dobbiamo dire, anche io, come operatore del settore giustizia, che lavora da tanti anni a Rimini, ho sentito qui l'importanza delle linee guida che ha fornito il Procuratore Generale Emilio Ledonne, nel senso che c'è una particolare attenzione, non è solo un problema di controllo ma è un problema, a

mio avviso, di politica giudiziaria e di linee guida. Da quando è arrivato il dottor Ledonne noi questo lo sentiamo.

È un'indicazione precisa che come capi degli uffici facciamo, sono queste le priorità. Però non basta questo, bisogna arrivare alla sintesi, cioè il segreto, quindi, è che non c'è più la contrapposizione a mio avviso, perché la società civile possa andare avanti, dobbiamo superare "le Forze dell'Ordine, guardie e ladri", quindi controlli & segreti, ma dobbiamo saper vincere anche il profilo dei segreti. Non solo scoprendo con impegno reale quelli che sono i meccanismi di mascheramento, ma anche con un atteggiamento finalmente di collaborazione, da parte anche della società civile. Quindi, da parte dei professionisti, da parte degli operatori economici, con atti che sono di coraggio sociale, non solo di coraggio, come viene richiesto nei territori di mafia, ma che sono fondamentali per non dovere arrivare ad atti di coraggio di altra natura, per mantenere il tessuto sano di questo territorio.

Perché come Magistrato che ha trattato processi di usura, processi di criminalità organizzata, io vi devo dire che la massima difficoltà, bisogna che le Forze dell'Ordine lavorino benissimo, però questo certe volte non è sufficiente perché è chiaro che noi ci scontriamo con l'omertà della vittima, e con la difficoltà di trovare le tracce, le prove documentali, pensiamo per esempio a un reato di usura.

Ecco allora, da un lato bisogna affinarsi, da un altro bisogna che tutto il tessuto sociale operi con lungimiranza e consapevolezza, e con una riflessione, perché non possiamo, per paura del fisco, consegnare un territorio sociale che è sano, economicamente, sotto tutti i punti di vista, a qualcosa che ha natura diversa e che ci chiederebbe poi atti di coraggio.

Allora, penso che sia un'osservazione che tutti gli operatori economici e finanziari, tutta la realtà economica del territorio, deve fare. Per esempio, anche tutta la riflessione sulla collaborazione che sta chiedendo la Questura, la Prefettura.

Non dobbiamo avere paura di un controllo fiscale, perché non è vero che *pecunia non olet, pecunia olet* per la nostra realtà sociale.

SALUTO

ORAZIO PESCATORE
Presidente Tribunale di Forlì

* * *

Ringrazio io gli organizzatori di questo incontro e di questo convegno e spero di trarne motivo di utilità. Perché all'improvviso il Tribunale di Forlì, due anni fa, ha scoperto di essere, per quanto riguarda la lotta al denaro sporco, un tribunale di frontiera, cioè ha scoperto e capito ciò: di essere un tribunale di frontiera sia in senso fisico, poiché all'improvviso ci siamo visti confinanti con un "paradiso fiscale", con l'aggravante del fatto che ad esso ci si rapportava quasi come se fosse lo stesso Stato italiano, sia in senso proprio di lavoro, perché questo fronte, che già ci ha portato via molte energie e molto interesse, ce ne porterà via ancora di più nei prossimi anni.

Quindi, io spero e credo che un convegno come questo sia proprio un motivo di utile approfondimento delle tematiche che dovremo affrontare.

Detto questo, riemerge un po' la mia anima di penalista, e sul tema del riciclaggio vorrei semplicemente dire due o tre cose. Queste norme, soprattutto il 648 bis, ed il 648 ter CP, furono introdotte ormai molti anni fa, ma il loro dettato definitivo, che rimane tuttora, risale più o meno agli anni novanta, e chi come me visse le prime applicazioni di quella norma, sa che ci si aspettava molto dalla loro attuazione e, ci si aspettava molto soprattutto in termini di lotta al riciclaggio del denaro sporco, soprattutto con riferimento a fenomeni in verità transnazionali. Cioè le norme furono pensate con l'intento di evitare l'utilizzo di proventi illeciti provenienti dallo spaccio di droga, ovvero di evitare che il terrorismo potesse in tal modo finanziarsi riciclando proventi derivanti da reati contro il patrimonio, o connessi con il traffico di armi.

Cosa successe invece? Che da queste norme così severe, tra l'altro, nel trattamento punitivo, riprese puntualmente in varie convenzioni internazionali, - tra l'altro in tema di riciclaggio esse sono sempre molto stringenti, tanto che, ad es. non si può opporre il segreto bancario in genere in tema di riciclaggio -, non sono per molto anni venuti risultati utili: nonostante i migliori intenti la montagna ha partorito un topolino.

Ed infatti, se noi guardiamo le sentenze in tema di riciclaggio che si sono

avute in questi ultimi 20 anni, in verità scopriamo che si tratta per la maggior parte del taroccamento di motorini e di macchine.

Cioè, il tema del riciclaggio, l'art. 648 bis CP, - il ter è già di più difficile ricorrenza,- noi lo troviamo applicato a coloro che ricevuta una macchina rubata, poi la utilizzano con una targa diversa o falsa, oppure che ne modificano i dati del telaio, etc...

Allora bisogna chiedersi: perché è successo questo? Io penso che i motivi siano due: uno attiene alle modalità delle indagini, e l'altro attiene proprio alla struttura del dettato normativo.

Già la localizzazione, la topografia della norma, che viene subito dopo l'art. 648 CP (il reato di ricettazione), dà graficamente l'evidenza di un vizio di origine. Cioè si sono scritte la norme sul riciclaggio, si è costruito il dettato normativo così come si è costruito il 648, cioè la ricettazione rispetto al furto o alla truffa. Vale a dire che nell'impostazione iniziale e mentale del legislatore, ciò che aveva rilevanza era il momento della ricezione/acquisizione del bene o del denaro di illecita provenienza. Così come il momento della ricezione ha rilevanza nella ricettazione e l'acquisizione del bene nel furto. Ed essendo tali norme tutte incentrate sul momento della modalità di acquisizione del bene ecco che, nel rapporto ricettazione truffa/furto, al fine di evitare di punire due volte la stessa condotta, è ragionevole porre clausole di esclusione: chi riceve un bene di provenienza delittuosa, non risponde del reato di ricettazione, se è egli stesso che lo ha rubato ovvero lo ha ottenuto in modo truffaldino.

Tale schema è stato riproposto anche nel rapporto reati di riciclaggio/reati presupposti con i quali ci si è procurati delittuosamente il bene poi riciclato. Ecco quindi che vengono riprodotte tutta una serie di clausole di sussidiarietà, che nella logica furto/ricettazione sono comprensibili, mentre nella logica del riciclaggio sono del tutto inaccettabili.

Ci si deve infatti domandare quale è il nucleo centrale del riciclaggio? Non è importante come si viene in possesso del bene o di una determinata utilità, ma piuttosto l'uso che se ne fa e quindi come lo si utilizza. Non è importante il fatto che si possa essere anche l'autore del reato presupposto, e cioè colui che ha preso illecitamente questi soldi o ha ottenuto illecitamente questi beni, poiché la condotta di riciclaggio intanto viene punita, in quanto l'utilizzo che se ne fa è di un determinato tipo: ciò che si intende sanzionare è un determinato modo di utilizzo, che si sostanzia nel fatto, diciamo così in grandi parole, della dissimulazione della sua illecita provenienza. Allora che ragione hanno queste clausole di sussidiarietà che, nel giro di un ventennio hanno portato la giurisprudenza ad incentrarsi soprattutto sull'esatta individuazione dell'elemento soggettivo,

se ricorre un fine di profitto, ovvero un fine di dissimulazione, quando in verità si tratta di due condotte (quella della ricezione della utilità e quella del suo utilizzo in modo da dissimularne la provenienza illecita) nettamente separate, una successiva all'altra? Forse che anche l'autore del reato presupposto non può utilizzare il bene ottenuto in modo da dissimularne l'origine?

Tra l'altro non è neanche un'ipotesi di reati concorrenti che il nostro ordinamento non conosce; pensiamo infatti alle norme sull'utilizzo delle carte di credito clonate, reato che secondo la giurisprudenza concorre benissimo con il reato di ricettazione delle stesse senza che vi sia scandalo (giuridico) alcuno.

In conclusione, queste clausole di sussidiarietà, di dubbia necessità e ragionevolezza, in verità hanno creato e creano tuttora enormi (e a mio parere evitabili) difficoltà nell'applicazione della norma.

Altra cosa sono le modalità delle indagini. In questa materia, nel campo della lotta al denaro sporco, il primo grosso intervento che fece il legislatore, e si trattò di una intuizione positiva, fu quello dell'obbligo delle segnalazioni degli Istituti di Credito alla Banca d'Italia, di determinate operazioni sospette, motivo per cui furono individuati vari indici di “allarme”, e si ebbe anche la felice intuizione di dare alla Banca d'Italia un compito di prima istruttoria, di prima esegesi dell'operazione, quindi, per altro estremamente incisiva, poiché condotta dall'organo tecnico più importante e più qualificato che certamente abbiamo in Italia.

Successivamente, soprattutto negli ultimi anni, è stato creato un altro strumento molto forte; infatti sono state introdotte tutta una serie di norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari. E questo finalmente ci aiuta tantissimo, perché ci consente, in maniera più facile quantomeno, di ricostruire i percorsi che seguono determinate utilità economiche e determinati flussi finanziari, circostanza assolutamente fondamentale, perché voi sapete, il denaro, attesa la sua connaturata caratteristica di liquidità, da luogo ad operazioni di difficile ricostruzione, il che è un enorme ostacolo all'accertamento dei fatti.

Queste ultime norme, invece, sicuramente favoriscono la efficacia delle indagini

E questo mi consente forse di ben sperare che l'applicazione di queste norme non sia più, nel futuro, riservata ai motorini e alle auto taroccate, ma insomma, sia molto più vicina al tema trattato in questo convegno, cioè finalizzato alla lotta al denaro sporco.

Vi ringrazio.

SALUTO

GIOVANNI SCARPA

Presidente Ordine degli Avvocati di Rimini

* * *

Il mio saluto e il mio ringraziamento anche a nome dell'Ordine Forense di Rimini.

In questo caso io sono un po' ospitante e un po' ospitato, perché da una parte raccolgo l'invito dell'amico Ferrucini, dall'altra lo affianco, se non nell'organizzazione, certo, nella sponsorizzazione, nell'idea, nella condivisione di questo evento.

Lo ringrazio poi particolarmente e perché non è la prima volta che Giancarlo Ferrucini, con la sua opera personale, ci offre eventi molto importanti, sia dal punto di vista culturale generale, sia dal punto di vista formativo, perché devo dire, a noi non sfugge mai, a noi avvocati, anche l'aspetto concreto di questi incontri, cioè il fatto che possiamo migliorare la nostra preparazione e guadagnare crediti anche ai fini del nostro obbligo deontologico.

Infatti molti sono gli avvocati presenti, e questa è la migliore dimostrazione del successo immediato della tua iniziativa.

Aggiungo, e voglio essere breve perché siamo nella fase dei saluti, queste non sono relazioni e sono tanti i relatori che si alterneranno su questo podio.

Voglio però aggiungere che Giancarlo Ferrucini è la perfetta sintesi della multiprofessionalità che è qui rappresentata, perché Giancarlo Ferrucini è innanzitutto molto commercialista, poi è anche un po' avvocato, e anzi è anche sottoposto al nostro potere disciplinare, perché è iscritto regolarmente tra i praticanti avvocati e abilitati al patrocinio, e quindi l'abbiamo accolto anche nell'ambito della nostra categoria.

E poi è anche molto giudice, perché è giudice tributario e anche giudice civile. Quindi, più di così, veramente la sintesi perfetta della multiprofessionalità presente.

Ma consentitemi di fare qualche osservazione anche dal nostro punto di vista, di avvocati del libero foro di Rimini su questo importante convegno. Innanzitutto anch'io avevo notato e avevo annotato mentalmente come l'illustratissimo avvocato generale dottor Branca, la felice intitolazione di questo

convegno a “Controlli & segreti”, come intitolazione di carattere generale, introduttiva dell’argomento, e quindi le sue osservazioni le faccio un pochino mie senza ripeterle, perché è fatale per chi parla per secondo, per terzo, per quarto in queste occasioni, ripetersi, perché si è preceduti in alcune delle argomentazioni che si ha, magari in proposito di dire.

Ma io aggiungo qualcosa e dico che è ancora più felice forse la sintesi che si legge nell’ulteriore secondaria intitolazione, quella finale, prospettive convergenti. Cioè premesso che qui siamo tutti convenuti per parlare di Controlli & segreti, e in particolare della lotta al denaro sporco, ecco che l’organizzatore di questo convegno ci indica qual è lo scopo finale di questo convegno e il grande significato del fatto che a questo convegno partecipino tante professionalità diverse, oltre a quelle che abbiamo appena ricordato. Prospettive convergenti. Ciascuno dei relatori ci dirà, dal suo particolare punto di vista, dalla sua esperienza, dalla sua posizione, dalle sue prerogative, qual è l’obiettivo comune di tutti noi. Cioè, ciascuno degli esponenti della singola professionalità ci dirà che abbiamo tutti uno scopo comune, la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo. Perché sono due gli obiettivi di questa lotta al denaro sporco.

Come ci ricorda la Legge 231/2007, in cui si parla sempre di lotta e all’una e all’altra forma di cancro della società.

L’importanza di questo convegno è tra l’altro data, consentitemi ancora solo un breve momento, dall’attualità. È notizia di questi giorni, notizia apparsa su tutti gli organi di stampa e anche nelle televisioni, che anche realtà locali simili alla nostra, siano state toccate inopinatamente, inaspettatamente, sorprendentemente dall’invasione di una criminalità organizzata che per solito non alberga in tali luoghi.

Mi riferisco, per esempio, alla città di Bordighera, una città che è all’estremo nordovest della nostra Penisola, in un luogo lontanissimo dalle Regioni e dalle località in cui di solito si suole situare la criminalità organizzata, e nella quale invece si è scoperto che vi fosse una notevole penetrazione di cosche di ndrangheta e di attività mafiose.

E questo allarme recente, che ha toccato invece la nostra comunità da vicino, un allarme recente che ci proviene poi da personaggi delle istituzioni qualificatissimi, che noi ascoltiamo ovviamente con il dovuto rispetto e con la considerazione che si deve per esempio ai Procuratori della Repubblica e ai Comandanti della Guardia di Finanza.

Quando personaggi di questo genere, che reggono le nostre istituzioni, ci dicono che anche la nostra realtà economica locale è aggredita da fenomeni mafiosi e di criminalità organizzata, e di penetrazione della ndrangheta a livelli

economici, questa nostra società è veramente, tra l'altro, il terreno fertile, perché caratterizzata da un fiorire d'iniziativa di imprese economiche, allora noi dobbiamo veramente allarmarci e dobbiamo veramente correre ai ripari.

Prospettive convergenti, dicevo: tutti dobbiamo fare la nostra parte. Ricordo a me stesso, ricordo ai colleghi avvocati presenti, che anche in capo agli avvocati incombono dei doveri che la Legge 231 impone di osservare. Anche noi abbiamo obblighi di sorveglianza, di controllo, di registrazione, di segnalazione, e perfino di astensione, cioè di sacrificare una parte del nostro lavoro, magari rinunciando a incarichi che rischiano di coinvolgerci in attività altrui, poco pulite, attività criminose.

Ricordo infine che anche l'ordine forense ha, proprio per espressa previsione legislativa, sempre della Legge 231, un obbligo di controllo sui propri iscritti. Anche se, come vecchio Consigliere dell'Ordine degli avvocati di Rimini, ora Presidente, devo dire che raramente abbiamo avuto occasione in concreto di esercitare questo controllo, perché si tratta comunque di un controllo che non è associato a un dovere di indagine o di ispezione, o di controllo attivo e continuativo.

È un controllo che possiamo esercitare solo indirettamente, qualora venga a nostra conoscenza un fatto, relativo all'attività professionale di qualcuno dei nostri iscritti, che integra la violazione delle norme della Legge 231.

Ma mi devo fermare qui, auguro il grande successo che questa iniziativa merita e mi riporto nel mio posto per ascoltare, per imparare, per rispettare la professionalità dei magistrati, dei dirigenti delle Agenzie delle entrate, delle altre categorie, della Banca d'Italia, di tutte le componenti delle nostre istituzioni che sono schierate a contrastare i fenomeni mafiosi, i fenomeni della criminalità organizzata e impediranno sicuramente la penetrazione nel nostro territorio. Grazie.

SALUTO

BRUNO PICCIONI

Presidente Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Rimini

* * *

Grazie Giancarlo.

Volevo iniziare in modo anomalo, nel senso che mi piace ricordare proprio oggi, all'indomani del 17 marzo, la bellissima giornata che tutti abbiamo vissuto e in cui siamo ritornati per un attimo alle origini della nostra Unità d'Italia.

È stata una giornata emozionante culminata nel discorso del nostro Presidente della Repubblica, di alto valore politico e morale, che per una volta ci ha reso orgogliosi sia della nostra Nazione, sia del Presidente.

Oggi è un altro giorno, ma è sempre una giornata importante per la nostra città, per gli ordini professionali perché vengono trattati dei temi di sicura importanza.

Noi abbiamo dato la nostra adesione con grande convinzione, a questo convegno.

Il mio intervento, come richiesto dal moderatore Dott. Ferrucini, deve essere limitato a meno di 3 minuti e pertanto parto dai saluti alle tante autorità presenti che spero di citare tutte.

Naturalmente non posso non citare l'Avvocato Generale presso la Corte di Appello di Bologna, l'avvocato Marcello Branca, il nostro Presidente del Tribunale di Rimini, la dottoressa Rossella Talia e anche il dottor Orazio Pescatore, Presidente del Tribunale di Forlì, unitamente al dottor Paolo Giovagnoli che è il nostro Procuratore della Repubblica.

Inoltre desidero salutare tutte le altre autorità militari e civili presenti, le colleghe, i colleghi e gli avvocati.

Un saluto di benvenuto ai relatori, così importanti e illustri. Desidero anche ringraziare tutti coloro che si sono adoperati per organizzare questo convegno, in primis, il collega Ferrucini.

Devo ringraziare gli illustri relatori ai vertici delle nostre istituzioni.

Nel mio intervento voglio sottolineare che gli argomenti selezionati sono veramente di primaria importanza per la nostra professione oltre che per gli avvocati.

Sul convegno sembra esserci un referendum su come denominarlo. C'è chi lo definisce Controlli & segreti, chi La lotta al denaro sporco, a me piace chiamarlo

convegno sulla trasparenza delle operazioni finanziarie. Trasparenza che è indispensabile per poter monitorare il nostro territorio per il quale noi siamo impegnati a dare un contributo importante.

Il convegno arriva in un momento particolare; un momento particolare perché proprio nelle ultime settimane, com'è a tutti noto, sulla stampa locale si è parlato di infiltrazioni mafiose. Una cosa non dico inaspettata, ma sicuramente seria che deve farci riflettere tutti.

Abbiamo avuto interventi e dati come, ricordato dall'avvocato Scarpa, forniti dal Comandante della Guardia di Finanza, dal Procuratore il dottor Giovagnoli, così come dai magistrati Morosini e Paci.

Abbiamo letto attentamente questi interventi, e com'è nostro costume, e come abbiamo fatto nei nostri interventi sulla stampa, non abbiamo fatto commenti. Li registriamo, sappiamo che vengono da fonti autorevoli, da osservatori privilegiati, da notizie che, anche se noi non abbiamo conoscenza diretta, riteniamo certe per le persone che le hanno riferite.

Noi su queste cose non discutiamo, siamo, per quello che possiamo fare, al fianco delle autorità, siamo per la legalità ma anche per il rigore etico. Perché non stiamo parlando di ladri di biciclette, ma di infiltrazioni mafiose.

Ci è stato anche chiesto, cosa fanno i commercialisti per contrastare questi fenomeni?

Intanto noi partiamo dall'assunto, e l'abbiamo detto sulla stampa sia io, sia il Presidente della nostra fondazione, sia a Rimini ma anche su tutto il territorio italiano in cui siamo 110.000, di essere una categoria sana, una categoria su cui si può contare, una categoria che, per certi aspetti, è il terminale dell'amministrazione finanziaria.

Dicevamo, siamo convinti che la nostra categoria sia - e ribadisco che abbiamo la certezza di questo - sana, però come ho detto nei nostri interventi, non possiamo non pensare che qualche nostro collega abbia un comportamento che non segua la giusta strada. Per questo noi siamo perché la giustizia faccia il suo percorso in modo rigoroso e noi, dal punto di vista deontologico, sicuramente faremo il nostro.

Devo ricordare che non abbiamo una storia di colleghi che sono finiti in prima pagina per questi reati, però questa eventualità è sempre possibile, nella nostra categoria, come può essere anche in qualsiasi altra comunità che lavora. Certamente non siamo, come tutte le altre corporazioni, un'isola felice oppure esente da qualche pecca. Però noi vigileremo.

Dicevo, cosa facciamo? Devo dire che il nostro Consiglio Nazionale ha posto grande attenzione su queste problematiche. Per l'occasione, purtroppo debbo

ricordare, che negli ultimi due anni noi abbiamo avuto due colleghi, il dottor Liberato Passarelli e Costanzo Iorio, che sono stati uccisi dietro alla scrivania per non avere ceduto alle intimidazioni. È stato lo stesso Ministro dell'Interno ad andare presso il nostro Consiglio Nazionale dove sono stati firmati alcuni protocolli, che vi voglio ricordare. Uno è contro le intimidazioni. Se qualche collega fosse oggetto di intimidazioni, si può rivolgere all'Ordine e in modo anonimo può essere segnalato al Consiglio Nazionale che fa da terminale per le comunicazioni direttamente al Ministero dell'Interno.

Questo i nostri colleghi lo sanno.

Ancora: è stato firmato un altro protocollo presso le Prefetture dove è stato istituito un nucleo di valutazione antiusura e antiracket e noi anche in questo caso facciamo parte con tre nostri colleghi.

Da ultimo, voglio ricordare che lunedì scorso il nostro Consiglio ha esaminato queste problematiche, per mettere in campo alcune iniziative. La prima è stata di chiedere al Presidente della Provincia, perché abbiamo letto sulla stampa che è stata istituita una Commissione o un “Tavolo di lavoro”, per monitorare questo fenomeno d'infiltrazioni mafiose, ed abbiamo chiesto di poter far parte di questa Commissione, di questo Tavolo di lavoro, per poter dare, con i nostri 700 iscritti, un contributo importante dal momento che copriamo il territorio provinciale in maniera capillare.

Da un punto di vista di applicazione pratica, abbiamo avuto anche il 1° di marzo u.s. un convegno sull'antiriciclaggio, l'antiriciclaggio inteso come applicazione pratica delle normative nei nostri studi e ricordo che il Consiglio Nazionale ci ha inviato una circolare con il suggerimento di prestare molta attenzione a questi argomenti e prevedere diverse ore di formazione.

Sull'argomento, da un punto di vista tecnico, avremmo anche delle osservazioni, come abbiamo delle osservazioni sicuramente quando si parlerà di reddito-metro o di spesometro, perché anche noi, professionisti, siamo per perseguire chi non dichiarando alcun reddito o dichiarando 1.000 euro e giri in Ferrari oppure possiede un yacht per milionari.

Noi siamo cittadini prima di essere commercialisti.

Detto questo, io vado alla conclusione, e voglio invitare i numerosi colleghi presenti di avere grande responsabilità e grande sensibilità a queste problematiche, perché qui si tratta della nostra professione, della onorabilità della nostra professione che coinvolge anche le nostre famiglie ed il nostro territorio. In definitiva, io credo che riguardi il futuro della nostra Provincia.

Detto questo, io auguro a tutti un buon convegno e saremo molto attenti a quello che relatori così prestigiosi ci diranno in questa giornata. Grazie.

SALUTO

PAOLO FAINI

Presidente Associazione Dottori Commercialisti di Rimini

* * *

Buon giorno a tutti; il mio intervento sarà brevissimo per non togliere ulteriore spazio ai relatori.

Abitualmente, chi organizza un convegno, porge principalmente il saluto e gli auguri di buon lavoro a tutti i relatori che hanno cortesemente raccolto l'invito a partecipare a questo importante convegno, agli sponsor, in questo caso alla Banca di Credito Cooperativo Valmarecchia, che ha creduto molto in questo evento.

Un saluto viene poi rivolto agli organi istituzionali e nel nostro caso all'Ordine, sia dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili, di cui faccio parte, e all'Ordine degli avvocati della Provincia di Rimini, che hanno patrocinato l'evento.

Un saluto particolare però lo rivolgo al collega, nonché membro della nostra associazione, Giancarlo Ferrucini il quale è l'ispiratore ed ideatore dell'evento odierno e che ha voluto fortemente un platea così importante di relatori.

E credo che riuscire ad organizzare un evento così importante a Rimini per la seconda volta, essendo quello odierno la naturale prosecuzione di quello organizzato l'anno scorso, sia solo merito suo.

Un saluto infine affettuoso ai colleghi Casali e Bologna, che mi hanno coadiuvato con grandi capacità e disponibilità nell'organizzazione del presente convegno, con la speranza di crearne altri altrettanto significativi.

Grazie e buon lavoro.

SALUTO

FABIO PULA

Presidente Banca di Credito Cooperativo Valmarecchia

* * *

A nome della Bcc Valmarecchia porto il saluto più affettuoso a tutte le autorità presenti, agli autorevoli relatori e a tutti i qualificati convenuti, che ci onorano della loro presenza per questo importante convegno, che mette al centro temi di enorme rilevanza e di grande impatto sociale, non solo in riferimento all'attuale situazione della convivenza civile, ma in particolare per i pesanti condizionamenti che essi avranno sulle future generazioni.

Senza nascondersi dietro ad un dito il sistema bancario è certamente il soggetto, fra i diversi attori espressamente individuati dalla disciplina antiriciclaggio, che più di altri deve conformare i diversi aspetti della propria attività caratteristica al contrasto non burocratico, ma sostanziale, di questa gravissima “patologia”, che si chiama riciclaggio e delle attività criminose ad esso collegabili.

Oggi le banche vivono sicuramente un momento non felice, per non dire assai delicato, schiacciate da una enormità di problemi, che vanno dallo scarso “appeal” sull'opinione pubblica, in particolare in termini di immagine reputazionale, ad aspetti più prettamente legati ai loro bilanci: scarsa redditività, ricerca affannosa di “funding” a costi non coerenti ed asimmetrici rispetto ai tassi attivi praticati, incidenza sempre più evidente dei crediti a sofferenza, conseguenza di una crisi economica del paese ancora ben lungi dall'essere superata.

In questa situazione così difficile e così complessa il sistema bancario si dovrà aprire alle nuove sfide di un mercato sempre più globale, che si spera però, molto diverso da quello che ha provocato gli effetti devastanti di qualche anno fa, dovrà rivisitare radicalmente il proprio modo di “essere e fare banca” in una realtà come quella del nostro paese, sicuramente cambiata almeno dal punto di vista della creazione di nuove regole di tutela della clientela e di garanzia di sistema, frutto di una corposa normativa nata in questi ultimi anni molto più puntuale e stringente, e applicata sotto lo sguardo rigido e severo della Banca d'Italia, quale presidio della vigilanza bancaria.

In questo processo di revisione critica le banche quali soggetti economici deputati per legge a svolgere una funzione essenziale nel quadro di un sistema economico, e precisamente l'intermediazione creditizia, non potranno più esimersi dal riconoscere nell'ambito della propria attività aziendale quella che può essere individuata come "buona raccolta" rispetto a quella che è "cattiva raccolta" di denaro, non potranno più chiudere "entrambi gli occhi" di fronte a qualsiasi operazione solo perché rispondente ad esclusivi vantaggi economici, rispetto all'obbligo, prima di tutto etico, di valutare con grande attenzione chi sia il soggetto e con quali finalità il medesimo deposita quella quantità di denaro alla banca. Intermediare significa in ultima istanza assumere un rischio di credito legato al finanziamento concesso, ove l'interlocutore deve essere però chiaro, riconoscibile, e portatore di un progetto trasparente, come fortunatamente nel nostro paese ne esistono a centinaia di migliaia, e questi hanno il volto di una impresa, magari piccola, che lavora con tanta fatica in un mercato altamente concorrenziale, ove la sfida è sull'efficienza e sulla capacità di innovazione, e non nella ricerca di facili scorciatoie.

Concludo, anche qui senza nascondersi dietro a un dito, facendo un brevissimo riferimento alla nostra realtà bancaria riminese. Come a conoscenza di molti la nostra provincia risulta a livello nazionale fra quelle a maggior tasso di concentrazione di sportelli bancari rispetto ai residenti; convivono insieme alle maggiori banche nazionali e interregionali, anche diverse banche locali portatrici di storie, culture e valori anche diversi fra loro. Questa diffusa presenza bancaria è certamente la conseguenza di una economia vivace, ove alla vocazione storica del turismo si è unita una importante crescita del mondo industriale e dei servizi.

Negli ultimi tempi, a seguito di ispezioni da parte dell'organo di vigilanza, alcune banche locali hanno subito provvedimenti vincolanti la loro autonomia di "governance", pur per un periodo limitato, e questo è stato, senza entrare nel merito delle specifiche motivazioni, un forte e incisivo segnale per le restanti banche del territorio.

Oggi anche il ruolo delle banche locali è fortemente in discussione sia in termini di assetti organizzativi che di equilibrio patrimoniale, per cui è giunto sicuramente il momento in cui anche a livello locale parta dalle classi dirigenti una nuova progettualità, che permetta di costruire modelli bancari del territorio fortemente innovativi e capaci di creare un reale valore aggiunto a favore di un sistema economico ancora scosso dalla recente crisi.

Una brevissima riflessione finale, la lotta all'illegalità deve creare i suoi anticorpi principali nella società e nella comunità civile e per far ciò occorre che

ognuno di noi si assuma le proprie responsabilità anche con atti e fatti concreti. La piccola banca che rappresento si è posta fortemente in discussione su questi temi, e fra le diverse iniziative in cantiere, una la vorrei rendere pubblica ed è la risposta da dare ai nostri giovani per aiutarli a costruire il loro futuro, a quei giovani che hanno perso in buona parte la loro qualità migliore e cioè di “sognare”, e di potersi “illudere” di condizionare il mondo che cambia da attori protagonisti e non da comparse.

Per questi giovani la banca Valmarecchia darà il proprio contributo ad un progetto che permetta la nascita di almeno 200 nuove piccole imprese o attività professionali formate solo da giovani che abbiano ben chiara l’idea che il lavoro, quello serio e faticoso, non può essere solo aspettato, ma va costruito e realizzato con le proprie forze e capacità.

Spero vivamente, e ne sono certo, che dagli autorevoli contributi che ascolteremo con grande attenzione nel corso di questa giornata aumenterà in tutti noi la consapevolezza che la cultura della legalità sarà tanto più forte, quando più la società civile dimostrerà di essere capace di mettere al centro gli interessi di tutti, rispetto a quelli dei pochi.

Vi ringrazio ancora e buona giornata a tutti.

LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
NELLA REALTÀ EMILIANO – ROMAGNOLA

di PAOLO GIOVAGNOLI

Procuratore della Repubblica di Rimini

* * *

Grazie a voi, naturalmente, per avermi invitato e buon giorno a tutti.

Effettivamente questo convegno, per coincidenze non previste credo, quando è stato organizzato, viene a distanza di poco tempo da una vicenda di cronaca sostanzialmente che ha allarmato molto la opinione pubblica locale e che dà un senso un po' più intenso e più particolare a questa mia relazione.

Avevo avuto occasione di partecipare varie volte, nei due anni da quando sono in questo incarico a Rimini, a dibattiti in cui si parlava della presenza della mafia in Romagna, in Emilia-Romagna nella zona di Rimini, ed erano sinceramente delle situazioni un po' stucchevoli, per certi aspetti, che mi trovavano un po' in imbarazzo, perché sembrava ci fossero degli schieramenti di chi diceva "C'è la mafia", quelli che dicevano "Non c'è la mafia". Ma in realtà il problema vero non era questo. È difficile pensare, anche con tutte le notizie che si avevano in precedenza, che la mafia non fosse presente - quando parlo di mafia, naturalmente mi riferisco alla criminalità organizzata nelle sue varie manifestazioni - non fosse presente anche nelle Regioni del Nord e in modo particolare nella Provincia di Rimini per le caratteristiche specifiche della sua economia, che tutti conosciamo.

La questione vera, e che le recenti indagini in qualche modo illuminano meglio, era capire in che modo si manifestava questa presenza e che cosa facevano queste persone quando stavano e operavano qui.

Per questo riprendo alcuni temi che ha già trattato il dottor Ferrucini per spiegare il significato di questo convegno.

La relazione annuale del Procuratore della DNA, Grasso, molto recente, i giornali ne hanno parlato il 10 scorso, parla di una presenza delle mafie nelle Regioni del Nord Italia, conclamata. In Lombardia tutti hanno ricordato, fino adesso, il commissariamento del Comune di Bordighera, ma c'è stato anche il commissariamento del Comune di Desio, in provincia di Monza, nel novem-

bre del 2010, sempre per lo stesso motivo. Ma in Lombardia, in realtà, si ha una forte penetrazione delle mafie nel sistema economico, dice il Procuratore Generale, tanto da essere assimilabile, dice sempre Grasso, come presenza e consistenza a quella che si ha nel mandamento mafioso di Reggio Calabria, e parla della Lombardia.

Il Piemonte soprattutto viene considerato in questa relazione un luogo di riciclaggio.

Ora vi è questa forte penetrazione in Liguria, che ha portato adesso a questo segnale così allarmante del commissariamento di Bordighera.

E anche parla, sempre Grasso, dei pericoli per il Veneto e per l'Emilia-Romagna; soprattutto per l'Emilia-Romagna parla di un'attività di riciclaggio per mezzo di imprese edili che operano negli appalti pubblici.

Altrettanto significativa, per capire come in realtà parliamo di realtà note, non di realtà sconosciute, è la relazione tenuta dal Governatore della Banca d'Italia, già ricordata dal dottor Ferrucini, recentemente, l'11 di marzo. Draghi ha parlato di Lombardia colonizzata dalla ndrangheta, e ha fornito anche un dato secondo me fondamentale per capire come questa realtà sia non solo allarmante ma anche intollerabile. La presenza della criminalità organizzata si aggiunge, sostanzialmente, ai danni provocati dall'evasione fiscale e dalla corruzione, e tutti e tre costituiscono un freno importante allo sviluppo del nostro paese per le possibilità di concorrere internazionalmente con paesi dove questi fenomeni non esistono o, più verosimilmente, sono molto meno presenti e influenti.

Il Governatore Draghi ha parlato del freno allo sviluppo economico costituito dalle mafie, in particolare della possibilità di perdita, anzi lui ha parlato della perdita di decine di punti percentuali del PIL, del prodotto interno lordo, per le Regioni dove si insediano le mafie, e ha fatto l'esempio della Puglia e della Basilicata, che avrebbero perso, a causa di questa presenza, notevoli investimenti da parte di privati che non vanno ad investire nei luoghi dove temono che i loro profitti possono essere decurtati dalla presenza di soggetti pericolosi.

Ha parlato naturalmente, e questo è sotto gli occhi di tutti, dei rischi che l'aggressione alle imprese da parte della criminalità organizzata aumentino in conseguenza della difficoltà delle imprese in una situazione di crisi. Ha parlato, l'ha già ricordato Ferrucini, della scarsità delle segnalazioni sospette, che sono passate da 12.500 nel 2007, quando ha avuto inizio l'attuale regime della legge 231 del 2007, a 37.000 segnalazioni oggi, però, come ha ricordato Ferrucini, di queste segnalazioni soltanto 223 sono state fatte dalla centinaia di migliaia di professionisti che sono obbligati a fare le segnalazioni se si trovano nelle situa-

zioni di conoscerle.

In quanto all'Emilia-Romagna, anche qui abbiamo informazioni già in qualche modo consolidate e che possono essere tratte dalle occasioni tradizionali d'informazioni dei procuratori che hanno competenza generale sulla nostra Regione, in particolare il procuratore distrettuale della direzione antimafia di Bologna e il procuratore generale presso la Corte di Appello.

Il procuratore della DDA di Bologna, nel novembre del 2010 parlava della presenza da tempo in Regione di organizzazioni criminali riconducibili a gruppi camorristici casalesi, cioè di Casal di Principe, sostanzialmente della provincia di Napoli, ovvero della criminalità calabrese. Essi rimangono collegati ai territori di origine ma operano nella nostra Regione investendo i profitti illeciti delle loro attività delittuose. Sono stabilmente insediati nel territorio e s'infiltrano nelle attività produttive.

Gli insediamenti più risalenti, credo tutti quelli che si occupano di queste nostre questioni lo sanno, sono quelli legati ai gruppi ndranghetistici nella zona di Reggio-Emilia e ai gruppi legati ai clan camorristici calabresi nella zona di Modena. Dove vi è il pericolo, dice il procuratore della DDA, che l'infiltrazione nel tessuto economico si trasformi in un radicamento nel territorio.

La maggior parte delle indagini in corso presso la DDA di Bologna, riguarda i reati di estorsione ai danni di imprenditori e riciclaggio di denaro di provenienza delittuosa, e riguardano essenzialmente gruppi malavitosi collegati con le associazioni camorristiche del napoletano, fra i quali i più conosciuti sono i Casalesi, come ho detto, però sono presenti anche altri gruppi campani, provenienti dalla Provincia di Napoli e di Caserta, dai paesi di Acerra, di Nola, di Afragola, di Santa Maria Capua Vetere, di Aversa, di San Cipriano d'Aversa, che quando operano in Emilia, operano principalmente nella Provincia di Modena. E la cosa che colpisce, ne avremo modo di parlare anche per la presenza in provincia di Rimini, non confliggono tra di loro questi gruppi diversi, di provenienza camorristica campana, o anche degli stessi ndranghetisti, ma cooperano tra di loro per realizzare i risultati che intendono ottenere.

Il procuratore generale di Bologna, della Corte di appello di Bologna, parlando a fine gennaio all'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha riferito di organizzazioni criminali con origini calabrese e campane, operanti in Emilia-Romagna, ha parlato principalmente dei reati di estorsione aggravata, che costituiscono il modo di individuazione giudiziario più tipico di queste forme di reato commesse da gruppi di criminalità organizzata nella nostra Regione, ossia utilizzando il metodo mafioso o piuttosto finalizzate a favorire le associazioni mafiose. E i delitti di riciclaggio, investimento dei proventi illeciti, 648bis, di cui ha parlato

prima il collega Pescatore, ma anche l'articolo 12quinquies della Legge 356 del '92. Poi ci torneremo su questi strumenti e sulla possibilità di utilizzarli.

Attualmente la DDA di Bologna – qui non svelo nulla perché riprendo dal discorso che fatto il procuratore generale in pubblico – la DDA di Bologna ha in corso sei indagini per estorsioni aggravate e otto per riciclaggio, queste indagini della DDA di Bologna hanno accertato che nei Circondari di Reggio-Emilia, di Modena, di Ferrara e di Forlì, operano appartenenti a cosche calabresi, conosciute e già individuate, i Bellocco di Rosarno, i Muto di Paola, gli Arena, i Dragone, i Grandi Aracri, i Nicosia di Isola Capo Rizzuto, che commettono estorsioni tendenzialmente ai danni di imprenditori.

L'insediamento della ndrangheta in provincia di Reggio-Emilia, chi se ne occupa di queste cose lo sa, è stato favorito e collegato con l'immigrazione, immigrazione lecita, naturalmente, per motivi economici, negli anni Settanta e Ottanta, nel Novecento, di migliaia di abitanti del paese calabrese di Cutro, che si sono trasferiti in provincia di Reggio-Emilia, nei paesi della provincia di Reggio-Emilia.

Viceversa i Casalesi sono presenti, i Casalesi per dire la criminalità organizzata campana, in generale, sono presenti e operano nei territori di Castelfranco Emilia, di Nonantola, di Mirandola, si occupano di attività immobiliare e finanziaria.

Anche per i delitti commessi da questi gruppi di criminalità organizzata, le prime vittime sono state proprio gli imprenditori che venivano dalla stessa provenienza geografica dei delinquenti, ossia i delinquenti hanno attaccato imprenditori anche loro di origine campana. E qui ci torneremo per parlare della realtà riminese perché evidentemente nelle nostre regioni i criminali cercano di attaccare soggetti che siano o più deboli o comunque più abituati a subire l'aggressione mafiosa e l'estorsione mafiosa, ossia meno propensi a denunciare i fatti, o perché sono più abituati a temere le possibilità di ritorsione di questi gruppi, o perché, essendo di origini comuni, hanno da perdere anche nelle Regioni di provenienza.

Allo stato, fino a ora per fortuna, non sembra ci siano da noi, voglio dire, in Emilia-Romagna, segni di penetrazione mafiosa o malavitosa nella Pubblica Amministrazione, centrale o locale, o tentativi di condizionamento di attività pubbliche; tendo a fare riferimento alla mancanza, fino ad ora, non solo di commissariamenti di Comuni, ma anche di notizie, sostanzialmente, che ci possono essere situazioni di questo genere.

Mentre sicuramente ci sono prove di investimenti importanti da parte delle organizzazioni mafiose, degli ingenti profitti derivanti dalle loro attività illecite,

principalmente il traffico degli stupefacenti, ma anche il ricavato delle estorsioni nelle zone dove riescono a praticare diffusamente il pizzo, quasi come una tassa sulle attività produttive.

Per citare un esempio, qui continuo a riferire quello di cui ha parlato il procuratore generale nel gennaio scorso; nel novembre del 2010, in occasione dell'esecuzione di ordinanza di custodia contro esponenti della cosca Bellocco, sono stati sequestrati in Emilia due supermercati e altri beni intestati a prestanome.

Queste indagini, come altre, nei confronti di appartenenti alla criminalità organizzata meridionale, presenti in Emilia-Romagna, hanno anche fatto emergere l'esistenza di reti di soggetti fiancheggiatori e favoreggiatori delle organizzazioni criminali, che agiscono anche per consentire la latitanza da parte di ricercati per reati commessi nel Sud, nella nostra Regione, e anche ha fatto emergere la presenza di complicità anche da parte di professionisti presso ospedali pubblici.

Continua, e finisce il Procuratore Generale, dicendo che i settori imprenditoriali e commerciali, dell'edilizia, della ristorazione, degli alberghi, delle discoteche, sono quelli in cui vi è una maggiore presenza di imprenditori, originari delle Regioni meridionali, Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, nella nostra Regione. Questo non è naturalmente di per sé un indice di presenza di criminalità, è però un indice di osservazione, sostanzialmente, perché insieme agli imprenditori buoni, ci possono essere quelli che buoni non sono, oppure perché gli imprenditori buoni, per le ragioni di cui abbiamo detto, sono più soggetti a essere colpiti se provengono da queste Regioni, dalla criminalità organizzata.

Veniamo adesso alla realtà riminese. Quindi, la presenza di soggetti mafiosi che disponessero di capitali e agissero nella nostra zona, era difficilmente dubitabile. Però io, forse con semplicismo o adattandomi a quello che si può ottenere, quello che si riesce a ottenere come i risultati delle indagini e dei processi, facevo una distinzione: nel senso che se arrivano soltanto capitali di origine criminale nella nostra Regione, non si riesce a scoprirli attraverso le indagini sul riciclaggio, questi capitali vengono investiti in supermercati, o in fabbriche di materassi, o in altre realtà lecite, è normale, nel giro di dieci o venti anni, sostanzialmente queste attività diventano ordinarie e non c'è una realtà criminale che cresce.

La realtà non è questa, la realtà almeno allo stato non è questa; questi capitali che sono stati portati qui, non sono stati investiti tutti o soltanto in attività lecite, e i soggetti criminali che li gestiscono, non hanno cambiato vestito, non è passata la generazione per passare dal criminale che fa l'accumulazione origi-

naria per usare strumenti tradizionali dell'impresa capitalista, non è solo quello che fa l'accumulazione originaria e poi i figli diventano imprenditori normali; qui siamo ancora in una situazione in cui sono i criminali che portano i soldi qui, li nascondono, li riutilizzano, e li utilizzano essendo sempre loro, i criminali, a utilizzarli con la loro testa e i loro modi tipici di agire.

Che cosa è stata questa indagine?

Parliamo di un'indagine, quindi parliamo di notizie sostanzialmente che possono essere, cioè di cui si può parlare perché sono già al di fuori del segreto - anche noi abbiamo i nostri segreti - del segreto delle indagini, sono al di fuori del segreto delle indagini perché sono stati portati a conoscenza degli imputati. Però naturalmente non sono notizie confermate da sentenze passate in giudicato. Con questo atteggiamento veramente io voglio spendere una parola, che il nostro paese sta diventando un paese ben strano, per cui sembra che le persone comuni non possano valutare se le notizie che vengono, con le prove di cui si parla, sono vere o false finché non c'è stata una sentenza della Corte di Cassazione. Tutti siamo in grado di capire se le prove che vengono portate sono significative o non sono significative. Ognuno di noi ne deve trarre le conseguenze, deve organizzarsi nella propria vita tenendo conto di quello che sa. Non si può demandare tutto a un futuro che nel nostro paese dura 10 anni o più, per dire: “Ah sì, quel fatto è successo o quella persona non è perbene”.

Allora, fatte queste premesse, parliamo di una notizia d'indagine, che cosa succede? C'è un'indagine che riguarda 26 persone e sono stati eseguiti dei fermi, anche in Provincia di Rimini; parliamo di fatti del 16 febbraio scorso.

Questa indagine ha dimostrato quali sono stati gli effetti della presenza da diversi anni di soggetti collegati a gruppi camorristici campani, che svolgevano attività di riciclaggio, investimenti di capitali e imprenditoriali, attività imprenditoriali nella nostra Provincia. Il riciclaggio, ne ha parlato prima il collega, l'articolo 648bis si riferisce all'attività di chi sostituisce o trasferisce denaro proveniente da delitti non colposi, in modo da ostacolare l'identificazione della sua provenienza delittuosa.

In concreto, e facendo riferimento anche a emergenze di questa indagine, significa anche portare la valigia piena di soldi contanti, provenienti dalla raccolta del pizzo o dai proventi dello spaccio dello stupefacente nelle zone controllate dalla criminalità organizzata e versarli nelle banche di San Marino che non fanno oppure non facevano, fino a poco tempo fa, l'attività di adeguata verifica della clientela, prevista dal Decreto Legislativo 231/2007. L'adeguata verifica, poi ne parleranno i professionisti di questo tema, ma io lo accenno soltanto per dire praticamente che rilievo ha sulle nostre indagini e sulla possibilità delle

nostre indagini, l'adeguata verifica richiesta dalla legge consiste in sintesi nello raccogliere informazioni da parte dell'intermediario, delle banche in questo caso, sulla identità del titolare del denaro, sulla sua attività lecita e quindi sulla congruità del possesso del denaro stesso, da parte dei soggetti che si presentano a depositare questo denaro.

Quindi dicevo, banche che non rispettano l'obbligo di astenersi dalle operazioni sospette e segnalare queste operazioni all'UIF, all'Unità di Informazione Finanziaria, che è la struttura nazionale incaricata di acquisire le informazioni riguardanti le ipotesi di riciclaggio.

Si deve tener conto che le previsioni di verifica e segnalazione antiriciclaggio funzionano se le banche e gli intermediari presso i quali sono tentate le operazioni sospette, adempiono agli obblighi di adeguata verifica, si astengono dalle operazioni sospette, le segnalano all'autorità centrale e queste autorità centrali sono presenti in tutti i paesi comunitari, oppure negli altri paesi extracomunitari che però hanno misure equivalenti, se a queste UIF poi fa seguire approfondimenti investigativi occorrenti, attraverso le forze di Polizia specializzate che si può sperare, partendo da questo movimento di denaro, disponibilità di denaro, riescono a ricostruire dalla coda l'attività di riciclaggio, ossia l'attività di disponibilità, in questo caso, di denaro sporco. Perché tutti gli operatori sanno, è molto facile o perlomeno è possibile, con gli strumenti investigativi ordinari, seguire il traffico del denaro sporco quando tu arrivi a mettere le mani sul gruppo criminale che opera e quindi vedi che cosa fa con i soldi che ha preso dallo spaccio o dalla raccolta del pizzo.

Del tutto diverso è partire dall'arrivo, ossia che, per esempio nella nostra Regione arrivi qualcuno che compra un'attività commerciale, diciamo a questo chi è; è estremamente difficoltoso partire da questa realtà e scoprire dietro un riciclaggio.

Questa possibilità di controllo e di verifica cerca di intervenire su questa situazione, perché impone la tracciabilità dei flussi e quindi consente le verifiche nel momento stesso del movimento del denaro.

Nel caso di San Marino, da quello che io capisco dalla lettura affrettata che ho fatto di queste norme, sarebbe necessario che la sua UIF o, equivalente, la sua unità centrale di informazione finanziaria, scambi le informazioni e collabori con la UIF italiana, come è previsto dagli articoli 9 di questo Decreto Legislativo 231 e dall'articolo 25 dello stesso decreto, che prevede la parificazione tra Stati comunitari e Stati extracomunitari, individuati con un decreto del Ministro dell'Economia, una delle famose liste White o Black di cui si parla, che

hanno obblighi e controlli equivalenti a quegli degli Stati comunitari.

Ora qui naturalmente, poi ne parleranno con coscienza di causa, gli altri.

Ma era per dire perché questi denari finivano più facilmente a San Marino e perché si può parlare, senza voler offendere nessuno, di una presenza in qualche modo criminogena di San Marino nella realtà romagnola, sostanzialmente. Perché, anche al di là della loro volontà, finivano per attirare questo tipo di denaro per questo motivo.

Fino a poco tempo fa non collaborava con il sistema internazionale antiriciclaggio. È sorprendente capire, conoscere come ho fatto io negli ultimi tempi, scoprire che fino a tre anni fa incomprensibilmente le autorità italiane si comportavano come se non si accorgessero di questo. Qui abbiamo presente uno dei protagonisti di svelamento di questa realtà, uno di quei segreti, controlli, misteri, scandali, sostanzialmente che emergono di tanto in tanto, si comportavano come se non si accorgessero in pratica di che cosa succedeva, Di Vizio lo spiegherà bene: si faceva finta che San Marino fosse uno stato comunitario o un extracomunitario con controlli equivalenti, ma lo facevamo noi finta, San Marino invece si comportava come un extracomunitario che non aveva nessun obbligo.

Quindi, quando i soldi arrivavano lì, poi sparivano e ci facevano quello che ne volevano.

Ma naturalmente, quando parlo di questo, anche qualunque realtà bancaria italiana che per colpa o per dolo non facesse le adeguate verifiche, sarebbe la stessa cosa di questa realtà sammarinese che spero che sia in via di cambiamento e di adeguamento agli standard internazionali corretti.

Questo denaro così arrivato in questi posti e così sostanzialmente assicuragli una provenienza non più controllabile, perché tu lo depositi in banca, poi esce dalla banca a un soggetto che non è una persona permale, non è conosciuta come persona con precedenti, è denaro come tutti gli altri. Questo denaro così depositato in banca, ne riesce e viene utilizzato da chi? Secondo questa indagine di cui sto riferendo, da persone collegate con i camorristi campani ma non conosciuti come complici dei veri titolari del denaro.

Ci sono diverse categorie di soggetti in questa indagine, almeno si possono individuare: ci sono malavitosi campani presenti da tempo nel riminese e anche nella Repubblica di San Marino. Ci sono malavitosi locali, della Riviera, non originari campani, che però sono diventati complici e collegati con i campani. E ci sono prestanome che sono dei professionisti e degli imprenditori locali che credono di poter fare dei buoni affari insieme ai camorristi, ma si ritrovano in

breve a diventare loro vittime e strumenti.

Perché quello che emerge da questa indagine è che l'attività più pericolosa di questi gruppi, che questi gruppi svolgono, e per questo dicevo che è un investimento non destinato a cambiare natura del denaro, ma è un investimento fatto da delinquenti che operano ancora con la mentalità criminale, l'attività più pericolosa che svolgono questi gruppi mescola l'investimento del denaro riciclato inattività imprenditoriali, per esempio costruzioni edili, agenzie finanziarie, agenzie commerciali, commercio e noleggio di autovetture di lusso, con l'attività usuraria e con l'attività di recupero dei crediti, anche per conto di terzi.

E infine con un'attività invece più nascosta, che consiste nella protezione e intimidazione per conto di imprenditori locali, che pensano di risolvere così meglio e più rapidamente le loro controversie imprenditoriali e commerciali, che ricorrendo agli strumenti legali.

A proposito dell'attività usuraria, voglio fare una digressione, tra l'altro sono stato in qualche modo trascinato, reso edotto, e questa mia idea da tempo vedo che è corroborata anche da persone che ne capiscono molto più di me, le norme in vigore in Italia per contrastare questo fenomeno, articolo 644 Codice penale, rischia di avere effetti negativi sull'attività economica, e in particolare nei confronti di piccoli imprenditori. Lo ha rilevato il Governatore Draghi nella sua relazione recente a Milano. Tassi troppo bassi della soglia di usura, ossia della percentuale di interesse consentito sopra al quale il prestito diventa il reato di usura, consegnano gli operatori deboli a usurai malavitosi, perché le banche non possono fare credito a un interesse più alto secondo i calcoli economici, non possono fare credito a un tasso più alto di quello previsto dalla legge. Anche se i calcoli economici, legati anche alle garanzie che possono offrire gli imprenditori, lo richiederebbero.

Il meccanismo è che questi imprenditori, sprovvisti di garanzie, imprenditori deboli, o non ricorrono al credito affatto perché le banche non glielo fanno, o ricorrono al credito fatto da soggetti usurai.

L'effetto di questo, dell'arrivo massiccio del denaro di provenienza illecita e dell'attività dei fiduciari dei camorristi, incaricati di occultare, riciclare, investire questo denaro, ha un effetto devastante sulla realtà economica locale che entra in contatto con questi operatori malavitosi.

Accade così che il denaro, come ho detto, viene depositato in banche che non svolgono attività di adeguata verifica e compiono attività sospette senza effettuare le previste segnalazioni; accade che professionisti si prestino a dare consulenze sui modi migliori per occultare, riciclare, investire il denaro di provenienza illecita, e imprenditori facciano da soci o da prestanome per le attività

imprenditoriali e commerciali.

Da queste indagini si vede anche che in alcuni casi gli stessi professionisti fanno da soci, i professionisti che fanno da consulenti, poi diventano soci e prestanome di attività di reinvestimento del denaro: può capitare.

Accade ancora che imprenditori estranei a questa prima fase dell'utilizzo del denaro malavitoso, si rivolgano agli appartenenti alle organizzazioni camorristiche per ottenere, come ho detto, la riscossione dei crediti, ovvero per resistere alle azioni volente condotte dai loro creditori o dalle persone con cui hanno controversie.

Gli stessi gruppi che usano la forza per riscuotere o per non fare pagare per conto degli imprenditori, sono poi disponibili a prestare denaro agli stessi imprenditori, che o hanno debiti da pagare o non riescono a riscuotere i propri crediti. Quindi, si innesca anche l'attività di usura condotta da questa stessa gente.

In tutti i casi, gli imprenditori e i professionisti locali che entrano in rapporti illeciti e compromettenti con gli appartenenti alla malavita organizzata, sperando di servirsi di loro per ottenere vantaggi, diventano in breve loro vittime, perché i malavitosi da un lato operano anche con artifici e raggiri. Una delle cose che si scopre occupandosi di malavita organizzata, almeno nelle nostre Regioni, è che questi fanno anche un sacco di truffe, perché? Perché la truffa gli consente di avere il denaro e la loro potenza, invece, intimidatoria, tende ad assicurare che i truffati non protesteranno, obbediranno, specie perché in queste truffe spesso si coinvolgono le vittime, in attività che sono al limite della legalità. E quindi, questi si sentono poi in dubbio o a rischio se fare le denunce.

Quindi, operano anche con artifici e raggiri per volgere illecitamente a loro vantaggio degli accordi presi apparentemente con vantaggio reciproco. Innanzitutto, soprattutto perché essi possiedono la forza, gli uomini, le armi, la disponibilità a usare la minaccia e la violenza. Così in breve tempo gli appartenenti alla malavita organizzata cominciano a pretendere la restituzione del denaro prestato e gli interessi usurari, oppure il compenso per i servizi svolti, quelli che, dicevo, fanno per conto terzi, anche se in realtà non hanno ottenuto i risultati, perché non vogliono essere compensati solo perché hanno riscosso dei crediti, ma anche soltanto perché hanno ottenuto dei titoli di credito da parte dei debitori, che ancora dovranno essere riscossi, ovvero si appropriano del profitto ottenuto con le truffe, dicevo, realizzate come ho appena detto.

In tutti i casi in cui possono, i malavitosi che entrano in tali rapporti con i commercianti e gli imprenditori, tendono poi ad appropriarsi prima dei profitti e dei beni delle attività delle loro vittime, debitorici ed estorte, e poi a ottenerne

il controllo, e poi ancora la proprietà delle imprese o degli esercizi commerciali delle vittime, che spesso vengono lasciate a condurre le attività stesse come dipendenti e prestanome.

In tutti questi casi, tendono a realizzare l'assoggettamento delle vittime, utilizzando il potere dato da un lato dalla disponibilità del denaro, che gli consente di trovarsi in questa situazione di creditori usurari, soggetti che pensano di dovere onorare la parola data, ma anche, e soprattutto, utilizzando il potere che nasce dalla loro capacità di intimidire con violenze e minacce.

Va rilevato che nelle recenti indagini è emerso che gli emissari e i referenti dei gruppi camorristici che operano nella nostra Provincia, per svolgere efficacemente le intimidazioni necessarie al raggiungimento dei loro scopi delittuosi, facevano intervenire nella nostra zona, capi o appartenenti ai gruppi camorristici campani che, come ho detto, tendevano a operare in alleanza, anche tra gruppi che nelle provincie di origine sono in concorrenza o in contrapposizione, invece qui operavano collaborando per colpire le loro vittime.

E c'è proprio questo passaggio ulteriore, dai soggetti che fanno da emissari dei malavitosi presenti stabilmente nella nostra Provincia, ma quando serviva, da questa indagine si capisce che facevano proprio venire non solo gli uomini "di mano", ma anche in capi in zona per fare dei summit per intimidire meglio le loro vittime.

L'effetto dell'assoggettamento di cui vi ho parlato, è quello che le vittime dei reati tendono a non denunciarli, perché si sentono o effettivamente debitori per avere inizialmente ottenuto denaro a prestito a tasso usurario, o perché si sentono e sanno di essere stati inizialmente concorrenti e complici dei malavitosi, che poi sono diventati i loro sopraffattori. Ossia, per questa strada si tende a realizzare una situazione simile a quella già conosciuta, di cui vi ho parlato all'inizio, presente nelle Provincie di Modena e Reggio-Emilia, dove l'assoggettamento nasceva invece dall'essere le vittime originarie delle stesse zone di provenienza dei malavitosi.

Questo è il quadro che emerge dalle nostre conoscenze attuali, però siccome è stato chiesto al Procuratore della Repubblica di fare questo intervento, non voglio limitarmi a segnalare l'esistente, ma penso che bisogna anche dire che non occorre scoraggiarsi o spaventarsi in presenza di queste situazioni.

Questi pericoli devono indurci a operare per contrastarli.

Che cosa si può fare? Certo non è il nostro compito, però siccome operiamo in questo settore possiamo dare le nostre valutazioni e i nostri consigli. A mio parere è essenziale un'attività sistematica e coordinata di tutti gli Enti e i soggetti che hanno potere di controllo e di autorizzazione presente sul territo-

rio, anche non legati in nessuna maniera al contrasto alla malavita organizzata o alla malavita in genere, voglio riferirmi anche alle attività di autorizzazione che sono proprie degli Enti Locali, e le altre attività che riguardano il controllo delle attività economiche. Comunque, qualunque attività di controllo e autorizzazione deve essere svolta con attenzione e intelligenza, non bisogna trascurare i controlli, non bisogna considerare che le autorizzazioni siano delle attività burocratiche prive di rilievo e di significato, ma bisogna considerarle delle occasioni per conoscere e accertare il rispetto delle previsioni di legge. E poi intelligenza, ossia cercare di capire che cosa significano le operazioni che vengono compiute, se esse sono coerenti con le altre informazioni che si hanno sulle stesse persone o le altre persone che operano nello stesso settore.

Se le operazioni sembrano sospette o poco comprensibili, occorre che le Amministrazioni e gli Enti e i soggetti con poteri di controllo, segnalino queste circostanze alle autorità di Polizia. Voglio riferirmi ai controlli che riguardano l'inizio di nuove attività imprenditoriali, nel settore del credito, l'acquisto di oro usato, le agenzie di riscossione dei crediti, le finanziarie. Nell'edilizia, la gestione degli alberghi, dei ristoranti, dei locali notturni. Ci sono stati anche casi recenti di attività di questo genere, condotti con uso di prestanome, e che poi hanno rivelato perlomeno un'attività totalmente inadeguata dal punto di vista imprenditoriale dell'attività di accoglienza alberghiera, che ha portato quanto meno discredito alla Provincia.

Sono tutte attività che possono essere utili, se adeguatamente segnalate, possono consentire di non fare soltanto contravvenzioni per violazioni alle norme specifiche violate, norme edilizie, norme commerciali, ma anche risalire a soggetti che si servono di prestanome. Perché si servono di prestanome? Solo per eludere le norme anche sull'impiego, sul pagamento dei compensi, o perché appunto nascondono ancora di più un denaro di provenienza delittuosa. È chiaro che controlli di questo genere possono portare al 90% di casi del tutto normali o leciti, ma già un controllo generalizzato che portasse a un 10% dei risultati significativi, avrebbe un suo effetto.

Non si tratta naturalmente di incoraggiare il sospetto generalizzato, la caccia alle streghe, ma quello di svolgere la propria attività con impegno e attenzione e cercare le circostanze concrete che facciano pensare a intestazioni fittizie delle attività a soggetti che non dispongono della professionalità e delle risorse per iniziare queste imprese.

Il senso, a mio parere, è che ogni autorità di controllo deve, in qualche modo, esaminare il rischio delle infiltrazioni della criminalità organizzata, e individuare quale delle proprie attività, delle attività che svolge istituzionalmente, può

essere riorganizzata o può essere svolta meglio, per renderla idonea a individuare elementi significativi di tale rischio, per poi comunicare le circostanze che appaiono significative alle autorità di Polizia.

Naturalmente un ruolo essenziale in questa attività di controllo, è quello da parte dei soggetti obbligati alle adeguate verifiche, alle segnalazioni previste dalle norme antiriciclaggio, e da parte nostra, ossia da parte delle autorità di Polizia e dell'attività giudiziaria è importante, specie nella nostra Regione, nella nostra Provincia, individuare e svolgere l'attività di individuazione e sequestro dei proventi del crimine.

Occorre utilizzare meglio le norme riguardanti le misure di prevenzione patrimoniale, in particolare il sequestro, durante le indagini, e poi la confisca del denaro e dei beni appartenenti alle persone sottoposte a misura di sicurezza personale, ovvero questa è una norma estremamente importante ed efficace che però fino ad ora è stata ben poco utilizzata nella nostra zona, dei condannati per i reati previsti dall'articolo 12sesies della legge 306 del '92, Decreto Legge 306, legge 356. Ossia in pratica, la maggior parte dei reati commessi o dai pubblici ufficiali o commessi da associazioni per delinquere, attraverso i quali si può ottenere dei profitti, sono soggetti per questo fatto solo, ossia che c'è stato anche un provvedimento istruttorio di misura cautelare, e poi comunque le condanne di primo grado, al sequestro e alla fine, con la condanna, possono essere confiscati. È uno strumento molto forte, e in effetti fino ad ora è stato utilizzato poco, si comincia ad utilizzare nelle nostre zone da poco tempo. Come ha ricordato il Presidente del tribunale, la presenza nei nostri due uffici di procura con competenza distrettuale, di magistrati che provengono dalla Direzione Nazionale Antimafia, ha incrementato l'attenzione su queste cose e spero che questo possa dare dei risultati positivi. Ho finito.

LE OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO: UN BILANCIO TRIENNALE.

di GIOVANNI CASTALDI

Direttore dell'Unità di informazione finanziaria (UIF)

* * *

1. Disvalore sociale ed economico del riciclaggio e sua connotazione internazionale.

La prevenzione e il contrasto del riciclaggio si caratterizzano, rispetto alle normali politiche di lotta alla criminalità, per l'ingente quantità di risorse impegnate e per il coinvolgimento attivo di una larga fascia di soggetti privati, appartenenti a varie categorie economiche e professionali. Ciò dipende sia dalla pericolosità sociale del reato sia dalle modalità della sua esecuzione.

Il riciclaggio consente di rendere liberamente spendibili nel circuito dell'economia legale i proventi di altri reati precedentemente commessi (cd. *“reati presupposto”*), trasformando da potenziale in effettivo il potere d'acquisto di origine illegale. La criminalità si insinua in tal modo nell'economia legale e la contamina; accresce il proprio potere, affiancando al controllo violento del territorio una più subdola influenza: quella del potere economico, che tutto può condizionare e corrompere.

A testimonianza dell'attualità e dell'importanza del tema che trattiamo, mi sembra opportuno richiamare il monito con cui il Governatore della Banca d'Italia, inaugurando l'11 marzo una serie di conferenze promosse dall'associazione “Libera”, ha introdotto il suo intervento presso l'Università degli Studi di Milano. Ebbene, il prof. Draghi ha esordito ricordando che *“la criminalità organizzata può sfibrare il tessuto di una società; può mettere a repentaglio la democrazia, frenarla dove debba ancora consolidarsi”*. Con specifico riferimento al fenomeno che ci occupa, egli ha soggiunto che *“in una economia infiltrata dalle mafie la concorrenza viene distorta per molte vie”* e che, in particolare, *“il riciclaggio nell'economia legale di proventi criminali impone uno svantaggio competitivo alle imprese che non usufruiscono di questa fonte di denaro a basso costo”*.

Non esistono stime sufficientemente affidabili sulla quantità di ricchezza acquisita in modo illecito. Non v'è dubbio però che le risorse siano consistenti, sia in valore assoluto sia se rapportate al prodotto interno lordo.

La necessità per la malavita di traghettare i proventi dei reati dall'area criminale al circuito legale attraverso gli intermediari finanziari o altri operatori economici costituisce un'occasione di arricchimento particolarmente appetibile per gli operatori privi di scrupoli.

Per scoraggiare queste tentazioni e contrastare validamente il riciclaggio occorre far leva sulla collaborazione attiva degli operatori onesti, impegnandoli a presidiare gli accessi al sistema economico legale.

E' questa la strategia seguita dalla più recente normativa internazionale e nazionale di prevenzione e contrasto: indurre gli operatori a vagliare costantemente operazioni e clienti per individuare eventuali indizi di riciclaggio.

La globalizzazione dell'economia e della finanza agevola l'attività di riciclaggio e frode fiscale a cavallo di più ordinamenti. Abili consulenti individuano canali, che consentono di stratificare ripetuti trasferimenti di flussi finanziari tra veicoli societari di diverse nazionalità. Con false fatturazioni o altri illegittimi espedienti vengono simulate transazioni fittizie o alterati i contenuti di quelle reali.

Istituzioni bancarie compiacenti si prestano a concedere ai propri clienti finanziamenti garantiti da depositi e altre disponibilità occultate all'estero, consentendo loro di trasformare – in sostanza – attività finanziarie in passività di bilancio.

La presenza di Stati confinanti o di “enclaves” dediti alla cattura del risparmio estero agevola anche il persistere di forme più rozze, ma pur sempre efficaci, di riciclaggio - quali il trasferimento fisico di denaro contante, di titoli al portatore o di altri valori - che garantiscono comunque l'anonimato.

In tale contesto, la disponibilità di banconote di grosso taglio costituisce un vantaggio logistico non indifferente, agevolando la concentrazione e la movimentazione anonima di ingenti valori.

Nel corso del 2009, l'UIF ha condotto uno studio sull'utilizzo del contante per favorire il riciclaggio di denaro sporco, evidenziando, in particolare, il rischio insito nella disponibilità di banconote di grosso taglio. Nel febbraio 2010 anche il GAFI ha diffuso un documento sulla stessa problematica.

Analoghe riflessioni hanno indotto altre autorità nazionali e gli organismi internazionali preposti al contrasto del riciclaggio di denaro ad adottare o promuovere contromisure, quali la fissazione di tagli massimi non troppo elevati

per le banconote (USA, Canada, Gran Bretagna) o il divieto, peraltro difficilmente controllabile, di regolare in contanti le transazioni eccedenti determinate soglie (Belgio, Francia e Italia).

Dalle elaborazioni effettuate su dati pubblicati dalla Banca Centrale Europea è emerso che le banconote da 500 euro rappresentavano, in valore, circa il 35 per cento della circolazione di euro, mostrando una domanda fortemente crescente fin dal 2002, anno d'introduzione della nuova divisa.

In ambito nazionale, l'analisi della distribuzione territoriale della domanda di banconote da 500 euro da parte delle banche presso le Filiali della Banca d'Italia mostra una significativa concentrazione in alcune province limitrofe a paesi a legislazione fiscale e antiriciclaggio meno stringente.

I rischi di utilizzo del taglio da 500 per operazioni illecite sono stati evidenziati anche dall'Agenzia inglese contro il crimine organizzato (Soca), secondo la quale il 90% della domanda sarebbe alimentata nel Regno Unito da organizzazioni criminali.

La distribuzione tra diversi Paesi delle distinte fasi, nelle quali si articola l'attività di riciclaggio sfrutta le difformità regolamentari tra diverse giurisdizioni e perpetua rendite parassitarie derivanti dall'artificiosa stratificazione di trasferimenti di fondi, volta a dissimulare l'identità di ordinanti e beneficiari, e dall'assenza di un'effettiva collaborazione internazionale da parte di alcuni Stati.

Anche operatori tendenzialmente rispettosi della legalità, in presenza di regole e regimi di controllo amministrativo differenti, sono comprensibilmente tentati di prediligere gli ordinamenti più permissivi per contenere i costi - tutt'altro che trascurabili - derivanti dall'applicazione delle misure antiriciclaggio. Ne consegue talora una deplorabile concorrenza al ribasso della disciplina antiriciclaggio da parte di Stati che, pur di attirare capitali, sono disposti a non interrogarsi sulla loro origine.

La comunità internazionale è continuamente impegnata nella ricerca di contromisure e di antidoti per ovviare alle strategie di “non cooperazione” poste in essere da Paesi “*off-shore*”, caratterizzati da disinvolti regimi societari, fiscali e finanziari o - anche a parità di regole - da non casuali carenze nei sistemi di prevenzione e controllo.

Per questi motivi le verifiche periodiche effettuate da organizzazioni sovranazionali (GAFI, MoneyVal, FMI, Banca Mondiale) sono chiamate a saggiare non solo la conformità delle norme ai principi internazionali, ma soprattutto la loro coerente applicazione nei comportamenti concreti.

In tale contesto è fondamentale rafforzare la collaborazione bilaterale tra quelle autorità indipendenti, specializzate nella prevenzione e contrasto del riciclaggio, che dovrebbero restare immuni dall'influenza del potere politico. Mi riferisco alle 120 *Financial Intelligence Unit (FIU)* che, aderendo al Gruppo Egmont, danno vita a una rete a diffusione globale, preordinata allo scambio d'informazioni sui casi di sospetto riciclaggio.

Il ruolo centrale che le FIU sono chiamate a svolgere spiega il generale consenso verso modelli organizzativi e *standard* operativi sempre più evoluti. Rigorosi requisiti di autonomia e indipendenza dovrebbero consentire alle FIU livelli adeguati di collaborazione reciproca, immuni da condizionamenti di tipo politico, attenuando gli effetti negativi delle difformità regolamentari.

Le caratteristiche delle FIU e i meccanismi con cui esse collaborano tra loro formano oggetto di alcune raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), organismo intergovernativo costituito presso l'OCSE, dal quale promanano i principi e gli standard cui devono ispirarsi gli ordinamenti nazionali. Le "quaranta raccomandazioni" del GAFI, definite nel 1990 e rivissitate nel 2003, e le "nove raccomandazioni speciali" in tema di prevenzione del terrorismo, sono attualmente in fase di revisione. In tale ambito, grazie anche al contributo del Gruppo Egmont, sono allo studio soluzioni tese al rafforzamento delle caratteristiche istituzionali delle FIU (modello, organizzazione, governance) e alla revisione della loro operatività, al fine di accrescere l'efficacia della collaborazione sopranazionale e dello scambio di informazioni per l'analisi delle operazioni sospette. L'Unità di informazione finanziaria partecipa attivamente ai lavori.

Il modello di FIU istituito dal legislatore italiano con il d.lgs. 231/2007 non solo è coerente con i caratteri fondamentali stabiliti in ambito internazionale, ma è anche predisposto per evolvere secondo le linee che ho appena richiamato. Si tratta di un modello che fa leva sulla cd. *collaborazione attiva*; funge da filtro tra segnalanti e organi inquirenti; distingue e valorizza l'analisi finanziaria rispetto all'attività investigativa, separando il momento della prevenzione da quello della repressione del reato; promuove la correttezza dei comportamenti, a tutela dell'integrità del sistema finanziario ed economico. Non a caso l'UIF è costituita nell'ambito della Banca d'Italia che, quale Autorità di vigilanza di settore, fa parte integrante dell'apparato antiriciclaggio.

In passato si era diffuso il convincimento che il sistema basato sulla segnalazione di operazioni sospette, considerato lo scarso numero di condanne per riciclaggio, contribuisse in modo trascurabile al contrasto del fenomeno. Tale

giudizio è in fase di riconsiderazione, in quanto si è acquisita consapevolezza del contributo fornito alla repressione a monte dei reati che del riciclaggio costituiscono il presupposto.

L'esigua quantità di processi e condanne per riciclaggio dipende per lo più da ragioni di strategia o di tecnica processuale (es. utilizzo degli esiti delle indagini sul riciclaggio per rafforzare o sostenere l'accusa principale, diverse competenze territoriali ecc.) che rendono meno efficiente il procedimento per riciclaggio.

Come la stampa ha avuto più volte modo di sottolineare, specie negli ultimi tempi, le indagini originate o comunque supportate da segnalazioni di operazioni sospette sono sempre più numerose.

E' quindi evidente il contributo delle segnalazioni all'individuazione di reati di riciclaggio e/o di reati presupposto. Lo dimostrano le circa 4.700 segnalazioni che, stando a quanto recentemente riferito dal Comandante Generale della Guardia di Finanza, sono confluite nel 2010 in procedimenti penali aperti presso Procure della Repubblica ovvero hanno permesso di attivare nuovi procedimenti per casi di riciclaggio, usura, estorsione, abusivismo finanziario, frode fiscale, truffa (ovviamente, si tratta solo delle segnalazioni per le quali è stato già possibile individuare un quadro probatorio adeguato a supporto di un'azione penale, il che non implica l'infondatezza di tutte le altre).

3. Attività di prevenzione e contrasto.

Un sistema antiriciclaggio efficiente accresce per il criminale il rischio di essere intercettato e scoperto, aumenta il costo del riciclaggio e riduce, quindi, la propensione a delinquere.

Nell'attuazione nazionale di questa strategia, il d.lgs. 231 del 2007, che ha recepito la III^a direttiva comunitaria in materia, segna un punto di svolta. Esso ha potenziato i tradizionali strumenti dell'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio, applicando a una più vasta platea di soggetti qualificati obblighi di collaborazione sia passiva sia attiva. I primi sono volti a garantire la conoscenza approfondita della clientela e la tracciabilità delle transazioni; i secondi hanno lo scopo di individuare e segnalare le operazioni sospette.

L'adempimento scrupoloso dell'obbligo di *adeguata verifica* della clientela distingue gli operatori onesti e collaborativi da quelli che, pur consapevoli del pericolo di riciclaggio insito nelle operazioni veicolate, non si tirano indietro, dando vita a una zona grigia, che spazia dall'indifferenza fino alla complicità nel reato.

La semplice *identificazione* della clientela - già prevista nel previgente quadro normativo - si è evoluta in obblighi di monitoraggio permanente dei rapporti per l'individuazione tempestiva di anomalie e incongruenze. Questa prescrizione rappresenta il nucleo più innovativo del d.lgs. 231 e contribuisce a migliorare la funzionalità dell'intero sistema.

Da adempimento burocratico, confinato nella fase genetica del rapporto, l'adeguata conoscenza del cliente diviene la regola da osservare per tutta la vita della relazione d'affari e da calibrare discrezionalmente, applicando il principio comunitario dell'”approccio basato sul rischio”. I destinatari delle norme sono cioè chiamati a graduare entità e incisività delle misure di prevenzione a seconda del livello di rischio associabile all'operazione o al cliente.

Un'”*adeguata verifica*” efficiente costituisce il necessario presupposto del corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. Se nel pregresso sistema era il sospetto ingenerato dalla singola operazione che faceva scattare gli obblighi di approfondimento, ora è la continua osservazione dell'operatività complessiva del cliente che deve indurre gli operatori a valutare la coerenza delle operazioni richieste e a domandarsi se eventuali anomalie possano considerarsi indizi di riciclaggio.

La segnalazione di un'operazione sospetta non costituisce denuncia di reato, ma può configurarsi come un dovere civico di solidarietà e di collaborazione con i poteri pubblici, al pari di altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento (es. in materia ambientale). L'esistenza di beni o valori universalmente considerati irrinunciabili abilita senz'altro uno Stato democratico a obbligare anche vaste platee di cittadini qualificati a mettere le proprie capacità al servizio del bene comune. Al segnalante non è comunque richiesta alcuna indagine in ordine ai reati eventualmente commessi.

Il legislatore ha stabilito che anche la presenza di “*motivi ragionevoli per sospettare*” fa scattare l'obbligo di comunicazione all'Unità di informazione finanziaria; l'obbligo di segnalazione sorge, pertanto, anche se l'ipotesi di riciclaggio non è del tutto acclarata.

Il d.lgs. 231/2007 ha, tra l'altro, protratto da 2 a 5 giorni lavorativi il periodo di possibile sospensione di operazioni sospette da parte dell'UIF. Si tratta di un provvedimento che l'UIF può adottare su richiesta della Guardia di Finanza, della DIA, dell'A.G. ovvero d'iniziativa sempre che, in quest'ultimo caso, ciò non pregiudichi indagini in corso.

Per la loro tempestività le sospensioni disposte dall'UIF fungono da volano per l'adozione di provvedimenti ablativi di competenza di altre autorità (seque-

stro, confisca, congelamento), evitando che l'esecuzione immediata di determinate operazioni sospette di riciclaggio renda definitivamente irrecuperabili le relative disponibilità finanziarie. A tal fine è necessario mantenere canali di comunicazione, anche informali, con gli intermediari e verificare tempestivamente gli orientamenti delle autorità in merito all'adozione delle misure rimesse alla loro competenza.

Le operazioni esaminate a fini di sospensione sono in continuo aumento, così come aumentano i provvedimenti adottati (nel 2010, a fronte di 181 operazioni prese in considerazione, ne sono state sospese 32).

4. Un bilancio triennale.

La realizzazione del sistema di prevenzione “disegnato” dal d.lgs. 231 ha richiesto a tutti gli attori – e *in primis* all'UIF - un impegno non indifferente. Dopo tre anni dall'istituzione dell'Unità è possibile tracciare un primo bilancio, che se è motivo di soddisfazione per i numerosi obiettivi raggiunti, non deve attenuare l'impegno a individuare e rimuovere le inevitabili criticità.

In questi anni l'attività dell'UIF si è sviluppata sia sul fronte dell'organizzazione interna e della ricerca delle più proficue forme di interazione con le altre autorità, sia su quello dei rapporti con i soggetti obbligati per aumentarne la sensibilità, favorire la crescita quantitativa e qualitativa della collaborazione, affinare la capacità di individuare e contrastare i comportamenti devianti.

Proponendosi come terminale di una fitta rete di rapporti con i diversi attori - pubblici e privati, nazionali ed esteri – coinvolti nell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio, l'UIF ha inteso valorizzare al massimo la collaborazione multilaterale al fine di garantire efficienza ed efficacia all'intero sistema.

Protocolli di collaborazione sono stati sottoscritti con la Vigilanza della Banca d'Italia, con l'ISVAP, con la Guardia di Finanza, con la DIA, con alcuni ordini professionali ed è prossimo alla definizione anche l'accordo di collaborazione con la Consob. Le relazioni con tutte le autorità che compongono l'apparato nazionale antiriciclaggio sono ottime, non solo sul piano professionale, ma anche in termini di rapporti umani, e sono sempre improntate alla ricerca di modalità di collaborazione e di integrazione informativa sempre più efficienti e avanzate.

Particolarmente valide si stanno dimostrando le forme di raccordo con l'Autorità Giudiziaria, che contribuiscono a coordinare l'attività di prevenzione con quella di repressione (cfr. articoli 2, comma 6, e 9, commi 7 e 10 del d.lgs. 321/2007).

A partire dalla sua costituzione, l'UIF ha prestato un'intensa e crescente

collaborazione alle Procure, fornendo spesso un qualificato ausilio tecnico e un valido contributo a rilevanti e delicate indagini.

Gli scambi informativi sono frequenti: sono pervenute 53 richieste di informazioni nel 2008, 94 nel 2009, 118 nel 2010. Le verifiche cartolari e ispettive hanno determinato la denuncia di 31 fattispecie di possibile rilevanza penale nel 2008, di 89 nel 2009 e di 210 nel 2010.

In considerazione della dimensione transnazionale del riciclaggio, l'UIF, oltre a partecipare attivamente ai lavori dei numerosi organismi internazionali che seguono la materia (GAFI, Gruppo Egmont, MoneyVal, Comitato europeo per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo), intrattiene intensi rapporti di collaborazione con le FIU estere.

Nel 2010 ha inviato 126 richieste di informazione e ha dato esito a 625 domande pervenute da altri Paesi.

Notevole è anche l'impegno profuso per incentivare il *coinvolgimento dei segnalanti* e per diffondere la *conoscenza degli strumenti* che possono agevolare l'individuazione delle transazioni sospette. Numerosi incontri sono stati dedicati a singoli operatori per superare criticità emerse nell'attività di segnalazione.

Assidua è la partecipazione a convegni e ad altri incontri pubblici organizzati sulle tematiche del contrasto al riciclaggio. In questo ambito, un supporto particolare viene assicurato alle iniziative promosse dalle organizzazioni di categoria, dagli ordini professionali e, recentemente, dai sindacati dei lavoratori bancari, giustamente preoccupati di tutelare i propri iscritti dai rischi connessi con lo svolgimento dell'attività lavorativa.

Dal 2009, alla prescritta Relazione annuale, destinata al Ministero dell'Economia e al Parlamento, è stato affiancato un Bollettino statistico semestrale, che consente un più frequente e immediato aggiornamento sull'attività svolta.

La possibilità di attingere a una molteplicità di fonti informative offre all'UIF un osservatorio privilegiato per la rilevazione delle tecniche e delle prassi criminali. Questo patrimonio viene messo a disposizione dei segnalanti per accrescerne la *"capacità diagnostica"* di fattispecie sospette. A tal fine, vengono elaborati *"indicatori di anomalia"*, volti a facilitare l'individuazione dei più ricorrenti fenomeni che devono attirare l'attenzione dei segnalanti. *Modelli e schemi* rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario integrano gli indicatori, mettendo in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti, che l'esperienza porta a

ricondere a determinati fenomeni criminali.

Gli indicatori non esauriscono le casistiche sospette, ma vanno considerati un'utile strumento, da integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione di ciascun segnalante. Su proposta dell'UIF sono stati diffusi gli indicatori per i professionisti (decreto del Ministero della Giustizia del 16 aprile 2010), per gli intermediari finanziari (provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010) e per gli operatori non finanziari (decreto del Ministero dell'Interno del 17 febbraio 2011).

A partire dal settembre 2009, l'UIF ha diffuso una serie di comunicazioni contenenti modelli e schemi rappresentativi di comportamenti anomali relativi, tra l'altro, all'usura, ai conti dedicati, alle frodi informatiche, alle frodi sull'IVA intracomunitaria, all'abuso di finanziamenti pubblici, alle frodi nel leasing. E' in fase di elaborazione uno schema volto ad agevolare l'individuazione di anomalie connesse con fenomeni di corruzione.

Alla formazione dei segnalanti concorre anche l'attività ispettiva, svolta dalla Vigilanza e dall'UIF nell'ambito delle rispettive competenze. Dal 2008 l'UIF ha effettuato circa 70 verifiche (cfr. articoli 47 e 53 d.lgs. 231/2007) che hanno spesso determinato l'avvio di procedure per l'irrogazione di sanzioni amministrative.

Sotto il profilo quantitativo, la risposta del sistema finanziario alla nuova disciplina antiriciclaggio e alle sollecitazioni che ne hanno accompagnato l'avvento ha superato ogni previsione: le 12.500 segnalazioni del 2007 si sono triplicate, superando nel 2010 le 37.000. Il trend di crescita è in continua accelerazione: +16% nel 2008, +44% nel 2009, +77% nel 2010.

Per fronteggiare la vertiginosa crescita del numero complessivo di segnalazioni, i processi di analisi dell'UIF vengono costantemente adeguati per aumentarne l'efficienza e la capacità di selezionare con priorità le segnalazioni più rischiose. In tre anni l'Unità ha più che raddoppiato – a parità d'organico – il proprio potenziale di analisi.

A fronte delle 11.500 segnalazioni analizzate nel 2007, nel 2010 ne sono state esaminate quasi 28.000.

* * *

I dati relativi all'Emilia Romagna sono coerenti con quelli nazionali e, per lo scorso anno, ne accentuano le linee di tendenza: le segnalazioni di operazioni sospette sono passate da poco meno di 1.000 nel 2008 a più di 3.000 nel 2010, raggugliandosi all'8,6% del dato nazionale (7% nel 2008).

Analogamente al resto del Paese, anche nella Regione le banche, le poste e, più limitatamente, gli altri intermediari finanziari costituiscono le fonti presso-

ché uniche della collaborazione attiva. Le segnalazioni dei professionisti e degli altri operatori economici non finanziari sono state appena 18, oltre la metà delle quali effettuate da notai.

La distribuzione provinciale delle segnalazioni evidenzia la preminenza del capoluogo regionale (21%), seguito da Rimini (17%), Modena (15%), Reggio Emilia (14%), Parma (10%) e Forlì-Cesena (l'8%); Ferrara, Piacenza e Ravenna si ripartiscono equamente il restante 15% delle segnalazioni regionali. La dinamica più significativa di crescita fra il 2008 e il 2010 è stata registrata nelle province di Rimini e Modena, ove le segnalazioni si sono, rispettivamente, quadruplicate e triplicate.

Ad oggi, quasi l'8% delle operazioni di "scudo fiscale" segnalate come sospette di riciclaggio proviene dall'Emilia-Romagna (60 su un totale nazionale di 765).

Le operazioni segnalate come sospette nelle province limitrofe a San Marino sono caratterizzate da frequenti riferimenti a flussi finanziari diretti nella Repubblica del Titano o da essa provenienti (23% nella provincia di Rimini e 19% in quella di Forlì-Cesena). Nella media regionale i riferimenti ai flussi sammarinesi sono presenti nell'8% delle segnalazioni.

Sulla permanente criticità dei rapporti intercorrenti tra Italia e San Marino rinvio alle recenti anticipazioni di stampa che riferiscono il contenuto di alcune considerazioni svolte dal Procuratore Dell'Osso nella relazione appena presentata dalla Procura Nazionale Antimafia alla competente Commissione parlamentare.

Ne emerge un quadro tutt'altro che confortante, che trova riscontro nelle indagini finora condotte dall'Autorità Giudiziaria: trasferimenti massivi di fondi verso la Repubblica di San Marino tramite operazioni di natura societaria e reinvestimenti a ritroso presso banche e altri intermediari finanziari italiani - di diritto, ma non sempre di fatto - tramite schermi fiduciari e societari; vanificazione delle norme in materia di adeguata verifica dei clienti da parte degli intermediari italiani a causa della mancata cooperazione di quelli sammarinesi, che dichiarano di agire in nome e per conto proprio e ritrasferiscono i fondi in giurisdizioni off-shore senza fornire i dati richiesti; impiego di veicoli giuridici facenti capo a diverse giurisdizioni, con elevato grado di opacità, che impedisce la conoscenza sia della provenienza che della destinazione delle disponibilità movimentate; impossibilità di ottenere un'adeguata assistenza giudiziaria e di contare su affidabili investigazioni finanziarie da parte della polizia locale; allontanamento dei vertici non graditi della Banca Centrale; opposizione del segreto bancario, rimasto sostanzialmente invalicabile; mancanza di un'adeguata

disciplina in tema di reati societari, finanziari e fiscali.

Anche se qualche segno di apertura è rinvenibile nei tempi più recenti, specie da parte della FIU sammarinese, sembra alquanto improbabile – stando a quanto riferito dal dr. Dell’Osso – che, per il momento, la Repubblica possa essere inclusa tra i Paesi a legislazione antiriciclaggio equivalente.

* * *

5. Residue criticità e possibili rimedi.

Se i risultati di questi primi tre anni sono motivo di soddisfazione, ciò non deve indurre a trascurare i profili di criticità.

Occorre anzitutto rilevare che al funzionamento del sistema partecipano quasi esclusivamente gli intermediari finanziari e, tra questi, soprattutto le banche.

Nel 2010 *professionisti e operatori non finanziari* hanno trasmesso poco più di 200 segnalazioni; davvero poche rispetto al numero dei potenziali segnalanti e al ruolo che essi svolgono nella vita economica del Paese. La riluttanza dei professionisti alla collaborazione attiva, comune a molti paesi, se comprensibile in considerazione della maggiore personalizzazione del rapporto con la clientela, non può essere comunque giustificata.

Ma anche nella collaborazione degli *intermediari finanziari* emergono profili critici.

Le banche che non inviano segnalazioni sono ancora molte: negli ultimi due anni oltre 200, pari a circa il 25% del totale, anche se si tratta per lo più di operatori di dimensioni ridotte o a operatività specializzata. Tra gli altri intermediari finanziari, poi, la percentuale dei non segnalanti è molto più elevata.

La crescita complessiva delle segnalazioni è alimentata – oltre che dall’effettivo aumento della sensibilità al problema del riciclaggio – anche da atteggiamenti improntati a cautela più che a effettiva collaborazione.

Le segnalazioni, inoltre, sono spesso carenti nella descrizione dei fatti e pervengono con eccessivo ritardo. E’ quindi necessario un miglioramento dell’organizzazione interna, che ponga gli intermediari in grado di intercettare prima e meglio le operazioni sospette. Il provvedimento della Banca d’Italia del 10 marzo scorso detta a questo riguardo precise linee d’intervento.

Il miglioramento della qualità costituisce il principale obiettivo del nuovo sistema informatico di trasmissione e gestione delle segnalazioni in corso di definizione. Esso sarà operativo dal prossimo mese di maggio e supporterà l’intero ciclo di acquisizione, analisi e trasmissione delle segnalazioni, assicurando anche una maggiore tempestività dei flussi informativi. L’utilizzo del canale telematico favorirà, inoltre, la completezza e la riservatezza delle informazioni.

Il nuovo schema di segnalazione sarà uguale per tutte le categorie di segnalanti, sia pure con diverso livello di dettaglio a seconda della natura dei soggetti obbligati e dell'operatività segnalata.

Anche sul piano legislativo sono emerse, nel tempo, alcune criticità. Un'organica revisione della materia, oltre a risolvere diverse discrasie emerse nel sistema sanzionatorio, potrebbe allineare la nozione penale e quella amministrativa di riciclaggio, introducendo il reato di autoriciclaggio.

Sembrano maturi i tempi per delegare per la seconda volta il Governo a redigere un testo unico delle norme antiriciclaggio; la prima delega, da tempo scaduta, era stata conferita troppo a ridosso della riforma posta in essere in occasione del recepimento della III^a Direttiva e, quindi, prima che l'esperienza potesse far emergere le inevitabili difficoltà applicative.

Nelle more della realizzazione di tale più ambizioso progetto, è peraltro opportuno intervenire in modo mirato su singole criticità del sistema. Un approccio pragmatico, volto a privilegiare la risoluzione di specifiche problematiche, non potrà che agevolare la pur necessaria revisione complessiva dell'intero impianto normativo.

In vista di questi obiettivi l'UIF conferma la propria disponibilità a sviluppare ogni utile forma di collaborazione e di confronto costruttivo con tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella lotta al riciclaggio.

I CONTROLLI DELLA VIGILANZA.

di LUIGI DONATO

*Capo del Servizio Rapporti Esterni e Affari Generali
Area Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia*

* * *

1. Introduzione.

Nessuno oggi mette più in dubbio che tra le regole che disciplinano il nucleo fondamentale dell'ordinaria attività delle banche e degli altri intermediari rientri, di pieno diritto, la normativa in materia di antiriciclaggio. Ha, infatti, trovato compimento il percorso di integrazione di tale disciplina con la più basilare operatività bancaria e finanziaria, così come avvenuto nel recente passato con riferimento alla normativa in materia di trasparenza e correttezza nei confronti della clientela.

Al contrario di quanto accadeva non molti anni fa, è venuto a cadere il convincimento che l'antiriciclaggio sia una sorta di “sovrastuttura” estranea all'attività tipica, vista in quanto tale con fastidio o comunque con distacco; convinzione quest'ultima che in passato si è tradotta in un pretesto per non rispettare la normativa. È bene chiarire che oggi questo “alibi” non esiste più.

Pensiamo, anche per restare vicini alla locale realtà della Repubblica di San Marino, a quello che era l'approccio, la filosofia, la mentalità, ben richiamati dal Procuratore Giovagnoli, nei rapporti con i soggetti e gli intermediari sammarinesi, nella loro duplice natura di soggetti “italiani” - nel momento in cui si trattava di effettuare controlli, stabilire regole e applicare le norme di trasparenza - e di soggetti “extracomunitari” - quando si trattava di collaborare con le Autorità o di farsi carico di doveri e obblighi specifici.

Venuto meno ogni “alibi”, il mancato rispetto della normativa antiriciclaggio è oggi una scelta consapevole che, come per le altre norme che disciplinano l'attività bancaria e finanziaria, comporta, com'è giusto che sia, l'irrogazione di sanzioni. Questo perché, come detto, le norme sull'antiriciclaggio hanno ormai raggiunto un livello di dettaglio, di coerenza e di intreccio con le ordinarie regole dell'attività bancaria, tale che non vi è più spazio per comportamenti ambigui o opportunistici.

Dal punto di vista tecnico, oggi è molto più chiara la linea di demarcazione tra le operazioni da considerare lecite e consentite e quelle da considerare irregolari.

Certo, alcune operazioni di riciclaggio sono particolarmente “s sofisticate” e appaiono connotate da un tasso di opacità tale che gli stessi operatori bancari non sono sempre in condizione di individuarne con facilità i profili di sospetto per segnalarle all’Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d’Italia.

Tuttavia, da un punto di vista tecnico, questo “luogo comune” non può giustificare il mancato rispetto della normativa antiriciclaggio. Infatti, tutti gli operatori sono in grado di valutare le operazioni di finanziamento che possono essere effettuate o quelle che, al contrario, sottopongono l’azienda a un rischio molto forte. È evidente che la stessa professione bancaria, di commercialista e simili comporta, per sua stessa natura, la capacità di discernere, sul piano tecnico, le operazioni che hanno dei fondamenti economici e di correttezza da quelle che non li hanno, con le ovvie conseguenze di doversi astenere dall’operazione e di dover segnalare i casi sospetti all’Unità di Informazione Finanziaria.

Corollario di tutto ciò è la necessità della formazione, non solo tecnica ma anche culturale, di tutti i soggetti e gli operatori che sono coinvolti negli obblighi della normativa antiriciclaggio. Quello della formazione del personale è divenuto un aspetto fondamentale, anzi centrale del sistema di contrasto al riciclaggio che, come per la materia dell’antifortunistica e similari, comporta per i “datori di lavoro” obblighi particolarmente stringenti.

In conclusione questo è il quadro regolamentare nel quale le banche e gli altri intermediari sono tenuti a operare; in questo contesto, la possibilità che, in certi casi, i presidi antiriciclaggio possano essere artatamente aggirati non può certo portare a considerarli superflui.

2. La normativa secondaria in tema di antiriciclaggio emanata dalla Banca d’Italia.

La regolamentazione attuativa del d.lgs. 231/2007 – che verrà portata a compimento nel corso dei prossimi mesi – è affidata, con riguardo alla quasi totalità dei destinatari, alla Vigilanza della Banca d’Italia. Essa si articola in tre filoni, che rispecchiano la logica della disciplina di prevenzione: registrazione e conservazione delle informazioni, organizzazione, procedure e controlli interni, adeguata verifica della clientela. Specifica autonomia anche sul piano normativo hanno invece gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette. E’ comunque forte il nesso tra i due ambiti regolamentari; è chiaro, ad esempio,

che il corretto adempimento degli obblighi di adeguata verifica della clientela è condizione necessaria per la valutazione delle operazioni e, quindi, per l'individuazione delle operazioni sospette da segnalare.

Prima di affrontare nel dettaglio questi argomenti è bene soffermarsi preliminarmente sulla stretta interrelazione esistente tra la normativa antiriciclaggio e quella di vigilanza prudenziale. Come ben sa chi opera nel settore bancario, la normativa di vigilanza prudenziale si basa sostanzialmente sulla individuazione, quantificazione e gestione dei diversi rischi che l'attività bancaria comporta. Il coinvolgimento in fatti di riciclaggio è chiaramente annoverabile nell'ambito dei rischi propri dell'industria finanziaria e, più propriamente, tra i rischi operativi, sia come rischio legale sia come rischio reputazionale. In entrambe le accezioni, anche questo tipo di rischio va fronteggiato, al pari dei rischi di credito e di mercato, sul piano organizzativo e sul piano dei requisiti di patrimonio.

Prima di entrare nel merito della trattazione dei singoli filoni della regolamentazione attuativa, occorre soffermarsi sui principi di base della stessa: il principio di proporzionalità e il principio dell'approccio basato sul rischio. L'applicazione del primo comporta l'assenza di “ricette” assolute e valide per tutti; le regole vanno “tagliate su misura” per ogni intermediario. I destinatari della normativa sono i primi a doversi confrontare con questo principio, al fine di ritagliarsi un sistema di procedure da applicare in base all'attività svolta. Secondo il principio di approccio basato sul rischio, l'intensità degli obblighi va modulata in base alla tipologia di clientela, al tipo di attività, all'area geografica di riferimento.

Quindi, le dimensioni dell'intermediario e la complessità dell'attività svolta sono chiaramente i due parametri da dover tenere presente nell'applicazione corretta della normativa.

Per le disposizioni già emanate, la Banca d'Italia ha seguito i principi della *better regulation*, con particolare riguardo alla consultazione preventiva dell'industria bancaria e finanziaria e alla trasparenza delle motivazioni sottostanti alle scelte operate.

Le disposizioni in materia di Archivio Unico informatico (AUI) sono state emanate nel giugno del 2010; il 10 marzo, proprio in questi giorni, come ricordava il dottor Castaldi, sono diventate definitive le disposizioni attuative in materia di organizzazione, procedure e controlli interni, che entreranno in vigore, per tutti gli intermediari, dal 1° settembre 2011. Sono, infine, in corso i lavori di predisposizione delle disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela, per le quali è imminente l'avvio della fase di consultazione.

2.1. Disposizioni in materia di tenuta dell'Archivio Unico Informatico.

Le disposizioni in materia di tenuta dell'Archivio Unico Informatico sono state aggiornate e modificate nel 2010. I due principi fondamentali di questa modifica hanno riguardato la certezza dei criteri di registrazione e la tracciabilità delle movimentazioni.

Con riguardo al primo principio, è utile far riferimento al caso della Repubblica di San Marino e all'eterogeneità di criteri di registrazione degli intermediari sammarinesi da parte delle banche italiane, riscontrata nel corso dei controlli effettuati nel 2009. La Banca d'Italia ha condotto una capillare attività ispettiva presso numerosi sportelli bancari delle province della riviera romagnola; nel corso delle verifiche è emersa grande "fantasia" nel trattamento, ai fini della registrazione, degli intermediari sammarinesi, qualificati come intermediari italiani, intermediari comunitari e altro ancora.

Le nuove disposizioni in materia di Archivio Unico Informatico, dando certezza sui criteri di registrazione, assicurano la tracciabilità delle movimentazioni e favoriscono il successivo utilizzo delle informazioni da parte degli organi investigativi e dell'Autorità Giudiziaria.

In materia di Archivio Unico Informatico sono state introdotte due fondamentali innovazioni. La prima è l'obbligo di registrazione delle informazioni sul titolare effettivo, grazie al quale oggi nell'archivio sono presenti, oltre ai dati del mero esecutore, le informazioni sul soggetto al quale in ultima istanza è riconducibile l'operazione.

L'altro principio consiste nella tracciabilità delle movimentazioni dei mezzi di pagamento grazie al quale è stato, tra l'altro, risolto il problema delle cosiddette "società prodotto", che in passato non erano tenute alla registrazione delle operazioni, in quanto si faceva affidamento sulla registrazione effettuata dall'intermediario che operava a diretto contatto con la clientela. Oggi le società prodotto devono registrare l'apertura del rapporto continuativo a nome del cliente e tutte le operazioni connesse con il rapporto medesimo.

Sempre in materia di Archivio Unico Informativo, va menzionato il tema dei rapporti con intermediari insediati in Paesi extracomunitari a regime antiriciclaggio. In tali casi va ora registrato anche il soggetto per conto del quale viene effettuata l'operazione da parte dell'intermediario estero; ad esempio, è questo un principio di assoluto rilievo per i rapporti intrattenuti con la Repubblica di San Marino fintanto che non si avrà, da parte di quest'ultima, una situazione di "assimilazione" per il raggiungimento rispetto di tutte le regole e gli standard comunitari.

Infine un riferimento alle operazioni poste in essere con le fiduciarie cc.dd. statiche; in tali casi, gli intermediari hanno l’obbligo di farsi dichiarare il fiduciante, cioè il soggetto per conto del quale operano.

2.2. Disposizioni in materia di organizzazione, procedure e controlli interni.

Le disposizioni in materia di assetti organizzativi, emanate il 10 marzo scorso, entreranno in vigore a partire dal 1° settembre prossimo.

Sono strutturate in quattro parti.

Il primo punto fa riferimento al ruolo degli organi aziendali. Come detto in precedenza, la normativa antiriciclaggio fa ormai pienamente parte delle ordinarie regole dell’attività bancaria e finanziaria; di conseguenza gli organi aziendali di vertice non sono ovviamente esclusi dal contesto della sua applicazione. Il rispetto della normativa antiriciclaggio non implica un mero adempimento operativo ma si traduce in una scelta di policy e di auto-organizzazione fondamentale per le imprese bancarie e finanziarie.

Vi è poi l’aspetto dei presidi interni antiriciclaggio. Gli organi aziendali di vertice hanno l’obbligo fondamentale di procedere a un’autovalutazione sui rischi di riciclaggio e di portare a compimento un’analisi preventiva sulle modalità di applicazione da parte di ogni singolo intermediario dei principi e delle regole tecniche.

In tale ambito, la funzione antiriciclaggio è ovviamente cruciale ed è fondamentale la sua concreta conformazione all’interno dell’assetto organizzativo. La funzione antiriciclaggio, infatti, non si limita al mero adempimento degli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, ma è una funzione specialistica a tutto tondo all’interno delle banche e degli altri intermediari; fa parte sostanzialmente del pacchetto delle funzioni di controllo di secondo livello, il che implica un rapporto molto stretto con la funzione di *compliance* e la sottoposizione, a sua volta, ai controlli di terzo livello da parte dell’Internal Audit.

Le sue funzioni fondamentali coincidono con l’identificazione in via continuativa delle norme applicabili, al fine di valutare l’impatto della disciplina sui processi e sulle procedure interne. È quindi una tipica funzione di *compliance*, ma posta su un livello ancor più specialistico. Collabora all’individuazione degli assetti organizzativi idonei a prevenire e contrastare i rischi di riciclaggio e ne verifica altresì l’efficacia; presta consulenza e assistenza agli organi aziendali e cura la formazione del personale.

In questo quadro è possibile far sì che la responsabilità della funzione an-

tiriciclaggio venga attribuita al responsabile interno della *compliance*; tuttavia non può essere nominato responsabile dell'antiriciclaggio il responsabile dei controlli interni della funzione di Internal Audit.

Il responsabile antiriciclaggio può svolgere direttamente le attività di rafforzata verifica. È questo un compito specifico e operativo, apparentemente atipico per una funzione di *compliance*; tuttavia si è preferito assegnare tale mansione direttamente al responsabile antiriciclaggio, allo scopo di prevedere un presidio forte nei casi in cui sia necessario effettuare delle verifiche rafforzate sulla clientela.

Infine, può effettuare controlli su base campionaria e deve predisporre annualmente una relazione agli organi aziendali, che restano responsabili dell'applicazione da parte dell'intermediario della normativa antiriciclaggio.

Le caratteristiche del responsabile antiriciclaggio sono: indipendenza, professionalità, autorevolezza; collocandosi in una posizione particolare rispetto alla struttura organizzativa interna, deve essere dotato anche di adeguate risorse.

Il responsabile della segnalazione di operazioni sospette, come anticipato, può essere lo stesso responsabile della funzione antiriciclaggio, ma la scelta dipende ovviamente dalle strutture aziendali. Si è tenuto in considerazione il fatto che, nel mondo bancario, operano imprese piccole, così come imprese appartenenti a gruppi molto complessi, pertanto si è deciso di lasciare questa scelta al singolo intermediario. Con riguardo ai suoi compiti, il responsabile della segnalazione di operazioni sospette ha, tra le sue mansioni principali, quella di essere l'interlocutore privilegiato nei confronti della Unità di Informazione Finanziaria, sia per le singole segnalazioni che per i generali rapporti con la stessa.

La formazione del personale è uno snodo fondamentale della regolamentazione, proprio perché la normativa antiriciclaggio rientra nell'ordinaria disciplina dell'attività; i soggetti tenuti alla sua applicazione sono, nella sostanza, le intere strutture operative degli intermediari bancari e finanziari.

Gli aspetti fondamentali della formazione del personale in materia di antiriciclaggio sono comuni a ogni altro settore: non è pertanto adeguata una formazione episodica, ma l'attività deve essere svolta con sistematicità e nell'ambito di programmi organici. Va in particolar modo evitato che la formazione abbia una mera funzione di "facciata", perché dannosa per tutti, in primis per il personale, il quale si troverebbe nella situazione di essere ritenuto adeguato, all'esterno e all'interno, per svolgere un certo compito, pur non essendolo nella sostanza, con evidenti rischi anche sul piano delle responsabilità individuali.

La terza parte della disciplina in esame ha a oggetto le strutture di gruppo. In questo ambito viene incentivato un approccio “globale”; le soluzioni tecniche possono essere le più varie, ma in ogni caso l’organo di supervisione strategica della Capogruppo deve prendere le decisioni per l’intera applicazione della normativa antiriciclaggio all’interno del gruppo. Il modello è, quindi, quello di una gestione accentrata del rischio. Ovviamente ciò non esclude che vi possano essere delle articolazioni interne al gruppo anche particolarmente ramificate, purché i ruoli siano ben chiari e le responsabilità siano ben marcate; sono ammesse deleghe, possono esservi più delegati, in particolare nei gruppi di maggiori dimensioni, a condizione che vi sia un’assoluta circolazione di tutte le informazioni utili.

La disciplina in parola si applica ovviamente anche a gruppi che non si limitano a operare nel solo territorio nazionale.

Con riguardo all’ultima parte del provvedimento di recente emanazione, sono state dettate regole maggiormente accurate per i *money transfert* e l’attività fiduciaria, cioè per quei soggetti a maggior rischio di riciclaggio.

2.3. Disposizioni in materia di adeguata verifica della clientela.

La normativa in materia di adeguata verifica della clientela è in corso di perfezionamento e formerà a breve oggetto di consultazione pubblica.

Si tratta di una disciplina particolarmente delicata. Prescrizioni troppo dettagliate potrebbero gravare troppo sull’operatività, senza allo stesso tempo essere funzionali agli obiettivi di esame approfondito della clientela. Non è stata ritenuta opportuna l’imposizione di una mole eccessiva d’informazioni, di documenti o di *check* da effettuare, allo scopo di evitare di appesantire l’operatività e di rendere al contempo queste attività formali e non sostanziali.

Pertanto, lo schema che a breve verrà posto in consultazione, dopo un confronto preliminare con le autorità e le associazioni, si baserà sostanzialmente sul principio dell’approccio basato sul rischio. I controlli e gli adempimenti necessari saranno modulati in base al grado di rischio attribuito al cliente dallo stesso destinatario nella fase di profilatura iniziale.

Si tratta di un aspetto estremamente importante: la clientela va individuata, fin dal primo contatto, come clientela che comporta, a seconda dei casi, un rischio di riciclaggio ordinario, alto o basso. Considerato il grado di rischio associato al tipo di cliente, verranno poi adottate le misure più adeguate. Si tratta di un approccio, appunto, ragionevole e logico da un punto di vista tecnico, ma anche efficiente ed efficace.

I criteri per l'individuazione e la valutazione del rischio sono contenuti nell'articolo 20 del d.lgs. 231/2007 e si riferiscono ovviamente all'incrocio tra il profilo soggettivo del cliente e il tipo di servizio e di prodotto richiesto. Si tratta di schemi tecnici molto concreti, molto oggettivi per chi deve applicarli, in quanto non diversi da quelli tipici dei rapporti con la clientela, a seconda del tipo di attività che viene svolta.

I profili chiaramente porteranno a un regime semplificato oppure a un regime rafforzato, a seconda della tipologia di rapporto e della tipologia di cliente. L'individuazione del titolare effettivo sarà chiaramente il fulcro della normativa e, in particolare, della valutazione delle forme idonee di adeguata verifica della clientela secondo l'approccio basato sul rischio. Un aspetto cruciale saranno i criteri di valutazione del titolare effettivo delle società.

Infine, occorre considerare che l'adeguata verifica della clientela non si esaurisce con l'accensione del rapporto ma è un processo continuo, funzionale all'obbligo, nel durante, di segnalazione delle operazioni sospette. Essa interessa tutti i rapporti in essere ed è una chiave di lettura del rapporto nel corso della sua intera durata.

3. Conclusioni.

Nel tornare al concetto, già più volte ribadito, dell'integrazione ormai completa delle regole antiriciclaggio nell'ordinaria attività bancaria, ne appaiono naturali le conseguenze sotto il profilo dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia. La verifica del rispetto della normativa antiriciclaggio si configura ormai come un elemento strutturale e presente in tutti gli atti di vigilanza, sia da un punto di vista ispettivo che informativo.

Numerosi sono gli interventi, anche sanzionatori, e le cancellazioni di intermediari finanziari effettuati nel corso degli ultimi anni in relazione al mancato rispetto della normativa antiriciclaggio.

In taluni casi sono stati altresì assunti dei provvedimenti ai sensi dell'art. 78 del Testo Unico Bancario, con la chiusura di alcuni sportelli, in considerazione delle operazioni di riciclaggio effettuate presso la specifica dipendenza e delle operazioni illecite che l'intermediario non era stato in grado di evitare, sottoponendo la propria unità operativa a controlli adeguati.

Infine, la capacità di rispettare le regole antiriciclaggio fa ormai parte degli elementi di valutazione in base ai quali vengono rilasciate dalla Banca d'Italia le autorizzazioni di vigilanza. Con particolare riferimento alle autorizzazioni di apertura di nuove banche e di nuovi intermediari finanziari, l'accesso al mercato

viene consentito solo se l'operatore dimostra, fin dall'atto genetico della richiesta di autorizzazione, di poter garantire il rispetto delle norme antiriciclaggio. Pertanto, come è prevista l'uscita dal mercato o la sottoposizione ad amministrazione straordinaria nel caso di fatti gravi, tra cui il mancato rispetto della normativa antiriciclaggio, lo stesso accesso al mercato è rifiutato se ex ante non viene data dimostrazione del possesso di tutte le capacità e attitudini necessarie al rispetto della normativa di settore.

Lo schema generale dei compiti, delle regole e dei controlli è, quindi, ormai rodato; con questo schema tutti gli intermediari devono confrontarsi per scegliere, senza ambiguità, la policy aziendale.

**IL REDDITOMETRO: STRUMENTO NON SOLO FISCALE,
MA ANCHE DI AUSILIO ALL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO
DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA.**

di **LUIGI MAGISTRO**

*Direttore Centrale Accertamento
dell'Agenzia delle Entrate*

* * *

Grazie dell'invito al dottor Ferrucini e a tutte le altre componenti che hanno organizzato questo importante evento.

Per me è un piacere essere qui e illustrare brevemente, concentrando al massimo le tematiche.

Alcune riflessioni che vi porgo, coerentemente all'oggetto di questo seminario, riflessioni che riguardano le attività di controllo fiscale nel nostro Paese, e in particolare su come si collocano le attività di controllo fiscale nel più ampio sistema dei controlli, oggetto proprio specifico del convegno, controlli volti alla prevenzione e al contrasto della criminalità economica e in specie del riciclaggio di capitali da illeciti.

Queste riflessioni le sviluppo su tre linee portanti. La prima riguarda la circostanza che l'attività di controllo fiscale, per sua natura, è generalmente proiettata anche all'individuazione di fenomenologie di criminalità economica. E quindi è un primo profilo molto rilevante da considerare.

Secondo punto di riflessione è che le attività di controllo fiscale nel nostro paese, grazie a Dio, negli ultimi anni hanno avuto uno sviluppo considerevole in termini di numero di controlli che vengono effettuati. Ma quel che più conta, nella efficacia dei controlli che vengono effettuati. E quindi questa potenzialità di intercettare fenomenologie di criminalità economica è notevolmente cresciuta negli ultimi anni.

Terzo profilo, ed è poi ciò che forma oggetto nominale, esplicito del mio intervento, le attività di controllo fiscale sono sempre più assistite da uno strumentario, chiamiamolo, quindi da un insieme di strumenti, che le rendono ancor più proiettate verso questa possibilità di intercettare fenomenologie illecite,

appunto criminali, in materia economica.

E in particolare c'è stata di recente una forte valorizzazione di uno di questi strumenti, ce ne sono tanti in verità sul tema, ma di uno di questi strumenti che è ciò conosciamo come accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche, e in particolare una forma specifica di questa tipologia di accertamento, che è ormai universalmente riconosciuta come accertamento redditometrico, mediante il cosiddetto “redditometro” di cui tanto si parla negli ultimi tempi. Si tratta di uno strumento che, come brevemente vedremo, a mio avviso ha delle enormi potenzialità per intercettare anche fenomenologie complesse di criminalità economica nelle loro manifestazioni poi concrete di arricchimento non esattamente giustificato, non lecitamente giustificato.

Molto rapidamente, vediamo i tre profili che evidenziamo da cosa sono caratterizzati.

Beh, dicevo, i controlli fiscali, è appena ovvia la considerazione che impattano naturalmente, se ovviamente si presentano, su fenomeni di criminalità economica. Ci sono ovviamente quei fenomeni di criminalità caratterizzati da reati fiscali, pensate alle frodi, per citare i più gravi.

Va da sé che l'attività amministrativa di controllo può poi sfociare nell'individuazione di reati fiscali, ma non solo: pensate al default aziendale, quindi a eventuali fenomenologie di reati fallimentari, reati societari. Ma, e qui l'attenzione con l'oggetto del convegno è più forte, anche con ipotesi di riciclaggio di capitali da illecito. Analizzando la situazione di un'azienda dal punto di vista fiscale, è chiaro che al tecnico fiscale non può sfuggire, magari, l'esistenza di anomalie nell'approvvigionamento di fondi a favore di quella determinata azienda, e quindi individuare una possibilità di fenomenologia illecita, ancora più grave di quelle che normalmente si intercettano durante i controlli fiscali.

Quindi, c'è proprio questa naturale propensione che ormai genera diverse situazioni in cui nell'ambito delle attività di controllo fiscale emergono appunto più gravi fenomenologie di crimine economico.

Ora, in questo tipo di situazioni, noi abbiamo per quanto riguarda l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette in quanto anomale, ai fini appunto della prevenzione del sistema finanziario rispetto al riciclaggio, abbiamo l'obbligo sussistente, anche per il personale della Agenzia delle Entrate, che quindi procede alle segnalazioni e dunque innesca i successivi approfondimenti.

C'è anche una forte operatività sul fronte delle violazioni ai limiti di circolazione del contante, e quindi anche questo è un profilo che spesso, sempre più spesso, rileva nelle attività di controllo fiscale. Ben potete comprendere come appunto nei controlli, nelle istruttorie, può capitare e capita frequentemente

anche di individuare situazioni di questo genere.

Poi, per quanto fenomenologie di criminalità economica, anche organizzata, eventualmente più complesse, l'Agenzia delle Entrate nei controlli si muove poi sempre, ove è necessario, in stretto coordinamento con la Guardia di Finanza, e quindi da questo coordinamento va da sé che nel momento in cui s'individua, appunto, elementi che propendono per la sussistenza di questi gravi illeciti, partono delle segnalazioni, partono dei contatti, viene coinvolto l'organismo di Polizia Giudiziaria, o laddove già ci fossero gli elementi che obbligano anche il personale dell'Agenzia delle Entrate alla informativa di reato alla autorità giudiziaria, l'informativa di reato è in mano rivolta all'attività giudiziaria.

Quindi, già c'è un sistema che produce poi quello che serve per l'eventuale repressione laddove sussistano effettivamente di questo genere di condotte. Quindi, questo sistema, come accennavo ed è il secondo punto, di recente sta muovendo con un notevole e maggiore impegno; quest'anno si festeggia il decennale della nostra Agenzia delle Entrate, con i 150 anni dell'Unità d'Italia, c'è anche il decennale dell'istituzione di queste agenzie fiscali, di tutte e tre le attuali agenzie fiscali, in particolare io mi riferisco ovviamente alla mia agenzia che è l'Agenzia delle Entrate, e in questa occasione celebrativa si sta un attimino facendo il punto su quello che è stato il cammino che è percorso durante questi 10 anni, anche in termini di efficienza della macchina fiscale e in particolare della parte che si occupa dei controlli fiscali.

E da questo punto di vista è con soddisfazione che riteniamo che questi 10 anni effettivamente abbiano rappresentato un momento importante per le attività di controllo, perché c'è stato un notevolissimo incremento proprio del numero dei controlli che vengono sviluppati, unitamente poi a quelli della Guardia di Finanza. E, come già evidenziavo, all'aumento del numero dei controlli, ha fatto seguito soprattutto un notevole miglioramento dei risultati di questi controlli. Cioè si riesce sempre di più a individuare le forme di evasione più gravi e quindi a ottimizzare l'insieme delle attività, ottenendo risultati che fino a qualche anni addietro erano quasi impensabili. Un numero per tutti: quello che si riesce a recuperare – è il dato del 2010 – si è riusciti a recuperare, ove per recuperare, lo preciso sempre quando mi capita di intervenire in queste sedi, quando parlo di recupero parlo di denari riconsegnati alla collettività, non parlo di accertamenti, non parlo di controlli, non parlo di contestazioni che, come tutte le cose di questo mondo chiaramente richiedono poi tutta una serie di riscontri, spesso anche giurisdizionali, e quindi non danno un immediato ritorno alla collettività.

I recuperi, dunque gli incassi effettivi che la macchina fiscale nel suo com-

presso ha garantito nel 2010, sono oltre 11 miliardi di euro. A me piace questo numero tradurlo in lire perché rende un po' meglio l'idea: parliamo di circa di 22.000.000.000 di vecchie lire. Quello che un po' noi sentivamo tante volte a livello di cifra, richiamare nelle manovre finanziarie, un tempo erano le manovre finanziarie che puntavano a questo tipo di recuperi, dunque un insieme di provvedimenti normativi.

Oggi ci riesce il sistema, quindi di questa macchina fiscale, l'insieme dei controlli dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza che, in assoluta sinergia porta poi a questi risultati molto importanti. E per dare un termine di paragone pensate che nel 2005, e andiamo a 5 anni fa per renderci conto, eravamo molto al di sotto della metà di questo importo, come recuperi complessivi.

E vi dico francamente, dal mio osservatorio, che è un po' generale rispetto alla macchina, la parte della macchina che è quella dedicata alle attività di controllo, io sono più che convinto che possiamo fare ancora di più. Io veramente, dentro di me, auspico che già quest'anno andremo ancora avanti, perché appunto in questo modo alla fine riusciamo e recuperare e siamo convinti che prima o poi questi recuperi si tradurranno in una spinta sulla compliance e dunque su un parallelo aumento anche dell'adempimento anche dell'adempimento spontaneo.

Comunque, per quello che qui più specificamente interessa, il fatto che i controlli siano aumentati, che siano più incisivi perché se no non porterebbero a questo tipo di risultati. Ecco, un altro dato rilevante da questo punto di vista: l'anno scorso gli accertamenti prodotti dall'Agenzia delle Entrate hanno come monte maggiori imposte contestate, 27 miliardi di euro circa.

Tenete conto che questo significa che considerate le sanzioni astrattamente irrogabili, su questo monte, più gli interessi che l'evasore deve corrispondere dopo l'accertamento, questi 27 miliardi di maggiori imposte esprimono nel complesso circa 50 miliardi di contestazioni.

Per fornire un paragone, giusto per fare rendere conto un po' di com'è evoluta la situazione, pensate che 5 anni orsono anche in questo caso eravamo molto al di sotto della metà di questi importi.

Va da sé che non tutti gli accertamenti, soprattutto quando impattano su realtà paracriminali o criminali, portano sicuramente al risultato del recupero. Però volevo darvi un'idea di quanto rilevante sia lo sforzo, com'è dimostrato da questi risultati dell'intera macchina fiscale.

Quindi dicevo, tornando al tema che qui ci interessa, va da sé che questo maggiore volume di fuoco, chiamiamolo così, è chiaro che è sempre meglio nella condizione di intercettare anche le fenomenologie deteriori, quelle, appunto,

che caratterizzano la criminalità economica. E quindi, l'apporto che la macchina fiscale può dare nell'attività sia di prevenzione ma anche di repressione di queste forme criminali, è a mio avviso sempre crescente perché può venire da questa miriade di attività che si sviluppano, che hanno evidentemente una capillare penetrazione nelle varie realtà economiche del Paese.

Dicevo, appunto, in premessa del terzo punto, che mi interessai poi proprio all'oggetto più specifico.

Quindi, oltre all'aumentato impegno, le maggiori occasioni che ci sono oggi di partecipare a questo più ampio sistema di controlli, volto alla prevenzione e alla repressione del crimine economico, esiste poi tutto uno strumentario, fortemente implementato negli ultimi tempi, uno strumentario anche di criteri, di possibilità di individuare situazione di evasione o elusione fiscale, nel cui ambito ha ormai per noi un ruolo veramente importante, l'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche.

Ora, mi soffermerò un po' più approfonditamente ma sempre in sintesi su questo strumento per stimolare una riflessione sull'importanza di questo strumento e, ripeto, noi stiamo investendo fortemente su questo strumento.

Ora qui si parte da un concetto molto semplice. L'evasione si caratterizza in tante forme, davvero tante, fino a quelle fraudolente, fino a quelle anche più difficili da individuare nella loro genesi e sviluppo. Però c'è un dato di fondo: l'evasione alla fine si traduce in un ritorno economico. Ritorno economico che non c'è evasore a questo mondo che persegua, se non per averne poi dei vantaggi in termini di tenore di vita, di capacità di spesa. Quindi voglio dire, in estrema sintesi, nessuno evade per mettere sotto al materasso e ogni tanto guardarsi questi soldi, o aprire la cassaforte, tipo come zio Paperone dei fumetti di quando eravamo ragazzi.

E allora, si parte da questo appena elementare concetto, per arrivare a una strategia che, ripeto, stiamo fortemente perseguendo, di dedicare una serie importante di controlli alla ricerca di questa capacità di spesa, che è sintomatica di redditi a monte e che bisogna vedere se questi redditi sono stati o meno dichiarati al fisco. Questa considerazione che a tutti potrà sembrare, ripeto, appena elementare, abbastanza logica credo, però purtroppo misteriosamente, fino a qualche anno orsono, benché esistessero seppure in una forma imperfetta, forse questo è il motivo, è stata sempre scarsamente utilizzata dal fisco. Anche qui un dato: fino a tre, quattro anni fa, questo accertamento sintetico, veniva utilizzato pochissimo dall'amministrazione finanziaria, tutta la macchina fiscale, anche quella di indagine, investigativa, non era naturalmente proiettata verso questo tipo di situazione, per rilevare questo tipo di situazione, si puntava più a rico-

struire sempre certosamente l'evasione con metodo, come si dice tecnicamente, analitico, anche perché, ripeto, in parte avevamo una normativa che tutto sommato non favoriva appieno la possibilità di ricorrere a questa ricostruzione presuntiva del reddito, basata sugli elementi di capacità di spesa.

Si è immediatamente, tre anni orsono, comunque dato una spinta, pur con una normativa ancora imperfetta, a queste forme comunque di indagine sul tenore di vita, e questo lo si è fatto chiedendo agli uffici dell'Agenzia delle Entrate di sviluppare un numero consistente, molto più consistente rispetto a quello del passato, di accertamenti di questo genere, basati sulla capacità contributiva.

Tant'è che siamo passati dalle poche migliaia del 2007, che era il trend più o meno fino a quel momento dell'Agenzia dell'Entrate, siamo passati a 15.000 nel 2008, 25.000 nel 2009, circa 30.000 nel 2010, ci riproponiamo di arrivare tra i 35.000 e i 40.000 annui. Quindi, questo vi dà un attimo anche la sensazione dello sforzo che si vuole fare. Però in questo poi ci ha assistito una completa rivisitazione proprio dell'istituto dell'accertamento sintetico, intervenuta l'anno scorso con la cosiddetta manovra d'estate, il Decreto Legge 78, che ha completamente cambiato la fisionomia dell'accertamento sintetico. In pochissimi tratti, come l'ha cambiata? Mentre prima noi avevamo una norma che diceva: puoi determinare sinteticamente il reddito del contribuente basandoti su elementi significativi di capacità contributiva, punto. Quindi è una definizione molto generica, che da un lato sembrava lasciare un'ampia discrezionalità all'organo di controllo, però al tempo stesso induceva molta ritrosia nell'organo di controllo all'adottare questa modalità, proprio per la genericità e quindi per il timore di vedere poi annullati, in sede giurisdizionale, gli esiti delle contestazioni. Quindi ritrosia.

Un attimo di maggiore assistenza all'organo di controllo, la normativa previgente per la verità l'aveva già data introducendo negli anni Ottanta il cosiddetto accertamento redditometrico, sottospecie dell'accertamento sintetico, e consistente nella individuazione degli elementi di capacità contributiva non a discrezione dell'ufficio, ma nell'ambito di un apposito Decreto Ministeriale, e di individuazione da parte dello stesso Decreto Ministeriale del contenuto presuntivo di questi elementi. E quindi nel famoso redditometro, dunque uno strumento che consentiva di calcolare automaticamente, sulla base ovviamente di un background statistico che aveva portato a individuare le relazioni esistenti tra taluni, per la verità pochi e oggi obsoleti, elementi indicativi di capacità contributiva. Pensate, nel Decreto che attualmente vige ancora, ci sono tra questi elementi le riserve di caccia. Ora, voi ben capite che nel 2011...a parte che per trovare la riserva di caccia, ci sarà qualche proprietario di riserva di caccia, ma

forse li contiamo su qualche mano. Però era giusto per darvi un'idea dell'obsolescenza, gli aerei, che anche quelli non sono dei beni a larga diffusione.

Comunque con questo redditometro i nostri uffici nel tempo sono riusciti a impostare degli accertamenti sintetici, direi non proprio perfetti da un punto di vista probatorio, però rispetto ai quali comunque anche la giustizia tributaria ha frequentemente confermato la correttezza del percorso induttivo, anche perché, per dircela chiaramente, nel momento in cui, attraverso questo pur imperfetto percorso, a un soggetto che non dichiara nulla, si abbina qualche decina di migliaia di euro, insomma, sarà imperfetto, sarà sbagliato, sarà contestabile, sarà statisticamente – non lo so – fallace in vari profili, ma alla fine l'evidenza è chiara e quindi anche la conferma, ripeto, spesso è intervenuta. Però coscienti del fatto che uno strumento così congeniato, nel 2010-2011, non poteva più essere del tutto soddisfacente, ecco che è intervenuta la riforma dell'anno scorso, che già menzionavo in premessa, e che ha toccato due profili fondamentali: il primo, la revisione, proprio, dell'istituto accertamento sintetico. Cioè, al criterio di cui parlavo pocanzi, dell'induzione basata su generici elementi di capacità contributiva, che ripeto, funzionava male e poco, la nuova norma che è in vigore, con riferimento ai periodi di imposta, dal 2009 in avanti, quindi è già operante dal 2009 in avanti, la nuova norma introduce un nuovo criterio, sicuramente molto più chiaro, che consiste nell'equazione tra spese e reddito.

Quindi, per meglio dire, la nuova presunzione consiste nel presumere, appunto, che a qualsiasi spesa sostenuta nel corso del periodo di imposta, corrisponda a monte un reddito percepito nello stesso periodo di imposta.

Ora, è del tutto evidente che questa presunzione può essere smentita, perché non è detto, cioè ognuno di noi sa che nel momento in cui si acquista un'autovettura piuttosto che un immobile, è che molte volte s'impiega il risparmio precedente. Ma la presunzione ammette ovviamente questa possibilità, dato che è una presunzione *iuris tantum*, è una presunzione che ammette la più ampia prova contraria da parte del contribuente, però capite bene, mette il contribuente evasore in non poche difficoltà, nel momento in cui i fondi necessari per le spese che ha sostenuto non rivengono da periodi di imposta precedenti, ma dallo stesso periodo d'imposta.

Il contribuente, comunque, tengo a sottolinearlo, è fortemente garantito rispetto all'utilizzo di questa presunzione? Perché è evidente che siamo ben coscienti del fatto che il ricorso a questo tipo di presunzione, fatto in modo non ragionevole, può portare a conseguenze anche sbagliate, cioè attribuire a un soggetto un reddito che in realtà non ha mai conseguito. Noi dobbiamo tutela-

re, ovviamente, il contribuente corretto da questo tipo di situazione.

E allora per fare questo, la norma stessa prevede, nel momento in cui il fisco ricorra a questa presunzione, che debba impostare addirittura due momenti di necessario contraddittorio con il contribuente. Normalmente è uno il momento di contraddittorio. Qui ne sono previsti due, per dare ancora più garanzie e quindi per consentire in tutti i modi al contribuente di dimostrare che la presunzione, nel caso di specie, non coglie un reddito effettivamente conseguito in quel determinato periodo d'imposta.

Quindi, già questo è, a mio avviso un tassello molto importante per migliorare l'efficacia di questo strumento.

C'è poi il secondo tassello importante, che l'implementazione, il miglioramento di questo famoso o famigerato redditometro.

La stessa legge di modifica cosa ha previsto? Ha previsto che il redditometro deve essere rifatto da capo a piedi, per dirla con chiarezza. Cosa che stiamo facendo ormai, la legge è dell'estate scorsa, sono sette, otto mesi che stiamo lavorando alacremente per ricostruire questo redditometro, secondo le indicazioni che ci ha dato, appunto, la riforma, che consistono in particolare nel tararlo innanzitutto su nuovi e più concreti elementi di capacità contributiva, soprattutto adeguati alla realtà di oggi, quindi a dire: togliete le riserve di caccia e mettete cosa? Abbiamo, stiamo muovendoci su circa cento voci di spesa, quindi pensate. Si va dalla frequentazione di palestre o di club particolarmente costosi, di viaggi, turismo viaggi, sempre parliamo di cose di una certa rilevanza, e più, sono veramente tantissime le cose, acquisti di piscine, adesso non me li ricordo neanche tutte perché è una lista bella cospicua. E qui si ricrea un meccanismo su elementi molto più concreti, che chiunque può ben vedere perché sono indicativi di una capacità reddituale. Nessuno fa il giro del mondo spende 20/30.000 euro e poi me ne dichiara 8.700 all'anno o anche 50.000, nessuno spende tutto quello che ha per fare "il giro del mondo il 90 giorni", come diceva il libro.

Quindi, importantissima questa nuova impostazione. E tra l'altro, il secondo elemento che ci è imposto dalla norma, di tenere conto nella riformulazione del redditometro, è tenere conto anche della situazione familiare, perché chiunque ben comprende che una cosa è una famiglia del single, diciamo, e una cosa è una famiglia con tre, quattro figli, anche come esigenze. E anche della dimensione territoriale, perché una cosa è vivere a Rimini, visto che qui stiamo, una cosa è vivere a Enna, Caltanissetta, o a Reggio Calabria o a Roma.

Quindi, tutto è in evoluzione e noi riteniamo, attraverso questi nuovi strumenti, di avere davvero un'arma potentissima. Un'arma potentissima - e mi avvio a chiudere - anche ai fini che più specificamente interessano l'incontro odierno.

Perché? Perché va da sé che nel momento in cui adottiamo sistematicamente e a tappeto questo nuovo strumento, è chiaro, e già si sta verificando, ci vengono a galla tutta una serie di situazioni dove abbiamo dei profili di spesa belli consistenti, e non riusciamo a capire da dove... Sicuramente può essere evasione, ma a seconda dell'interlocutore è chiaro che può ben emergere che ci possano essere delle connessioni con ben più gravi fenomenologie illecite, quali appunto quelle della criminalità economica o anche del riciclaggio: pensiamo ai tipici prestanome, ai soggetti che vengono utilizzati per operazioni fraudolente e via dicendo.

Per questa strada, quindi, sicuramente si otterranno anche, io credo, risultati importanti di cooperazione della macchina fiscale nel sistema complessivo dei controlli.

Tenete conto – ultima segnalazione che vi do – che altra previsione molto importante, che ha destato un'infinità di polemiche che ancora stiamo fronteggiando, è quella che ha introdotto il cosiddetto – qui c'è un gergo tutto particolare che, immagino, a molti sarà familiare – spesometro, che è un altro cardine di questa strategia, vale a dire l'imposizione a tutti gli operatori economici di segnalare al pubblico le operazioni di importo superiore a 3.000 euro, che è una soglia che si è ritenuta quella un po' corretta per acquisire informazioni utili anche per applicare l'accertamento sintetico o quello redditometrico.

Questa disposizione entra in vigore quest'anno, è entrata in vigore quest'anno, vale sia per le operazioni cosiddette BtB, quindi *Business to Business*, commercio su commercio, ed è un po' la logica, questa, della prevenzione soprattutto delle frodi in materia IVA. Un po' come gli elenchi clienti e fornitori che c'erano a suo tempo, che però, tengo questo a precisarlo, sono qualcosa di molto diverso dalla nuova comunicazione, perché la nuova comunicazione riguarda singole operazioni e solo di ammontare superiore ai 3.000 euro. Da calcoli che abbiamo fatto, da analisi che abbiamo fatto, non più del 5% della platea degli operatori dovrebbe essere coinvolta da questo obbligo, però andiamo ad intercettare probabilmente il 60/70% delle transazioni. Il che va bene perché voi capite che dal punto di vista soprattutto delle frodi IVA non si fanno per 2.000 euro; questo a chiunque può essere ben chiaro.

Invece, per quanto riguarda le operazioni cosiddette BtC, quindi *Business to Customer*, quindi verso l'utilizzatore finale, il consumatore, da quel punto di vista lì anche vige l'obbligo, avrete letto, probabilmente questo ha destato diverse polemiche, ci sono anche alcuni organismi esponenziali di attività economiche, pensate alla moda, pensate al commercio di gioielli; credo anche correttamente, la buona fede è sempre da riconoscere, vedono in questo tipo di

obbligo di comunicazione, un qualcosa che possa influire negativamente sulle loro attività.

Però – e chiudo – ed è proprio, credo, coerente un po’ anche con tutte le questioni che si sono affrontate e si affronteranno in questa sede, io credo che con i problemi che ha il nostro Paese, che continua ad avere in materia anche di evasione fiscale, oltre che appunto di criminalità economica, è chiaro che qualcosa in più noi la dobbiamo pretendere. E francamente a me non pare una replica convincente quella del tipo: non mi devi imporre questo tipo di comunicazione perché se no, invece di venire a comprare da me, va a comprare a Montecarlo, piuttosto che in Svizzera. Noi non abbiamo la situazione della Svizzera e di Montecarlo; noi abbiamo dei fenomeni di evasione ancora grossi, lo sappiamo, ce la stiamo mettendo tutta per ridurli. Nel 2010 abbiamo avuto dei segnali molto positivi; lo stesso, lo dico con chiarezza, non era avvenuto nel 2009. Quindi, il nostro sforzo ancora non trovava premio in un aumento di compliance. Nel 2010 ci sono chiari segnali, tenuto conto della crisi, che la compliance è migliorata; noi normalmente utilizziamo l’IVA, gli incassi IVA come cartina di tornasole. E in materia, appunto, di versamenti IVA, nel 2010 si registra proprio un’inversione di tendenza; nonostante la crisi, i versamenti sono superiori a quelli dell’anno precedente, considerata la crisi.

Quindi, nel 2011 con questo famigerato redditometro pensiamo di poter incidere ancora più significativamente, grandi riforme sono all’orizzonte, entrano in vigore prossimamente, ne cito solo una, anche questa molto poco popolare ma indispensabile: la cosiddetta concentrazione della riscossione nell’accertamento. La riscossione di quanto contestato dal fisco, a partire dal luglio prossimo, non aspetterà due anni a partire, con il risultato consueto di non trovare più niente, e di avere ogni anno 50 miliardi di iscrizioni al ruolo, ed inseguire veramente con i salti mortali i debitori delle rate. No. Dal luglio, come esce un atto di accertamento, decorsi i termini per il ricorso, decorsi ulteriori trenta giorni per dare a noi la possibilità di consegnare questo accertamento all’agente della riscossione, l’agente della riscossione si muoverà come qualsiasi creditore, faremmo lo stesso noi se fossimo creditori di qualcuno, non penso che aspettiamo due anni per poter andare a cominciare a reclamare qualcosa, perché così succedeva e succede tuttora. Non va bene. Da luglio non si scherza più da questo punto di vista; ed era ora, lo dico dal mio punto di vista.

Grazie della cortese attenzione.

**OLTRE I CONTROLLI ISTITUZIONALI.
ETICA DELLE BANCHE, RESPONSABILITA' SOCIALE
DEI PROFESSIONISTI E ABUSO DEL DIRITTO**

di FABIO DI VIZIO

S. Procuratore della Repubblica di Forlì

* * *

§ 1. Etica delle banche e dei professionisti come garanzia più profonda dell'effettività delle regole economico-finanziarie. Le ragioni. La trasparenza come strumento, nei diversi ambiti economico-finanziari. Creazione di conoscenze per scelte responsabili e difesa di un tessuto sano e legale dell'economia. Fattori incidenti sui contenuti delle scelte degli operatori professionali, dei clienti e del pubblico. I professionisti e gli operatori bancari possono molto con i loro comportamenti e le loro indicazioni per aiutare i controlli e garantire il rispetto delle regole del settore economico-finanziario, ma possono essere decisivi per sancirne l'ineffettività. Virtuosi scambi di informazioni e "baratti di notizie". Le ambivalenti opportunità del sistema finanziario.

1. In una riflessione dedicata alla "*trasparenza delle operazioni finanziarie*", la *questione dell'etica delle banche e dei professionisti* potrebbe apparire tema fuori luogo, dai contenuti impalpabili. E potrebbe stimarsi illusorio, se non velleitario, ritenere necessarie forme di tutela della trasparenza e della legalità fortemente imperniate sulla *diffusione della condivisione delle ragioni delle regole, sullo sviluppo del sentimento di responsabilità sociale e sulla difesa del valore dell'onestà degli operatori professionali e finanziari*. E dunque non affidare tale tutela, in esclusiva e secondo lo schema classico, alle norme, più o meno ben scritte, a "controlli tradizionali" ed a "controllori istituzionali", variamente efficaci e competenti.

Eppure, nell'esperienza pratica, *per l'effettività delle regole* nei diversi settori fiscali, societari, bancari e finanziari, *garanzie più vere di questa preziosa Etica sociale* guarentigie più appropriate della loro osservanza, non è dato conoscere.

Quanto detto è vero per molteplici ordini di *ragioni*.

Al di là di mitizzazioni di sorta, la *trasparenza*, prima che valore, è *strumento*, in sé né buono né malvagio. Lo stesso potrebbe dirsi, sebbene entro limiti più costretti, per le *diverse forme ed espressioni del segreto*, quali quello professionale, quello di ufficio, quello di Stato, sino a quello bancario, per vero malandato, tanto da aver assunto le forme più ridotte della riservatezza. Anche se, conviene segnalarlo da subito, il rischio di abuso di tali segreti classici, ossia il pericolo di un loro impiego in contrasto con gli scopi per i quali essi vengono riconosciuti e protetti, appare realisticamente più intenso, per la loro intima e ristretta struttura relazionale, normalmente dualistica e refrattaria ai controlli esterni.

Nei diversi ambiti e sistemi economico-finanziari nei quali la trasparenza viene progressivamente esprimendosi, essa è anzitutto *mezzo che presidia valori*. E' così nel caso della *trasparenza societaria*, che mira a rendere accessibili informazioni personali ovvero sulla reale condizione economica e patrimoniale delle imprese che operano sul mercato ufficiale. Altrettanto è a dirsi per la *trasparenza bancaria e finanziaria*, orientata a chiarire ai clienti, con varie forme di pubblicità e comunicazione, le regole di funzionamento dei loro rapporti con gli istituti bancari e finanziari (ad esempio, i criteri di definizione dei tassi applicati, delle commissioni, delle valute, etc.) nonché a definire obblighi e contenuti informativi delle imprese di investimento nei confronti della diverse categorie di clientela. Ancora, parimenti deve ritenersi con riferimento alla normativa finalizzata al *contrasto dell'evasione fiscale* ovvero *alla lotta contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo internazionale*.

Imponendo obblighi di accessibilità e comunicazione, doveri di chiarezza e verità (questi i contenuti essenziali della trasparenza) il pubblico o la clientela (sia essa costituita da operatori commerciali e/o istituzionali, come da privati cittadini) può confidare su *conoscenze che valgono ad orientarne responsabilmente le scelte*. Quelle eminentemente imprenditoriali (per intraprendere o mantenere relazioni di affari), quelle di miglior salvaguardia del risparmio ovvero del miglior impiego di esso. Ancora, la trasparenza può sostenere la *difesa di un tessuto sano e legale dell'economia*, rispetto a fenomeni distorsivi e sleali che, proprio in quanto illeciti, sono restii a farsi individuare e a dichiararsi, ma, non di meno, pongono a grave repentaglio equilibri economici e sociali, introducendo nuove e quasi improvvise forme di povertà, oltre che insostenibili

diseguaglianze ed ingiustizie. Condizioni, queste ultime, che, se non costituiscono esse stesse valori, sono poi prossime ed indispensabili alla salvaguardia ed all'attuazione vera delle libertà personali ed economiche di ciascuna persona.

Ciò posto, i contenuti delle scelte degli operatori professionali, dei clienti e del pubblico, pur quando assunte in pienezza di conoscenze e consapevolezza, non restano e non possono restare predefiniti per previsione di legge né per mera indefinita paura o avvisaglia di controlli. Tali contenuti restano affidati, essenzialmente, all'atteggiamento profondo di ciascuna persona rispetto alle regole (ossia alla reale ed autentica condivisione o alla tacita avversione per le esigenze ed i valori di cui esse sono espressione e manifestazione), al risultato della valutazione intima che essa svolge in merito alla compatibilità tra le norme ed i propri interessi ed al diverso grado di probabilità che ciascuna persona, ipotizzando una trasgressione per essa conveniente sotto il profilo economico, riferisce alla scoperta della violazione stessa.

I contenuti delle scelte, infatti, possono orientarsi nel senso, normalmente virtuoso, suggerito dalle norme. E nondimeno, più insidiosamente, proprio sfruttando la accurata conoscenza delle leggi e dei meccanismi di usuale controllo delle loro violazioni, le scelte possono indirizzarsi nel senso di eludere attese e previsioni delle regole, di abusare dei loro limiti e difetti, nonché delle opportunità che esse, anche involontariamente, originano. Quasi, vien da pensarlo, per porsi al riparo da esse. Queste sono le scelte più decisive, quelle che assume ogni uomo, secondo la cultura della quale è espressione e gli interessi dei quali è portatore, secondo la sua coscienza, sia esso cliente, risparmiatore, investitore, imprenditore, sia professionista od operatore bancario.

I professionisti e gli operatori bancari, in tal senso, possono molto con i loro comportamenti e le loro indicazioni qualificate per aiutare i controlli e per garantire il rispetto delle regole del settore economico-finanziario, ma possono, e del pari, essere decisivi per sancirne l'assoluta ineffettività.

E ciò è vero specie ove essi non acquisiscano piena consapevolezza del fatto che sono già parte integrante e costitutiva di un nuovo e moderno sistema di controlli e che in esso hanno il dovere di rifuggire approcci burocratici ed eminentemente difensivi (per i quali la collaborazione attiva diventa sistema di tutela contro le autorità istituzionali, prima che contributo alla loro opera). In particolare, essi possono realizzare virtuosi scambi di informazioni, per con-

sentire alle norme di farsi comportamenti concreti, per diffondere una estesa cultura delle ragioni sociali delle regole, contro ogni rivendicazione di esasperato e dilatato individualismo. Ma, sovente con miglior convenienza e profitto di relazioni sociali, essi possono scegliere di coltivare *baratti di notizie volte ad ostacolare il sistema delle regole, ad eluderne controlli e garanzie, a diffondere sistemi “studati” che vanificano gli uni e le altre, a propagare una malsana cultura della colleganza professionale che postula il riconoscimento*, non sempre meritato, *di caratteri di vessatorietà, innaturalità, disumanità* nelle regole dello Stato. Le norme fiscali e quelle dell’antiriciclaggio appaiono, in tal senso, destinarie elettive di questo atteggiamento, che talvolta è solo maldicenza interessata, regole quasi da combattere, per lo più silenziosamente, mai apertamente, affidandole ad una prassi di aspra e generalizzata trascuratezza, nella quale *“nessuno viola perché nessuno davvero osserva”*.

Anche il *moderno sistema finanziario, di per sé, non è né buono né cattivo, “non è mostro e non è santo”*. E, pure esso, è connotato da assenza di dati valoriali predefiniti. Un sistema che si caratterizza per accentuata capacità di offrire, con estrema rapidità e varietà, *servizi obiettivamente smaterializzati e intensamente spersonalizzati*. Caratteristiche, in sé e per sé, di *valenza neutra*. Offrono *straordinarie opportunità* (mai completamente egualitarie) per chi possa e voglia investire ed intraprendere, per chi possa e voglia sfruttare le convenienze di una rete globale, via via sviluppata ed interconnessa, nella quale lo scambio di dati e di informazioni è tanto veloce quanto il trasferimento delle ricchezze finanziarie. In un quadro impressionante e multiforme di offerte tra le quali l’imprenditore, l’investitore, il risparmiatore, il contribuente, il cittadino è chiamato ad orientarsi ed a scegliere. Spesso con pari, necessaria e frastornante velocità.

Ma quelle stesse caratteristiche del sistema finanziario alle quali si accennava poc’anzi *creano altresì spazi per interposizioni opache rispetto ai titolari effettivi delle operazioni, originano occasioni di antagonismo consapevole rispetto alle esigenze sottese alle norme sulla trasparenza fiscale, societaria, bancaria e finanziaria ed aprono nuove e vigorose possibilità operative, pure per il crimine*, specie quello organizzato, beneficiario di professionale conoscenza dei sistemi previsti per il suo contrasto e, anche per questo, sovente in grado di sfruttarne abilmente limiti e difetti.

In questa situazione, *nulla può realmente orientare un tal sistema in senso socialmente virtuoso*, anziché in direzione nociva, nulla può garantire l’effetti-

vità del rispetto della regola che lo governa, *se non la sua ampia e vera condivisione, l'onestà e il sentimento di responsabilità sociale degli operatori professionalmente coinvolti nel suo funzionamento, con l'esercizio consapevole di essa.* Oltre alla difesa di uno strumento, la *trasparenza*, che è presidio intelligente ma non fine ultimo del rispetto delle regole e dei loro valori.

Molto spesso, infatti, *solo i professionisti e gli operatori professionali sono vicini a coloro che in ultima istanza svolgono le valutazioni finali* cui si accennava sopra, quelle decisive, che riguardano la *compatibilità tra le norme e gli interessi delle persone ad esse soggette ed il concreto pericolo della scoperta della loro trasgressione messa in conto ed eventualmente stimata conveniente.* Il loro consiglio, quello dei professionisti, è sovente determinante e la qualità di esso, come la cultura della legalità dalla quale esso è sostenuto, sono la garanzia autentica e la speranza vera del rispetto della regola e della sua funzione.

Ed è quello che contraddistingue un professionista¹ vero da quello che, almeno in senso materiale, rischia di rivelarsi un mero complice. A titolo emblematico, l'adempimento scrupoloso degli obblighi antiriciclaggio² vale a distinguere

1 Ai sensi dell'articolo 12/1 del d.lgs. n. 231/2007, ai fini del predetto decreto per "professionisti" si intendono: a) i soggetti iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e nell'albo dei consulenti del lavoro¹⁶; b) ogni altro soggetto che rende i servizi forniti da periti, consulenti e altri soggetti che svolgono in maniera professionale, anche nei confronti dei propri associati o iscritti, attività in materia di contabilità e tributi, ivi compresi associazioni di categoria di imprenditori e commercianti, CAF e patronati; c) i notai e gli avvocati quando, in nome o per conto dei propri clienti, compiono qualsiasi operazione di natura finanziaria o immobiliare e quando assistono i propri clienti nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: 1) il trasferimento a qualsiasi titolo di diritti reali su beni immobili o attività economiche; 2) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; 3) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di deposito e conti di titoli; 4) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; 5) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi; d) i prestatori di servizi relativi a società e trust ad esclusione dei soggetti indicati dalle lettere a), b) e c).

2 In via di estrema sintesi si tratta di *obblighi di adeguata verifica, di registrazione e di segnalazione*; ossia obblighi di conoscenza e comunicazione. Quanto agli "obblighi di adeguata verifica della clientela da parte dei professionisti", l'articolo 16 del d.lgs. n. 231/2007 dispone: "I professionisti di cui all'articolo 12 osservano gli obblighi di adeguata verifica della clientela nello svolgimento della propria attività professionale in forma individuale, associata o societaria, nei seguenti casi: a) quando la prestazione professionale ha ad oggetto mezzi di pagamento, beni od utilità di valore pari o superiore a 15.000 euro; b) quando eseguono prestazioni professionali occasionali che comportino la trasmissione o la movimentazione di mezzi di pagamento di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che siano effettuate con una operazione unica o con più operazioni che appaiono tra di loro collegate per realizzare un'operazione frazionata; c) tutte le volte che l'operazione sia di valore indeterminato o non determinabile. Ai fini dell'obbligo di adeguata verifica della clientela, la costituzione, gestione o amministrazione di società, enti, trust o soggetti giuridici analoghi integra in ogni caso un'operazione di valore non determinabile; d) quando vi è sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente da qualsiasi deroga, esenzione o soglia applicabile; e) quando vi sono dubbi sulla veridicità o sull'adeguatezza dei dati precedentemente ottenuti ai fini dell'identificazione di un cliente". Quanto al "contenuto degli obblighi di adeguata verifica della clientela", l'articolo 18 del d.lgs. n. 231/07 dispone che essi consistono nelle seguenti attività: a) identificare il cliente e verificarne l'identità sulla base di documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente; b) identificare l'eventuale titolare effettivo e verificarne l'identità; c) ottenere informazioni sullo scopo e sulla

natura prevista del rapporto continuativo o della prestazione professionale; d) svolgere un controllo costante nel corso del rapporto continuativo o della prestazione professionale. Secondo l'articolo 20 del D.lgs. n. 231/2007 “*gli obblighi di adeguata verifica della clientela sono assolti commisurandoli al rischio* associato al tipo di cliente, rapporto continuativo, prestazione professionale, operazione, prodotto o transazione di cui trattasi. Gli enti e le persone soggetti al presente decreto devono essere in grado di dimostrare alle autorità competenti di cui all'articolo 7, ovvero agli ordini professionali di cui all'articolo 8, che la portata delle misure adottate è adeguata all'entità del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Per la valutazione del rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, gli enti e le persone soggetti osservano le istruzioni di cui all'articolo 7, comma 2, nonché i seguenti criteri generali: a) con riferimento al cliente: 1) natura giuridica; 2) prevalente attività svolta; 3) comportamento tenuto al momento del compimento dell'operazione o dell'instaurazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale; 4) area geografica di residenza o sede del cliente o della controparte; b) con riferimento all'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale: 1) tipologia dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale posti in essere; 2) modalità di svolgimento dell'operazione, rapporto continuativo o prestazione professionale; 3) ammontare; 4) frequenza delle operazioni e durata del rapporto continuativo o della prestazione professionale; 5) ragionevolezza dell'operazione, del rapporto continuativo o della prestazione professionale in rapporto all'attività svolta dal cliente; 6) area geografica di destinazione del prodotto, oggetto dell'operazione o del rapporto continuativo.

Quanto agli *obblighi di registrazione*, l'articolo 36 d.lgs. n. 231/2007 contiene le seguenti previsioni: “1. i soggetti indicati negli articoli 11, 12, 13 e 14 conservano i documenti e registrano le informazioni che hanno acquisito per assolvere gli obblighi di adeguata verifica della clientela affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine su eventuali operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per corrispondenti analisi effettuate dalla UIF o da qualsiasi altra Autorità competente. In particolare: a) per quanto riguarda gli obblighi di adeguata verifica del cliente e del titolare effettivo, conservano la copia o i riferimenti dei documenti richiesti, per un periodo di dieci anni dalla fine del rapporto continuativo o della prestazione professionale; b) per quanto riguarda le operazioni, i rapporti continuativi e le prestazioni professionali, conservano le scritture e le registrazioni, consistenti nei documenti originali o nelle copie aventi analoga efficacia probatoria nei procedimenti giudiziari, per un periodo di dieci anni dall'esecuzione dell'operazione o dalla cessazione del rapporto continuativo o della prestazione professionale. 2. I soggetti indicati negli articoli 11, 12, 13 e 14, registrano, con le modalità indicate nel presente Capo, e conservano per un periodo di dieci anni, le seguenti informazioni: a) con riferimento ai rapporti continuativi ed alla prestazione professionale: la data di instaurazione, i dati identificativi del cliente e del titolare effettivo, unitamente alle generalità dei delegati a operare per conto del titolare del rapporto e il codice del rapporto ove previsto; b) con riferimento a tutte le operazioni di importo pari o superiore a 15.000 euro, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'operazione unica o di più operazioni che appaiono tra di loro collegate per realizzare un'operazione frazionata: la data, la causale, l'importo, la tipologia dell'operazione, i mezzi di pagamento e i dati identificativi del soggetto che effettua l'operazione e del soggetto per conto del quale eventualmente opera. 2-bis. Omissis 3. Le informazioni di cui al comma 2 sono registrate tempestivamente e, comunque, non oltre il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione ovvero all'apertura, alla variazione e alla chiusura del rapporto continuativo ovvero all'accettazione dell'incarico professionale, all'eventuale conoscenza successiva di ulteriori informazioni, o al termine della prestazione professionale. 4. omissis 5. omissis. 6. I dati e le informazioni registrate ai sensi delle norme di cui al presente Capo sono utilizzabili ai fini fiscali secondo le disposizioni vigenti. 6-bis. Le disposizioni del presente Capo non trovano applicazione nelle ipotesi di obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela di cui all'articolo 2556. In base all'articolo 38 d.lgs. n. 231/2007, “1. ai fini del rispetto degli obblighi di registrazione di cui all'articolo 36, i *professionisti* indicati nell'articolo 12 e i soggetti indicati all'articolo 13, comma 1, lettera b), istituiscono un archivio formato e gestito a mezzo di *strumenti informatici*, salvo quanto previsto dal comma 2. 1-bis. I soggetti indicati al comma 1 registrano tempestivamente e comunque entro trenta giorni dall'accettazione dell'incarico professionale, dall'eventuale conoscenza successiva di ulteriori informazioni o dal termine della prestazione professionale, i dati indicati dall'articolo 36, comma 2 ferma l'ordinaria validità dei documenti d'identità. 2. In alternativa all'archivio, i soggetti indicati al comma 1 possono istituire il *registro della clientela* a fini antiriciclaggio nel quale conservano i dati identificativi del cliente. La documentazione, nonché gli ulteriori dati e informazioni sono conservati nel fascicolo relativo a ciascun cliente. 3. Il registro della clientela è numerato progressivamente e siglato in ogni pagina a cura del soggetto obbligato o di un suo collaboratore delegato per iscritto, con l'indicazione alla fine dell'ultimo foglio del numero delle pagine di cui è composto il registro e l'apposizione della firma delle suddette persone. Il registro deve essere tenuto in maniera ordinata, senza spazi bianchi e abrasioni. 4. I dati e le informazioni

registrati con le modalità di cui al comma 2 sono resi disponibili entro tre giorni dalla richiesta. **5.** Qualora i soggetti indicati nei commi 1 svolgano la propria attività in più sedi, possono istituire per ciascuna di esse un registro della clientela. **6.** La custodia dei documenti, delle attestazioni e degli atti presso il notaio e la tenuta dei repertori notarili, a norma della legge 16 febbraio 1913, n. 89, del regolamento di cui al regio decreto 10 settembre 1914, n. 1326, e successive modificazioni, e la descrizione dei mezzi di pagamento ai sensi dell'articolo 35, comma 22, decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, costituiscono idonea modalità di registrazione dei dati e delle informazioni. **6-bis.** Gli ordini professionali individuati ai sensi dell'articolo 43 quali organismi di autoregolamentazione delle professioni possono istituire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro della giustizia sistemi di conservazione informatica di atti pubblici ed autenticati, loro copie autentiche ed informazioni a qualunque titolo da essi derivanti o ad essi relative affinché possano essere utilizzati per qualsiasi indagine su operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o per corrispondenti analisi. All'attuazione del presente comma si provvede senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. **7.** Il Ministero della giustizia, sentiti gli ordini professionali, adotta disposizioni applicative del presente articolo.

In base all'articolo 12, co.3 del d.lgs. n. 231/2007 gli obblighi di cui al Titolo II, Capo I (adeguata verifica) e II (registrazione) non sussistono in relazione allo svolgimento della mera attività di redazione e/o di trasmissione delle dichiarazioni derivanti da obblighi fiscali e degli adempimenti in materia di amministrazione del personale di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12. Permane l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette.

Alla stregua dell'articolo 41 d.lgs. n. 231/2007, afferente alle *segnalazioni di operazioni sospette*, è previsto: "1. I soggetti indicati negli articoli 10, comma 2, 11, 12, 13 e 14 inviano alla UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Il sospetto è desunto dalle caratteristiche, entità, natura dell'operazione o da qualsivoglia altra circostanza conosciuta in ragione delle funzioni esercitate, tenuto conto anche della capacità economica e dell'attività svolta dal soggetto cui è riferita, in base agli elementi a disposizione dei segnalanti, acquisiti nell'ambito dell'attività svolta ovvero a seguito del conferimento di un incarico. È un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro. **1-bis.** Il contenuto delle segnalazioni è definito dalla UIF con proprie istruzioni ai sensi dell'articolo 6, comma 6, lettera e-bis). **2.** Al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette, su proposta della UIF sono emanati e periodicamente aggiornati indicatori di anomalia: a) per i soggetti indicati nell'articolo 10, comma 2, dalla lettera a) alla lettera d), e lettera f), per gli intermediari finanziari e gli altri soggetti che svolgono attività finanziaria di cui all'articolo 11 e per i soggetti indicati all'articolo 13, comma 1, lettera a), ancorchè contemporaneamente iscritti al registro dei revisori, con provvedimento della Banca d'Italia; b) per i professionisti di cui all'articolo 12 e per i revisori contabili indicati all'articolo 13, comma 1, lettera b), con decreto del Ministro della giustizia, sentiti gli ordini professionali; c) per i soggetti indicati nell'articolo 10, comma 2, lettere e) e g), e per quelli indicati nell'articolo 14 con decreto del Ministro dell'interno. **3.** Gli indicatori di anomalia elaborati ai sensi del comma 2 sono sottoposti prima della loro emanazione al Comitato di sicurezza finanziaria per assicurarne il coordinamento. **4.** Le segnalazioni sono effettuate senza ritardo, ove possibile prima di eseguire l'operazione, appena il soggetto tenuto alla segnalazione viene a conoscenza degli elementi di sospetto. **5.** I soggetti tenuti all'obbligo di segnalazione si astengono dal compiere l'operazione finché non hanno effettuato la segnalazione, tranne che detta astensione non sia possibile tenuto conto della normale operatività, o possa ostacolare le indagini. **6.** Le segnalazioni di operazioni sospette effettuate ai sensi e per gli effetti del presente capo, non costituiscono violazione degli obblighi di segretezza, del segreto professionale o di eventuali restrizioni alla comunicazione di informazioni imposte in sede contrattuale o da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e, se poste in essere per le finalità ivi previste e in buona fede, non comportano responsabilità di alcun tipo. In base all'articolo 12/2 d.lgs. n. 231/2007 "l'obbligo di segnalazione di operazioni sospette di cui all'articolo 41 non si applica ai soggetti indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 1 per le informazioni che essi ricevono da un loro cliente o ottengono riguardo allo stesso, nel corso dell'esame della posizione giuridica del loro cliente o dell'espletamento dei compiti di difesa o di rappresentanza del medesimo in un procedimento giudiziario o in relazione a tale procedimento, compresa la consulenza sull'eventualità di tentare o evitare un procedimento, ove tali informazioni siano ricevute o ottenute prima, durante o dopo il procedimento stesso. Quanto alle "modalità di segnalazione da parte dei professionisti" l'articolo 43 d.lgs.n. 231/2007 dispone: " 1. I professionisti di cui all'articolo 12, comma 1, lettera a) e c), trasmettono la segnalazione di cui all'articolo 41 direttamente alla UIF ovvero agli ordini professionali di cui al

gli operatori onesti e collaborativi da quelli che, pur consapevoli del pericolo di riciclaggio connaturato alle operazioni veicolate, non si tirano indietro, entrando in un'area grigia, che spazia dall'indifferenza fino alla partecipazione al reato. Tra tali operatori onesti molto di più è da attendersi dai *professionisti* che sino a tempi recenti, al pari degli altri *operatori non finanziari*, hanno trasmesso annualmente all'UIF pochissime (circa duecento) segnalazioni, numero assolutamente esiguo rispetto alla platea dei potenziali segnalanti e al ruolo che essi svolgono nella vita economica del Paese. E che sovente hanno gravemente trascurato di considerare che sin dal d.lgs. n. 56/2004 (con i collegati DM 141/2006 e Provvedimento UIC 24.2.2006 avente ad oggetto “*istruzioni applicative in materia di obblighi di identificazione, registrazione e conservazione delle informazioni nonché di segnalazione delle operazioni sospette per finalità di prevenzione e contrasto del riciclaggio sul piano finanziario a carico di avvocati, notai, dottori commercialisti, revisori contabili, società di revisione, consulenti del lavoro, ragionieri e periti commerciali*”), allorché abilitati ad operare in Italia, sono tenuti agli obblighi antiriciclaggio, anche per l'attività svolta all'estero, ma collegabile oggettivamente o soggettivamente con il territorio italiano. Nel settore di interesse, non può riconoscersi alcun fondamento alle pretese silenziose dei liberi professionisti nazionali d'essere governati da etiche comportamentali distinte per diverso luogo di attività e diverso regime di collaborazione tra differenti Stati nazionali nello scambio di informazioni.

La riluttanza dei professionisti alla collaborazione attiva, non estranea all'esperienza di altri Paesi, se comprensibile in considerazione della maggiore personalizzazione del rapporto con la clientela, non può essere comunque ed in nessuna forma giustificata³. Pena l'ineffettività del sistema ed il pericolo di

comma 2. 2. Gli ordini professionali che possono ricevere, ai sensi del comma 1, la segnalazione di operazione sospetta dai propri iscritti sono individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia. 3. Gli ordini che hanno ricevuto la segnalazione provvedono senza ritardo a trasmetterla integralmente alla UIF priva del nominativo del segnalante. 4. Gli ordini che hanno ricevuto la segnalazione custodiscono il nominativo del segnalante per le finalità di cui all'articolo 45, comma 3”.

3 In definitiva, la semplice identificazione della clientela si è evoluta in obblighi di monitoraggio permanente dei rapporti per l'individuazione tempestiva di anomalie e incongruenze. Si tratta di uno dei profili più innovativi del d.lgs. 231, utile per migliorare la funzionalità dell'intero sistema. Da adempimento burocratico, confinato nella fase genetica del rapporto, l'adeguata conoscenza del cliente diviene la regola di tutta la vita della relazione d'affari, da “calibrare discrezionalmente”, in conformità al principio comunitario dell'“approccio basato sul rischio”. I destinatari delle norme sono cioè chiamati a graduare entità e incisività delle misure di prevenzione a seconda del livello di rischio associabile all'operazione o al cliente. Un'“adeguata verifica” efficiente costituisce il necessario presupposto del corretto adempimento degli obblighi di collaborazione attiva. Se nel pregresso sistema era il sospetto ingenerato dalla singola operazione che faceva scattare gli obblighi di approfondimento, ora è la continua osservazione dell'operatività complessiva del cliente che deve indurre gli operatori a valutare la coerenza delle operazioni richieste e a domandarsi se eventuali anomalie possano considerarsi indizi di riciclaggio. La segnalazione di un'operazione sospetta non costituisce denuncia di reato, ma può configurarsi come un dovere civico di solidarietà e di collaborazione con i poteri pubblici,

strumentalizzazione di questo atteggiamento da parte di clienti aggressivi e spregiudicati.

2. § Abuso del diritto e uso responsabile della conoscenza del diritto. Fenomeno reale. Limite esterno e uso anormale del diritto soggettivo. Nel codice civile e nel campo tributario. L'intervento legislativo e gli orientamenti giurisprudenziali. Il vivo allarme dei professionisti. Le fattispecie concrete e considerazioni

Conviene, dunque, per sano realismo, considerare che, nel settore finanziario più che in altri campi, non possono bastare a garantire l'osservanza effettiva delle norme né la buona tecnica delle regole né la competenza dei controllori istituzionali. Né la precisione nella formulazione dei precetti né la preparazione e l'impegno dei "guardiani" sono in grado, infatti, di assicurare il rispetto di previsioni ove queste ultime si debbano cimentare con condotte alimentate da ricerca programmata della elusione, ovvero della loro trasgressione muta, da un atteggiamento che privilegia le ragioni della furbizia rispetto a quelle dell'onestà. Le possibilità dell'*abuso del diritto*, anziché i limiti competenti dell'*uso responsabile della conoscenza del diritto*.

Per molti l'espressione "*abuso del diritto*" identifica quasi un ossimoro, se non un paradosso, nel quale restano accostati termini normalmente incompatibili. Ma si tratta di *fenomeno reale* e non di vaga costruzione legislativa o giurisprudenziale. Nasce dalle cose umane e da comportamenti veri.

In via generale, l'espressione identifica un *limite esterno all'esercizio* (potenzialmente pieno ed assoluto) *del diritto soggettivo*, rispetto alla duplice posizione di libertà e di forza ad esso connaturato. L'abuso è connesso ad un *uso anormale*, che conduce il *comportamento concreto del singolo fuori della sfera del diritto soggettivo* esercitato, ponendolo *in contrasto con gli scopi etici e sociali in funzione dei quali è riconosciuto e protetto dall'ordinamento*. Tal comportamento 'abusivo' costituisce, quindi, un illecito (aquiliano o contrattuale, a seconda si tratti, rispettivamente, di diritto reale o di credito).

Nel *nostro codice civile non esiste una norma generale che sanzioni l'abuso del diritto*. Secondo la cultura giuridica degli originari compilatori, l'abuso del

al pari di altri obblighi di segnalazione previsti dal nostro ordinamento, considerando che al segnalante non è comunque richiesta alcuna indagine in ordine ai reati eventualmente commessi. Il legislatore ha stabilito che anche la presenza di "motivi ragionevoli per sospettare" fa scattare l'obbligo di comunicazione all'Unità di informazione finanziaria; l'obbligo di segnalazione sorge, pertanto, anche se l'ipotesi di riciclaggio non è del tutto acclarata.

diritto, più che una nozione giuridica, identificava un *concetto di natura etico-morale* e dunque colui che ne abusava meritava disapprovazione, non sanzione giuridica. Tale impostazione culturale, unita alla *preoccupazione per la certezza del diritto* (una clausola generale avrebbe attribuito al giudice un potere di rilevante estensione) ha precluso la trasfusione nella stesura definitiva del codice civile italiano del 1942 della norma del progetto preliminare (art. 7) che affermava, in termini generali, che *“nessuno può esercitare il proprio diritto in contrasto con lo scopo per il quale il diritto medesimo gli è stato riconosciuto”*. Si è trattato di scelta non scontata, *distonica con l’esperienza di altri ordinamenti europei*, quali quello tedesco e svizzero, che prevedono norme generale contro l’abuso del diritto. Nel modello tedesco, attraverso la regola secondo la quale *“l’esercizio del diritto è inammissibile se può avere il solo scopo di provocare danno ad altri”*; nel codice civile svizzero con la formulazione (art. 2) secondo la quale *“il manifesto abuso del proprio diritto non è protetto dalla legge”*. Il legislatore italiano del ’42, per parte sua, ha scelto norme specifiche per sanzionare l’abuso in relazione a particolari categorie di diritti⁴. Ma specie in dottrina è rimasto animato il dibattito relativo alla questione se gli artt. 1175 e 1375 c.c. (richiamati per sanzionare come abusivi comportamenti contrastanti con le regole della correttezza e buona fede nei rapporti obbligatori e contrattuali) e l’art. 833 c.c. (talora ritenuto dai giudici espressione di un principio generale di divieto di esercizio abusivo del diritto) possano considerarsi specificazioni di un principio più generale, immanente all’ordinamento, proprio per questo non codificato, ovvero, se siano previsioni settoriali e circoscritte, eccezioni alla regola generale per la quale l’esercizio del diritto è sempre legittimo. E’ chiaro che le soluzioni mutano a seconda che si privilegi l’esigenza di certezza del diritto, ovvero l’adeguamento del dato positivo a nuovi valori emergenti nella coscienza collettiva.

Ma è il *campo tributario* quello nel quale il concetto di abuso del diritto sta conoscendo il processo evolutivo più eclatante, sia dal punto di vista legislativo che da quello giurisprudenziale. E non senza contrasti.

⁴ Come rileva Sandra Levanti in un pubblicazione dedicata all’argomento, *“nella trama del codice civile può, infatti, rinvenirsi : a) l’espressa indicazione di fattispecie abusive (art. 330, relativo all’abuso della potestà genitoriale ; art. 1015, relativo all’abuso del diritto di usufrutto ; art. 2793, relativo all’abuso della cosa da parte del creditore pignoratizio) ; b) disposizioni sanzionatrici di alcuni atti, la cui ratio è ravvisabile nella esigenza di repressione di un abuso del diritto (art. 1059, comma 2, che impone al comproprietario, che - agendo ex se - ha concesso una servitù, di non impedire l’esercizio di tale diritto ; art. 1993, comma 2, c.c., cui vanno aggiunti gli artt. 21 l. camb. e 65 l. ass.) ; c) disposizioni di maggiore ampiezza, considerate valide per intere categorie di diritti (art. 833, che, pur relativo al diritto di proprietà, è stato utilizzato come norma di repressione dell’abuso dei diritti reali in genere; artt. 1175 e 1375 che, attraverso la clausola della buona fede, hanno consentito in tempi recenti alla giurisprudenza, su suggerimento della dottrina più avvertita, di sanzionare, in termini di illecito contrattuale, l’abuso di diritti relativi o di credito)”*.

L'intervento legislativo si è sviluppato a partire dall'introduzione dell'art. 10, comma 1, della Legge n. 408 del 29 dicembre 1990⁵, poi novellato e sostituito dall'art. 28 della Legge n. 724 del 23 dicembre 1994 e dall'art. 3 della Legge n. 662 del 23 dicembre 1996 (a far data dall'01 gennaio 1997) ⁶, sino all'art. 37-bis, comma 1, DPR n. 600 del 29 settembre 1973 (inserito dall'art. 7 Decreto legislativo n. 358 dell'08 ottobre 1997, in G.U. n. 249 del 24/10/1997, in vigore dall'08 novembre 1997), alla cui stregua "sono inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti"⁷.

Su tali innovazioni legislative, si è inserita una vasta e non sempre coerente giurisprudenza, interna e comunitaria.

Nella nota sentenza *HALIFAX della Corte di Giustizia* (C-255/02 del 21 febbraio 2006) è stata delineata una nozione di abuso autonoma dalle ipotesi di frode, per le operazioni, pur realmente volute e formalmente immuni da rilievi di validità, connotate "essenzialmente" dallo scopo di ottenere un vantaggio fiscale. Questa semplice espressione ("essenzialmente") ha suonato *come un primo rombo di tuono*. I più avveduti, hanno cominciato a pensare che presto sarebbe venuto a piovere...

Era, infatti, diversa da quelle abitualmente ricorrenti nella precedente giurisprudenza comunitaria e nei testi normativi comunitari, ove si svolgevano riferimenti al vantaggio fiscale come *scopo esclusivo*, ovvero ad operazioni compiute *al solo scopo* di ottenere un risparmio fiscale, ovvero, come nell'art. 11 della direttiva 23 luglio 1990 n. 90/434/CEE, in materia di regime fiscale sulle fusioni, scissioni societarie e conferimento di attivo, il quale autorizzava gli Stati membri a considerare il compimento di tali operazioni, ove non effettuate "per valide ragioni economiche", quale presunzione di frode o di evasione.

5 "E' consentito all'amministrazione finanziaria disconoscere ai fini fiscali la parte di costo delle partecipazioni sociali sostenuto e comunque i vantaggi tributari conseguiti in operazioni di fusione, concentrazione, trasformazione, scorporo e riduzione di capitale poste in essere senza valide ragioni economiche ed allo scopo esclusivo di ottenere fraudolentemente un risparmio di imposta"

6 "è consentito all'amministrazione finanziaria disconoscere i vantaggi tributari conseguiti in operazioni di concentrazione, trasformazione, scorporo, cessione di azienda, riduzione di capitale, liquidazione, valutazione di partecipazioni, cessioni di crediti o cessione o valutazione di valori mobiliari poste in essere senza valide ragioni economiche allo scopo esclusivo di ottenere fraudolentemente un risparmio d'imposta".

7 Dai primi interventi nei quali era previsto come scopo "esclusivo" quello di ottenere "fraudolentemente" un risparmio d'imposta, l'ultimo ha genericamente previsto lo scopo "di ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti". Già alla fine del novembre 1997, dunque, almeno a livello legislativo si erano strette le maglie per combattere dell'elusione fiscale.

Dietro sollecitazione della Corte di Cassazione italiana, la Corte di Giustizia (la sentenza C-425/06 del 21 febbraio 2008) ha ulteriormente chiarito che la Sesta Direttiva europea del 17/05/1977 n. 77/388/CEE deve essere interpretata nel senso che *l'esistenza di una pratica abusiva può essere riconosciuta qualora il perseguimento di un vantaggio fiscale costituisca lo scopo essenziale (anche non esclusivo) dell'operazione o delle operazioni controverse, di talché non esclude l'esistenza dell'abuso la ricorrenza di altre ragioni economiche*. Spiegando, ancora, che è sempre compito del giudice nazionale (di rinvio) determinare se, ai fini dell'applicazione dell'IVA, operazioni contestate possano considerarsi rientranti in una pratica abusiva, valutando la ricorrenza di un'operazione unica, al di là della struttura contrattuale di essa.

In considerazione di orientamenti oscillanti della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione,⁸ *le Sezioni Unite*, con tre sentenze (n. 30055/08, n.

8 La Sezione Tributaria, in particolare, in un primo momento, ha avuto un orientamento ondivago in tema di abuso del diritto. Infatti, secondo una prima giurisprudenza, prima dell'introduzione del nuovo testo dell'art. 37-bis cit., non esisteva una clausola generale antielusiva nell'ordinamento fiscale italiano. Per i giudici di legittimità tale norma non era applicabile retroattivamente e non enunciava un principio di portata generale. Successivamente, però, tale indirizzo è stato riveduto (tra le altre con le sentenze n. 20318 del 21/10/2005, n. 22938 del 14/11/2005, n. 21221 del 29/03/2006 e n. 26948 del 06/07/2006). In applicazione del principio del divieto di abuso del diritto, si è imposta la necessità di analizzare la natura e la specie delle operazioni, nelle loro reciproche connessioni e nelle finalità perseguite, per accertare se le stesse siano o meno dirette, secondo la loro essenza, a conseguire un risparmio d'imposta, e se cioè le affermate finalità economiche di altra natura consentano una spiegazione alternativa rispetto al risparmio fiscale, o se invece siano marginali o addirittura inesistenti. Ove dovesse risultare accertato che le operazioni hanno essenzialmente lo scopo di ottenere un risparmio fiscale, come, per esempio, l'indicazione di perdite e di componenti negativi deducibili, ne deriverebbe l'inesistenza del diritto a deduzioni. Occorrerà, quindi, sempre esaminare in modo analitico le ragioni addotte nell'accertamento e svolte nella difesa dell'Amministrazione finanziaria. La Sezione Tributaria è ritornata sull'argomento, con ulteriori precisazioni, con le sentenze n. 10257 del 16 gennaio 2008 e n. 25374 del 21 maggio 2008. Con la prima sentenza (n. 10257/08), la Corte ha formulato il seguente principio di diritto (ripreso anche dalla sentenza n. 8772/08): *“Non hanno efficacia nei confronti dell'amministrazione finanziaria quegli atti posti in essere dal contribuente che costituiscono “abuso del diritto”, cioè che si traducono in operazioni compiute essenzialmente per il conseguimento di un vantaggio fiscale; ed incombe sul contribuente fornire la prova della esistenza di ragioni economiche alternative o concorrenti di carattere non meramente marginale o teorico”*. Successivamente, tale principio è stato, in parte, corretto, con la sentenza n. 25374 del 2008, segnalando: *“Per una corretta applicazione del principio il Collegio ritiene necessari alcuni chiarimenti sull'affermazione contenuta nella già richiamata sentenza della Corte n. 10257/2008, secondo cui l'onere di dimostrare che l'uso della forma giuridica corrisponde ad un reale scopo economico, diverso da quello di un risparmio fiscale, incombe al contribuente. Nel confermare tale principio, la Corte rileva che l'individuazione dell'impiego abusivo di una forma giuridica incombe all'amministrazione finanziaria, la quale non potrà certamente limitarsi ad una mera e generica affermazione, ma dovrà individuare e precisare gli aspetti e le particolarità che fanno ritenere l'operazione priva di reale contenuto economico diverso dal risparmio d'imposta. Si tratta della stessa regola contenuta nell'art. 37-bis del DPR n. 600/73 e propria, come si è detto, di altri ordinamenti giuridici”*. Il soggetto che ha utilizzato forme giuridiche non usuali deve sempre essere posto in grado di dimostrare l'esistenza di seri (e non meramente ipotetici o marginali) contenuti economici. E ciò deve essere fatto da parte del contribuente sia nella preventiva fase amministrativa che in quella successiva contenziosa. Appare incontrovertibile che la nozione di abuso del diritto prescinde da qualsiasi riferimento alla natura fittizia o fraudolenta di un'operazione (nel senso di una prefigurazione di comportamenti

30056/08 e n. 30057/08), hanno aderito all'indirizzo più recente (si veda, da ultimo, Cass. 10257/08 e 25374/08), fondato sul riconoscimento dell'esistenza di un generale principio antielusivo, per vero neppure limitato espressamente ed esclusivamente al settore tributario. Precisando che la fonte di tale principio, in tema di tributi non armonizzati, quali le imposte dirette, va rinvenuta non nella giurisprudenza comunitaria quanto piuttosto negli stessi principi costituzionali che informano l'ordinamento tributario italiano. Ed in effetti, i principi di capacità contributiva (art. 53, primo comma, Cost.) e di progressività della imposizione (art. 53, secondo comma, Cost.) costituiscono il fondamento sia delle norme impositive in senso stretto sia di quelle che attribuiscono al contribuente vantaggi o benefici di qualsiasi genere, essendo anche tali ultime norme evidentemente finalizzate alla più piena attuazione di quei principi. Anche questo è parso come *un secondo tuono*, perché in termini chiari e rivoluzionari (come sostenuto da tanti) la Corte di legittimità ha affermato che lo stesso è principio dell'ordinamento tributario che, come tale, coinvolge anche tutte le operazioni del passato. *“Con la conseguenza che non può non ritenersi insito nell'ordinamento, come diretta derivazione delle norme costituzionali, il principio secondo cui il contribuente non può trarre indebiti vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio fiscale, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quel risparmio fiscale”*. La nettezza dell'affermazione ha spinto le Sezioni Unite a continuare serratamente l'opera di chiarificazione: *“Non contrasta con l'individuazione nell'ordinamento di un generale principio antielusione la constatazione del sopravvenire di specifiche norme antielusive, che appaiono, anzi, come questa Corte ha osservato, mero sintomo dell'esistenza di una regola generale (Cass. 8772/08)”*. *“Né siffatto principio può in alcun modo ritenersi contrastante con la riserva di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 Cost., in quanto il riconoscimento di un generale divieto di abuso del diritto nell'ordinamento tributario non si traduce nella imposizione di ulteriori obblighi patrimoniali non*

diretti a trarre in errore o a rendere difficile all'ufficio di cogliere la vera natura dell'operazione) né comporta l'accertamento della simulazione degli atti posti in essere in violazione del divieto di abuso. Rispetto alla sentenza comunitaria HALIFAX, in definitiva, c'è un allargamento del solco tracciato, in quanto si considera sempre abusivo il ricorso a forme giuridiche quando il risparmio fiscale sia lo scopo principale della forma di transazione scelta, anche se allo stesso si accompagnino secondarie finalità di contenuto economico. Ma merita ribadire che lo strumento dell'abuso del diritto deve essere utilizzato dall'amministrazione finanziaria con particolare cautela, dovendo tener conto che l'utilizzo di forme contrattuali e/o organizzative che consentono un minor carico fiscale costituisce esercizio della libertà d'impresa e di iniziativa economica, libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario. Oltretutto, l'evoluzione degli strumenti giuridici è necessariamente collegata alle rapide mutazioni della realtà economico-finanziaria, nella quale possono trovare spazio forme nuove, non strettamente legate alla ristretta logica di profitto della singola impresa.

derivanti dalla legge, bensì nel disconoscimento degli effetti abusivi di negozi posti in essere al solo scopo di eludere l'applicazione di norme fiscali”.

Molti studiosi e molti professionisti hanno udito i fragori e commentato tali pronunce con vivo allarme, evidenziando che il generico concetto di abuso del diritto, con gli allargamenti della giurisprudenza comunitaria e interna, incrinerebbe la certezza del diritto e scoraggerebbero iniziative imprenditoriali, sia nazionali che internazionali. Alcuni hanno affermato, senza mezze misure, che la norma antielusiva generale è incompatibile con un sistema tributario che, dal punto di vista della definizione dei presupposti tassabili in tema di reddito, segue il metodo casistico. Una norma generale antielusiva non scritta non risolverebbe ma creerebbe incertezze, aumenterebbe il potere interpretativo dell'amministrazione finanziaria e dei giudici tributari, lasciando i contribuenti nell'assoluta insicurezza, con rischio di paralisi dell'iniziativa economica e di compromissioni della proprietà privata. Da più parti è stato invocato un pronto intervento legislativo per dare “serenità e certezze” ai contribuenti, per “chiarire” la tassatività delle ipotesi previste dall'articolo 37-bis cit. e ad escludere sanzioni penali ed amministrative, nei casi tipici di abuso del diritto.

Di fronte a tali e tanti allarmi può esser utile verificare alcune delle *fattispecie concrete* venute in rilievo nei casi esaminati dai Giudici di legittimità. Casi nei quali la questione dell'abuso del diritto, in ambito tributario, è venuta in rilievo da ultimo, dopo le ricordate pronunce “ribelli”. Nel caso esaminato dalle Sezioni Unite, con la sentenza n. 30055/2008, si aveva riguardo ad un avviso di accertamento ai fini IRPEG/ILOR nel quale l'Amministrazione finanziaria disconosceva come fiscalmente deducibili le *minusvalenze conseguenti ad operazioni di acquisto e di rivendita di titoli, dopo la riscossione dei dividendi, effettuate con società che gestiva fondi comuni di investimento*, asseritamente poste in essere a soli fini di elusione fiscale. Nella sentenza della Sezione Tributaria n. 4503/2009 si riteneva configurabile l'abuso del diritto nel comportamento di un *rivenditore di GPL* che, avvalendosi della possibilità riconosciutagli dalla legge n. 67 del 1988 di commercializzare ad IVA agevolata modeste quantità di prodotto, aveva simulato la vendita di bombole di GPL da 10 a 15 kg a numerosi soggetti estranei al commercio del gas liquido, soltanto per lucrare la differenza di imposta (in “soldoni” aveva versato l'IVA agevolata prevista per l'uso domestico del gasolio, in effetti destinato ad uso di autotrazione). Ancora nella sentenza della Sezione Tributaria n. 4737/2010 era venuta in evidenza una serie di contratti, tra loro coordinati, attraverso i quali una società sportiva, nell'ingaggiare un *calciatore*,

aveva pattuito per le prestazioni di quest'ultimo un *compenso*, del quale una parte costituiva oggetto del contratto ufficialmente stipulato con l'atleta, un'altra costituiva oggetto di un contratto simulato di sfruttamento di immagine stipulato con una società cessionaria dei diritti di immagine, con sede a Dublino, controllata dalla stessa holding della società cedente. Nella sentenza n. 12249/2010 la Sezione Tributaria giudicava il caso di "una società che aveva impugnato avvisi di rettifica IVA, scaturiti da verifica fiscale della Guardia di Finanza, estesa, poi, anche ad una associazione polisportiva, in esito alla quale era stata stimato inopponibile al Fisco un contratto di *comodato*, intervenuto tra la società e l'omonima associazione polisportiva. In virtù di esso la società, proprietaria di complesso sportivo insistente su terreno demaniale, aveva concesso in uso all'associazione (i cui soci fondatori erano, nella quasi totalità, detentori anche delle quote della società di capitali) tutte le attrezzature sullo stesso installate; e ciò senza altro corrispettivo che l'assunzione dell'onere del canone demaniale, un rimborso spese forfetarie della somma di L. 5.000.000 annue nonché il trasferimento alla società di tutte le entrate lorde dell'associazione polisportiva (consistenti nell'ammontare complessivo delle quote associative). Con la conclusione di un atto tipico e formalmente lecito, le parti avevano, in realtà, perseguito esclusivamente il fine di eludere la legge fiscale, onde ottenere in favore della società un indebito risparmio d'imposta, atteso che, ricorrendo all'espedito del contratto di comodato, la società avrebbe trasferito ad un'associazione di persone non avente fini di lucro tutte le incombenze amministrative e gestionali del complesso sportivo, beneficiando, poi, del reddito prodotto dalla polisportiva, senza assoggettarlo a prelievi fiscali di sorta (con la gestione degli impianti della società, la polisportiva produceva ricchezza sottratta ad imposizione diretta e indiretta, essendo realizzata in forma di riscossione di quote associative). Con la sentenza n. 20029/2010 la Sezione Tributaria si era occupata di un caso nel quale l'Ufficio aveva contestato alla società contribuente di aver simulato la conclusione di contratti di *soccida* con diversi allevatori per eludere le limitazioni imposte dalla normativa comunitaria in tema di "quote latte" (nel caso la S.C., pur condividendo il rilievo della deviazione dallo schema tradizionale dalla *soccida*, quale contratto associativo agrario, non ha ritenuto configurabile l'abuso del diritto in quanto non era stato provato dall'ufficio il vantaggio fiscale che sarebbe derivato alla società accertata dalla manipolazione degli schemi contrattuali classici).

La panoramica offerta non ha pretese di esaustività, ma non è affatto priva di significato, se serve a ridurre a compostezza allarmi così alti ed a misura i reali termini della situazione.

Quali e quanti contribuenti in reale pericolo per la recente giurisprudenza della Suprema Corte sull’abuso del diritto e meritevoli di così pronte rassicurazioni e certezze conoscono gli studiosi e i professionisti? Questo verrebbe da dire, limitandosi a considerare i casi di apparenti speculatori nella vendita di titoli (previa riscossione dei dividendi), di “intraprendenti” rivenditori di GPL, di calciatori restii a dichiarare tutto il loro lauto compenso, di società “disposte” a conseguire indebiti rimborsi di imposta ma non a far tassare i redditi della loro attività, di allevatori che risuscitano contratti desueti. Quali veri attentati alla libertà di iniziativa economica ed alla proprietà provengono da queste iniziative dell’Amministrazione finanziaria e quali veri altri vigorosi contribuenti davvero si dolgono delle clausole generali delle quali si discorre e del “terribile” pericolo che da esse promana?

E quanto un tale stato di cose ed una tale evoluzione interna, normativa e giurisprudenziale, non sono reazione peculiare a molto nazionali distorsioni interpretative, prassi disapplicative, furbizie di professionisti “*poco professionisti*” ed operatori professionali “*poco professionali*”, risposta a cittadini “*poco contribuenti*”, non per incapienza ma per vera ostilità rispetto alle ragioni erariali ed a qualsiasi sacrificio personale di ordine economico?

E’ davvero poco ammissibile poi l’insistita pretesa di conseguire il riconoscimento generalizzato dell’elusione come fenomeno strutturalmente diverso dall’evasione, per meritare un trattamento sanzionatorio più mite o addirittura l’esclusione di esso. Quasi evocando un sentimento collettivo di colpa verso le regole fiscali, ponendo le piccole ed individuali trascuratezze quotidiane alla pari di politiche fiscali “aggressive” di investitori istituzionali, di banche, di finanziarie e di imprese multinazionali.

Come dire: “*ci avete provato, vi è andata male, vi abbiamo scoperto, ma lo avete fatto con eleganza, che dire, con stile, potete andare, non c’è nulla da pagare in più, neppure le spese fatte per accertare l’imposta evasa. Anzi, ci siamo divertiti, quasi stimolante...*”.

Queste pretese contrastano contro un sentimento di giustizia, perché al fine anche le condotte che costituiscono “casi tipici di abuso del diritto”, per alcuni tanto differenti dalle ipotesi di frode e di evasione vera e propria (perché realizzate attraverso operazioni reali e conformi ai modelli legali), a ben considerare, *non sono meno sleali delle prime, non contengono immutazioni del vero*

o rappresentazioni infedeli ed incomplete della realtà meno insidiose delle stesse. Anzi, sono le vere insidie contro la quale professionisti e operatori professionali sono chiamati in prima battuta ad operare, evitando di porsi al servizio del oro successo. E anche per queste ragioni è eccessiva l'indulgenza verso l'elusione che molti invocano e pretendono.

E' questa *l'etica sociale* del professionista e delle banche della quale conviene parlare. Quella che impegna, oggi più che mai, ogni professionista ed ogni operatore bancario, costringendolo ad abbandonare ipocrisie consolidate, conoscenze distratte e superficiali delle regole, dei loro possibili sistemi di violazione (tale è anche l'elusione) e dei clienti, con ogni pretesa di ogni neutralità tra legalità ed aspirazioni all'illegalità.

3§ Cos'è davvero la banca etica e il professionista responsabile? Le regole etiche e i loro ambiti di autonomia. Interpretazione e rispetto della legge secondo atteggiamento ispirato a criterio di autentica lealtà. Conoscenza vera e profonda della dimensione sociale e relazionale dell'impresa bancaria e del professionista,

E' *disorientante* pensare che le espressioni "*banca etica*" e "*finanza etica*" riferiscano di esperienze peculiari, nuove od in via di sviluppo.

Certo, esiste un'*accezione minima* (non per valore ma per diffusione) in cui è etica la banca che seleziona gli investimenti sui quali concentrare il risparmio raccolto, escludendo impieghi in settori pur remunerativi ma estranei ad una visione etica dell'impiego del denaro (come i finanziamenti di imprese che producono e commercializzano armamenti o di imprese inquinanti), che di essi offre massima trasparenza ed informazione ai clienti, che in parte li rimette alle loro indicazioni entro settori predefiniti, che eroga prestiti di piccolo importo e con interesse relativamente basso a quelli disagiati, che rimette loro la scelta del tasso di interesse da praticare sul proprio deposito entro importi minimi e massimi, che impone la nominatività del rapporto, esigendo la costante identificazione del cliente ed escludendo forme di deposito al portatore. Alcune di queste caratteristiche sono divenute connotati della moderna legalità delle banche.

Ma in senso più ampio e compiuto, la banca etica (lo stesso è a dirsi del professionista socialmente responsabile) è essenzialmente *una banca che vive con onestà, senza infingimenti e con vero impegno la sua responsabilità sociale*, che

è anche il *dovere di salvaguardia della legalità per la parte che l'ordinamento le affida*. Che sia sul versante della trasparenza delle operazioni finanziarie con le quali viene a contatto e che gestisce, su quello della conoscenza della clientela, come di quello della completezza e verità delle informazioni, per gli investimenti finanziari proposti, amministrati o gestiti. Poco cambia.

Questa nozione di “*etica professionale*” è il modo moderno con il quale si declina la legalità “partecipata” delle banche come quella dei professionisti, di coloro cioè che son prossimi alla fonte di pericolo. Si identifichi il pericolo nella mancanza di informazione ovvero nella disinformazione del cliente investitore, ovvero nella pretesa del cliente malfattore di strumentalizzare il sistema finanziario o la segretezza del rapporto professionale per nascondere e mettere a frutto i proventi della sua attività illecita.

L'impegno di dire tutto e fino in fondo a chi ha diritto di essere informato, quando affida il proprio risparmio ovvero si affida per gli investimenti; l'impegno a chiedere tutto e fino in fondo a chi ha il dovere di farsi conoscere quando viene sottoposto a verifiche imposte dalla normativa antiriciclaggio; l'impegno, ancora, a chiarire i contenuti dei doveri tributari ma non a consigliare, ideare o gestire sistemi di creazione, nascondimento ed incremento dei proventi della loro inosservanza. Questi i contenuti di una banca etica e di un professionista socialmente responsabile, questo il loro contributo essenziale al sistema dei controlli ed all'effettività delle regole.

Siffatto impegno professionale, se autentico, è essenziale per l'effettività del sistema normativo nel settore finanziario. Perché è irrinunciabile strumento di difesa rispetto a fonti diffuse di aggressione dei beni giuridici “estesi”, quali quelli che vivono nel sistema fiscale e finanziario, non riducibili sotto l'integrale controllo di un unico titolare né di un unico tutore. Quanto più esteso è il bene da salvaguardare, infatti, tanto più ampio, diffuso e condiviso deve essere il sistema di controllo e difesa. Quanto più il bene è di tanti, se non di tutti, tanto più tanti, se non tutti, devono essere chiamati a fare consapevolmente qualcosa per tutelarlo, a principiare da chi si trova vicino alla fonte del pericolo. *Non bastano, conviene non sottacerlo, i controllori classici ovvero istituzionali.*

Servono risposte “*partecipate, autentiche ed oneste*”, non di mera forma, non di mera testimonianza, non di apparente, “deresponsabilizzante” e sciatta osservanza delle regole, per quel tanto che serve a non apparire ovvero a non far apparire trasgressori i propri clienti. Senza rimpianti per una legalità di stampo oppressivo, retta dalla logica della contrapposizione tra guardiani e malfattori, dinanzi a spettatori “terzi”. E chi sono poi, ormai, nel moderno sistema finan-

ziario e fiscale questi “terzi”, con autentica pretesa ed aspettativa di testimonianze disinteressate?

Ma, come diceva Camus, “*perché un pensiero cambi il mondo, bisogna che cambi prima la vita di colui che lo esprime. Che cambi in esempio*”. E questa è la sfida più ardua e vera di un moderno professionista e di una moderna banca responsabile socialmente. In realtà è l’impegno di ciascuno di noi. Perché tale pensiero e tale impegno di partecipazione attiva alla vita ed alla garanzia della legalità può farsi strada nell’esperienza reale solo se le istituzioni di controllo, quelle classiche, infondono fiducia, se sono capaci di riconoscere gli sforzi di chi fa il Professionista (con la P maiuscola), in modo da evitare che l’adesione competente a tal sistema di controlli e valori partecipati, costruito sulla responsabilità di ciascun operatore professionale, finisca per diventare criterio selettivo in pregiudizio, proprio, di chi la coltivi ed a vantaggio di chi non vi si adegui, ne resti fuori, offrendo preoccupanti opportunità alternative⁹.

Se il rispetto della legge e, con esso, la tutela dei valori che essa preserva è bene di tutti, al quale tutti devono contribuire, esso si alimenta, principalmente, della consapevole osservanza dei doveri da parte dei cittadini, dell’abbandono da parte degli stessi di ogni ammirazione per percorsi brevi, del disinteresse genuino da parte di costoro verso ogni elusione furba. Ma in questo l’esempio concreto e le indicazioni corrette degli operatori finanziari e dei professionisti possono costituire straordinario conforto per ulteriori comportamenti regolari e disincentivo per boriose pretese di azioni illegali.

Ci hanno insegnato che uno Stato di diritto è quello in cui le norme sono rigide, nel senso che impegnano per i fatti futuri nei confronti di tutti. Ma uno Stato di diritto non vive solo per l’abolizione dell’arbitrarietà e dell’imprevedibilità delle regole che il Sovrano di turno pone e disfa, ma dell’effettività dei diritti che riconosce e dei limiti che pone a ciascun cittadino e che ciascun cittadino è capace di dare a sé stesso, senza rinunciare a nessuna delle possibilità legalmente praticabili. E se l’individuo non vive i limiti che gli sono segnati ed i doveri che gli fanno carico con l’animo del bieco vincolo rispetto ai suoi spiriti di iniziativa e di intrapresa, se ne coglie davvero il senso, per esigenze che può

⁹ Questa riflessione non mira a sottacere il valore, la responsabilità e la funzione del *controllo istituzionale*. Una buona economia, con una impresa (bancaria o meno poco cambia) ed un professionista animato da autentica responsabilità sociale, non solo non può fare a meno di controlli, ma deve esigerne di seri, qualificati ed efficaci. Se l’etica è *ricerca* che impegna, anzitutto, gli *uomini*, conviene riconoscere che l’accorto *componimento* delle istanze connaturate all’economia ed all’etica non è semplice e può costare *fatica vera*. L’etica che interessa è essenzialmente quella dei *mezzi*. L’economia, infatti, normalmente non discute dei *fini* poiché questi ultimi, sebbene con forme diverse, sono riconducibili al *miglioramento della disponibilità di beni e servizi*. L’economia si preoccupa di definire i mezzi per realizzare i fini, con il minor costo possibile, secondo il *criterio di efficienza (utilizzare al meglio quello che si ha e fare al meglio quello che si può)*. Nell’esperienza concreta, proprio quest’ultimo criterio può originare implicazioni in termini di etica dei comportamenti e delle istituzioni.

apprezzare come reali e non fittizie, sì da poter onorare i limiti ed i doveri con convinzione, non per soggezione, non per paura, non per timore né per quieto vivere. Da cittadino pieno e non da suddito, ribelle, scomposto, abbandonato a sé stesso. Lo Stato diritto esiste, anche, se le possibilità che sono date all'individuo non vengono sfruttate o create in via strumentale solo per appagarne qualsiasi aspirazione, dimenticando, con le esigenze dello Stato, quelle di tutti gli altri. *Perché, anche in questo caso, aldilà della correttezza tecnica con la quale possono essere formulate le regole, aldilà della loro effettiva capacità di governare i fenomeni umani, se la legalità non è partecipata e praticata da tutti e con rispetto delle esigenze degli altri, se la legalità non è accettata, la legalità non esiste. Divenendo testimonianza di pochi, palesa la propria inefficacia e si annienta.*

Se questo è vero in generale, *nel campo finanziario*, a maggior ragione, la legalità non può esser riservata a pochi solitari custodi, tutori o guardiani che siano (forze di polizia, UIF, Agenzia delle Entrate, Banca d'Italia, Consob, Magistratura). Quest'ultima, oltre che antica, sarebbe visione inefficace, incapace di individuare e men che meno gestire i fenomeni più significativi del vivere sociale moderno, e tra essi, i crimini fiscali e finanziari, capaci di ledere interessi di vastità impressionante e forse non creduta, se non in tempi di crisi. *Quando mancano i soldi ad un numero progressivamente maggiore di persone, il proliferare delle aggressioni alla salute del risparmio e degli investimenti rende più intenso lo smarrimento e la sofferenza sociale, anche per la difficoltà erariale di mantenere forme diffuse di protezione.*

Se questo è condiviso, quali *reali spazi vi sono nel mercato economico e finanziario per definire per imprese e professionisti un autonomo sistema di regole autenticamente etiche*, non coincidenti, neppure in parte, con i precetti e con le sanzioni poste da corrispondenti norme giuridiche? *Nell'economia ed in particolare nel sistema finanziario un'area autentica per l'etica dell'impresa e del professionista vi è ed opera, principalmente, in due direzioni*, in parte già anticipate da quanto si è venuto illustrando.

Anzitutto, *nell'interpretazione e nel rispetto della legge secondo atteggiamento ispirato a criterio di autentica lealtà*. In secondo luogo, *nella conoscenza vera e profonda della dimensione sociale e relazionale dell'impresa bancaria e del professionista*, di tutto ciò e di tutti coloro che consentono loro di vivere, che impediscono loro di esprimersi, con i quali essi vengono in contatto.

Ed infatti, un primo fattivo contegno etico dell'impresa e del professionista si delinea sul versante dell'*atteggiamento culturale che sostiene l'interpretazione delle norme giuridiche*, anche, ma non solo, negli spazi in cui queste ultime non dicono tutto e talora non dicono bene, quantomeno non apparentemente e non esplicitamente. E' in questi ambiti, infatti, che la "*conformità al sentimento di giustizia e di convenienza sociale*" può davvero guidare i comportamenti degli individui in senso eticamente corretto, può offrire un contributo fondamentale alla costruzione ed al mantenimento di un sistema legale e socialmente giusto.

Non si tratta di trascurare che *esistono regole giuridiche* (anche qui, non etiche) *che governano l'interpretazione della legge* nei diversi ambiti dell'ordinamento¹⁰. Ma neppure esse, che pure governano il fenomeno dell'interpretazione, sfuggono né possono sfuggire ad esso e *neanche esse possono davvero risolvere in termini assoluti ogni ambiguità o opacità delle norme*. Di questo conviene realisticamente prendere atto per non chiedere alle norme giuridiche, anche a quelle sull'interpretazione, ciò che esse non possono né potranno mai.

E' vero. *Il legislatore non sempre si muove sostenuto da sviluppate competenze di tecnica normativa né animato da profonda sensibilità sistematica*. Ma non necessariamente per cattiva volontà o trascuratezza. Spesso, infatti, si trova di fronte a complesse e moderne dinamiche sociali, difficilmente riducibili o componibili entro schemi giuridici classici. A fronte di non poche novelle *asistematiche*, trovare un significato alle zone d'ombra nella lettera della norma, ovvero nell'intenzione coerente del legislatore possono risultare propositi velleitari.

Ma converrà riconoscere che non sempre questa è la situazione data e che *sovente da alcune parti si profila il bisogno di ritenere le regole giuridiche apparentemente "non chiare e non nette", per tradirne il significato o la funzione reale, per eluderne gli impegni dei quali esse gravano, per ammettere anche quello che non potrebbe ammettersi, secondo egoistico criterio di convenienza individuale o corporativa*.

Si tratta di situazione affatto infrequente. Ed anzi *costituisce comodo espediente quello di incolpare la legge ed i suoi padri*. E' la legge che non è chiara, è la legge che non dice con nettezza, è la legge che ammette anche l'ipotesi opposta, ovvero quella alternativa, o comunque anche quell'ipotesi che interessa, non

¹⁰ L'articolo 12 delle preleggi (sull'interpretazione della legge), gli articoli 1362 e ss. del codice civile (sull'interpretazione dei contratti), gli articoli 2 del c.p. e 25 della Costituzione (per la materia penale), solo per citarne alcuni. Queste norme giuridiche, spesso, si preoccupano di definire criteri per evitare le situazioni ambigue o carenti ovvero per risolverle, ossia per decifrare un significato ammissibile e tendenzialmente univoco in presenza di casi non chiari

escludendola espressamente. Non sempre la legge ha tutte queste colpe, sovente vi è l'interesse ad accusarla ingiustamente, a “*calunniarla*”.

Questo atteggiamento, più o meno convinto, più o meno strumentale, è costantemente sostenuto da un *ulteriore addebito rivolto allo Stato, quello di essere “sleale” verso l'individuo, di non dire cosa davvero vuole dallo stesso e di esigere dal medesimo comportamenti non umanamente pretendibili, di togliere ingiustamente, giustificando la ribellione di chi si riprende quanto assume essergli stato ingiustamente sottratto*. Talvolta è vero, sovente non lo è.

E' in questa distinzione di situazioni, tra esse realmente diverse (leggi autenticamente chiare e leggi realmente confuse) che vi è un primo spazio per un'etica autentica dei professionisti e degli operatori finanziari. Essa, anzitutto, presuppone ed è definizione di un *rapporto di lealtà di ogni singolo con gli altri consociati, con gli altri operatori professionali attraverso la creazione di una relazione onesta e corretta con lo Stato, con le sue forme organizzative, con le sue leggi. La definizione di un “bene proprio” che non dimentica quello “degli altri”*, che non travolge quest'ultimo per il primo, che tiene al secondo, anche in ottica pragmatica, come strumento autentico di espressione, di tutela e di soddisfacimento di se stesso¹¹.

Merita segnalare *alcuni casi* che possono spiegare meglio quanto ora sostenuto.

E' noto che da qualche mese si è chiusa la possibilità di definire la cosiddetta *legalizzazione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero in violazione degli obblighi di monitoraggio fiscale da soggetti residenti in Italia* (cosiddetto “*scudo fiscale*”, introdotto con l'articolo 13-bis del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, in sede di conversione dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nel testo risultante dalle modifiche apportate dal decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).

11 *Non esiste e non può esistere un'etica sociale dell'impresa bancaria o del professionista “senza convenienza”, senza la creazione ed il mantenimento di condizioni per attendere un “ritorno” per gli autori dei comportamenti socialmente responsabili. L'etica non è mai la difesa “disinteressata” di un bene sociale o altrui, poiché non vi può essere alcun disinteresse da parte del singolo imprenditore e del singolo professionista nel gestire adeguatamente la propria libertà nel rispetto di quella degli altri. Anzi, è un bene che tiene al proprio bene, consapevole del fatto che senza il bene altrui, in prospettiva di medio e lungo periodo, non vi è spazio per il primo. Un bene che alza lo sguardo e vede oltre l'immediato, se possibile oltre il contingente. Lo spazio di una autentica etica dell'impresa bancaria e del professionista è dunque condizionato anche dal grado di loro convinzione circa il fatto che un atteggiamento socialmente responsabile possa davvero convenire anche in ottica strettamente economica. Può sembrare, questo, un bene “meno nobile”, eppure pare, a molti e convenientemente, l'unico del quale ci si debba preoccupare.*

Per tutti coloro che avevano esportato o detenuto all'estero capitali e altre attività in violazione dei vincoli valutari e degli obblighi tributari, la previsione ha rappresentato, una importante opportunità per regolarizzare la propria posizione fiscale. In particolare, le disposizioni sullo "scudo fiscale" si rivolgevano alle *persone fisiche e agli altri soggetti fiscalmente residenti nel territorio dello Stato che, anteriormente al 31 dicembre 2008, avevano esportato o detenuto all'estero capitali e attività in violazione dei vincoli valutari e degli obblighi tributari sanciti dalle disposizioni sul cosiddetto "monitoraggio fiscale"* nonché degli obblighi di dichiarazione dei redditi imponibili di fonte estera.

L'emersione delle predette attività *produceva effetti estintivi delle violazioni di natura tributaria e previdenziale*¹². Non solo, ma restava *esclusa ad ogni effetto la punibilità per molti reati tributari* (quelli di cui agli articoli 2,3,4, e 5,10 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74), *per molti reati contro la fede pubblica e societari* (previsti dagli articoli 482, 483, 484, 485, 489, 490, 491-bis e 492 del codice penale, nonché dagli articoli 2621, 2622 e 2623 del codice civile), quando erano stati commessi per eseguire od occultare i predetti reati tributari, ovvero per conseguirne il profitto ed erano riferiti alla stessa pendenza o situazione tributaria¹³.

Al riguardo, la legge e le circolari precisavano che *il contribuente che intendeva opporre agli organi competenti gli effetti preclusivi ed estintivi delle operazioni di emersione doveva farlo in sede di inizio di accessi, ispezioni e verifiche ovvero entro i trenta giorni successivi a quello in cui l'interessato aveva formale conoscenza di un avviso di accertamento o di rettifica o di un atto di contestazione di violazioni tributarie*, compresi gli inviti, i questionari e le richieste di cui agli articoli 51, comma 2, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e all'articolo 32 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

Al soggetto che si è avvalso delle facoltà concesse dal provvedimento è stata assicurata un'ampia riservatezza¹⁴, anche nel tempo, delle notizie comunicate

12 Ciò relativamente agli importi dichiarati, con riferimento ai periodi di imposta per i quali non erano ancora scaduti i termini per l'accertamento e l'estinzione delle relative sanzioni amministrative. Con l'emersione restava precluso nei confronti del dichiarante e dei soggetti solidalmente obbligati ogni accertamento tributario e contributivo per i periodi d'imposta che avevano termine al 31 dicembre 2008, limitatamente agli imponibili rappresentati dalle somme o altre attività costituite all'estero e oggetto di rimpatrio o regolarizzazione

13 L'esclusione della punibilità non si applicava in caso di esercizio dell'azione penale della quale il contribuente aveva avuto formale conoscenza entro la data di presentazione della dichiarazione integrativa.

14 Tali informazioni sono, infatti, coperte per legge da un elevato grado di segretezza, essendo preclusa espressamente la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di venirne a conoscenza, ad eccezione dei casi in cui sia lo stesso contribuente a fornirle nel proprio interesse.

agli intermediari relativi alle attività oggetto di emersione. Per regolarizzare la propria posizione il contribuente era tenuto a versare *un'imposta "straordinaria"* (pari a circa il 5% e poi il 6%, certo conveniente rispetto alle aliquote che gravano ordinariamente i redditi dell'impresa o del lavoro autonomo e dipendente) sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero a partire da una data non successiva al 31 dicembre 2008 e ad effettuare altri adempimenti richiesti per il rimpatrio o la regolarizzazione *nell'arco temporale che andava dal 15 settembre 2009 al 30.4.2010.*

Come detto, il dettato normativo e le circolari dell'Agenzia delle entrate chiarivano senza incertezze che *i destinatari delle disposizioni concernenti l'emersione delle attività detenute all'estero* erano quelli interessati dalla normativa sul *"monitoraggio fiscale"* ossia *le persone fisiche, gli enti non commerciali e le società semplici ed associazioni equiparate, fiscalmente residenti nel territorio dello Stato.* In tale ambito soggettivo erano ricomprese le persone fisiche titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo. Restavano, invece, *esclusi gli enti commerciali, nonché le società, sia di persone o società di capitali, ad eccezione delle società semplici.*

Oltre cento sono stati i miliardi di euro così regolarizzati. Cento miliardi è una cifra che si fatica ad immaginare e comprendere. Essa stessa offre un quadro attendibile ed inquietante della vastità del fenomeno dell'evasione fiscale in questo Paese. Oltre cinque miliardi di euro è stato il gettito fiscale che lo Stato ha recuperato. Tali dati si registrano, non si giudicano.

Alcune *prime evidenze investigative* stanno emergendo quale dato costante delle operazioni di regolarizzazione in concreto effettuate.

Allo scudo fiscale hanno acceduto, in grande prevalenza e di fatto, non le persone fisiche titolari di redditi di impresa o di lavoro autonomo, o soggetti equiparati ma le persone fisiche che avevano sottratto alle imprese di capitali i loro beni ed i loro ricavi. Non i redditi *"di"* impresa, ma i redditi *"dell"* impresa, acquisiti da persone che li avevano fatti propri senza rispettare le regole di una ordinata organizzazione imprenditoriale, da persone che consideravano tali società di capitali come dotate di personalità giuridica distinta e separata rispetto alla loro quando faceva comodo (per limitare la loro responsabilità patrimoniale) ma *"cosa loro"*, quando lo ritenuto più conveniente.

Le società di capitali di per sé non potevano accedere allo scudo fiscale non essendo tra i soggetti legittimati. Per tale ragione non potranno invocare a loro favore ed a favore dei loro amministratori gli effetti estintivi e preclusivi connaturati all'emersione. Anzi, la più parte degli amministratori o dei soci infedeli che opporrà lo scudo fiscale in sede di verifica fiscale, sostenendo che le disponibilità finanziarie patrimoniali erano delle società di capitali cui sono state sottratte, si autodenuceranno di gravi reati patrimoniali (appropriazione indebita) e societari (infedeltà patrimoniale) non coperti dallo scudo e graveranno gli uffici finanziari di un dovere di denuncia all'Autorità giudiziaria e di un dovere di verifica rispetto alla posizione fiscale delle corrispondenti imprese. E non sempre sarà agevole per loro dimostrare che si tratta di proventi personali, acquisiti in relazione allo svolgimento di occulte e parallele attività di impresa individuale.

Non solo, ma è venuta in rilievo una *prassi di frammentazione delle dichiarazioni di emersione* (per importi unitari ridotti) di modo che a fronte di importi regolarizzati di valore complessivo milionario ne sono state predisposte decine se non centinaia, da usare alla bisogna, per quanto strettamente contestato dall'Amministrazione finanziaria e dunque necessario, con la pretesa di farlo progressivamente, non subito e pure per il futuro.

Ancora. È risultato che, nei paesi ove il dato è stato suscettibile di controllo, *alla data del 31.12.2008 molte delle somme "scudate" non erano detenute all'estero* e che vi hanno trovato rifugio solo dopo il settembre 2009 (dopo l'inizio dello scudo) redditi "nuovi e neri" delle imprese, per beneficiare della lieve aliquota del 5% (certo inferiore a quella di importo 7 volte più alto che grava ordinariamente le imprese). Ed è facile immaginare cosa può essere avvenuto nei paesi per i quali non opera alcuno scambio di informazioni fiscali.

Quale etica in questi comportamenti e in queste interpretazioni non di rado sostenute dal consiglio di professionisti e operatori bancari e finanziari parimenti non disinteressati rispetto ad esse? Quale lealtà verso lo Stato e quale verso gli altri contribuenti? Quelli che hanno pagato tutto, integralmente, senza sconti e a tempo debito.

C'è la speranza di non sentirsi dire che è sleale *uno Stato che nei fatti disconoscerà gli effetti dello scudo per percentuali verosimilmente molto alte del complessivo ed impressionante importo scudato*, se è vero che in alta percentuale corrispondente le attività finanziarie così "regolarizzate" era state costituite sot-

traendo fondi alle imprese di capitali; la speranza che non sarà incolpato lo Stato se non consentirà di reintrodurre questi fondi nel circolo “virtuoso” dell’economia al comodo e conveniente costo del tasso del 5%, se chiederà per essi le imposte dovute con le sanzioni e gli interessi richiesti a tutti, anche a quelli “da sempre poco furbi e niente affatto scaltri” e se esigerà di far celebrare processi penali per le condotte di autentica ruberia. La speranza che non si invocheranno interpretazioni “comprehensive”, di insano realismo e di frainteso “buon senso” per un fenomeno che è davvero esteso, come forse ancora oggi non si comprende. *La speranza che chi ha a cuore davvero l’etica dell’impresa bancaria e dei professionisti si porrà dalla parte di chi quelle tasse “le ha pagate tutte, integralmente, senza sconti e tempo debito”, per il bene della propria impresa, a rischio, non di rado, di vederla fallire, ovvero dalla parte di chi esercita un controllo difficile ma fondamentale per garantire basilari esigenze di uguaglianza, evitando di offrire troppa comprensione, troppi alibi per coloro che dopo aver prima depredate le società di capitali, poi, vorrebbero giustificare a posteriori quanto realizzato con l’asserito (oltre tutto incontrollabile) intento (bontà loro...) di rifornirle di un carburante “speciale” acquistato a poco prezzo.*

Vi è poi un *secondo ambito di situazioni in cui l’etica delle banche e dei professionisti ha ampio spazio*. Spazio altrettanto impervio quanto vitale. E’ quello del *dovere della conoscenza vera e profonda dei rapporti che essi instaurano nella loro attività*, delle relazioni che consentono loro di operare, di vivere e farsi. La necessità che il professionista e l’operatore professionale non rifugga, per paura della responsabilità giuridica, la conoscenza delle condizioni in cui operano e vivono i soggetti che vengono in relazione con lo stesso. Senza pretesa di limitare la definizione dell’ambito (oggettivo e soggettivo) della “responsabilità sociale” chiudendo gli occhi rispetto a quello che costituisce premessa imprescindibile della propria intrapresa. Sì, perché l’etica è anche *dovere di conoscenza, condizione di autentica responsabilità sociale*. L’imprenditore che non conosce le condizioni in cui opera il proprio fornitore, finisce per non riconoscere le condizioni cui egli stesso opera e la mancanza di etica con la quale il fornitore opera, finisce per tramutarsi in mancanza di etica del committente che non apre gli occhi. *Lo stesso è per una banca che, ad esempio ai fini della normativa antiriciclaggio, non conosce o finge di non conoscere il proprio cliente, la sua storia, le sue competenze, la sua capacità economica. Parimenti è per il professionista.*

4 § Conclusioni

Sentirsi dire, ancora una volta, al fondo, che, anche nel settore finanziario, *il problema è anzitutto culturale, ossia di reale atteggiamento verso la legalità da parte dei cittadini* (imprenditori o lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi o professionisti che siano) può apparire *considerazione scontata, quasi vuota, che scoraggia*. Porre il problema della cultura della legalità è stimato da molti ormai analisi priva di presa e di rapporto immediato con la complessa realtà da gestire e governare, qualcosa di utile per i nostri figli ma non per noi, qui ed ora. *Eppure una risposta più vera ed efficace non è data* perché le altre risposte solitamente spacciate per soluzioni pronte ed efficienti costituiscono null'altro che palliativi della malattia, che, nascondendola, l'alimentano.

Davvero a cuore aperto, occorre chiedersi se la risposta ad ogni “nuovo” problema vada ricercata sempre in una “nuova” norma, stimandola per forza, necessaria, più adeguata, più aderente alla realtà socio-economica ed alle dinamiche del mondo del lavoro, più moderna e capace di governarla di quelle “vecchie”. O se si debbano sempre rimproverare i controllori della loro inadeguatezza ed impotenza. *Merita domandarsi se tale risposta non possa mai essere affidata all'osservanza reale e generalizzata delle regole e alla costruzione della condizioni affinché essa si realizzi, oltre che al sentimento di responsabilità dei cittadini nel rapporto con le regole date e delle autorità di controllo rispetto alle loro funzioni ed incombenze*. Dunque, ampio è lo spazio per un atteggiamento etico e responsabile socialmente, secondo più prospettive e per più soggetti.

E' necessario domandarsi, ancora, se un *legiferare forsennato, a tutti i livelli delle articolazione dello Stato e degli enti territoriali e locali, valga davvero a chiarire quali siano i comportamenti virtuosi, a contenere i fenomeni sociali ed economici devianti e pericolosi*, in difetto di una corrispondente sensibilità circa il fatto, come recita l'articolo 41 della Costituzione, che *“l'iniziativa economica privata è libera”* ma *“non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*.

Da una vera e leale tensione verso questo equilibrio non si può prescindere, anche considerando che una libertà senza limiti priva spesso di vera dignità chi ne rivendica l'esercizio sregolato, insicuro e senza effettivi controlli, di per sé stimati invasivi.

Ed è necessario che chi può, veda, sappia e dica.

E' il tema della *conoscenza dei fenomeni di distorsione del mercato e dell'economia e della responsabilità che da essa scaturisce*. Ma è anche il tema di un *esercizio competente e responsabile del controllo*. Non solo delle istituzioni, ma anche dei professionisti e degli operatori bancari.

Proprio grazie allo spiegarsi di controlli e verifiche autorevoli e competenti, accompagnati da atteggiamenti socialmente responsabili, che vi può essere lo spazio, e non solo la speranza, di una economia, non necessariamente più giusta, certo migliore.

Se molte delle regole non trovano in se stesse la forza della loro effettività, né nei controlli, una tal energia possono trovarla nella coscienza intima e profonda e nel sentimento di responsabilità di chi deve osservarle e concorre a farle osservare.

Questo è vero per i professionisti, per le banche, per le finanziarie come è vero per l'attività dei magistrati. *Non tutto possono le leggi, sia nel difendere che nel consentire, e non tutto può esser loro chiesto. Molto è rimesso alla libera coscienza degli individui.*

In un bellissimo libro¹⁵ è dato leggere un efficace commento ad una frase di Platone, tratta dall'apologia di Socrate: *“il giudice non siede allo scopo di amministrare a suo piacimento la giustizia, ma di decidere ciò che è giusto e ingiusto; ed infatti egli ha giurato di non favorire quelli che vuole, ma di giudicare secondo la legge. Perciò né noi dobbiamo abituare voi a spergirare, né a ciò vi dovete voi stessi abituare”*. La tesi, citata dal libro, così chiariva: *“le parole che Socrate rivolge ai suoi giudici, valide nel 399 a. C., nulla hanno perso di tale validità con il trascorrere dei secoli. Ogni Stato libero, cioè rispettoso della libertà dei singoli, ha sempre avuto nella storia la stessa preoccupazione: che il giudice fosse libero di giudicare secondo la legge e la sua coscienza... per garantire la Magistratura, cioè per attuare la vera libertà del giudice da ogni influenza di qualsiasi organo e individuo, è chiara la necessità di rendere indipendente il giudice, anche se è evidente che nessuna soluzione definitiva sarà mai data al problema perché solo la coscienza del giudice potrà fare in modo che la sua volontà possa determinarsi liberamente: sine spe nec metu. Garantire l'indipendenza del giudice significa in sintesi voler fare in modo che la decisione di lui possa derivare dalla sua libera convinzione senza che questa possa subire interne ed esterne influenze e fare in modo che la decisione stessa non possa avere per chi l'ha pronunciata conseguenze tali da rendere più diffi-*

15 “Qualunque cosa succeda”, di Umberto Ambrosoli

cile l'assumere libere decisioni Dobbiamo dire che non tanto sulle garanzie legislative è basata l'indipendenza del giudice, quanto sulla sua ferma coscienza. Il problema dell'indipendenza del giudice non è in ultima istanza un problema che si possa in sede legislativa compiutamente risolvere. Che, per quanto perfette possano essere le leggi, sempre potranno contro la libertà di giudizio del giudice aversi tentativi di violazione, cui al di là delle garanzie legislative, solo l'alta coscienza del suo ufficio ed il senso altissimo delle sue funzioni saprà opporre valida difesa. A quei giudici che dispersi in sedi malagevoli e difficili, sono più soggetti ai tentativi di chi ha interesse a che le loro decisioni non siano come in effetti sono e a quelli che, per la delicatezza della loro funzioni, più si trovano a dover agire tra contrastanti interessi, particolarmente pensiamo: il Consiglio superiore della Magistratura è un assai utile mezzo di difesa. Ma nessuna legge li garantirà mai appieno; fortuna è che nel giudice che, solo con la sua coscienza, decide la questione a lui affidata, possiamo e dobbiamo per le tante e continue prove, avere la massima fiducia.

Queste parole rinfrancano, perché senza offrire certezze, costituiscono testimonianza di un sentimento di rispetto per il lavoro dei magistrati, unica ricchezza della quale, in qualsiasi tempo, non è dato fare a meno. Rispetto che, sia detto subito e chiaro, non nasconde alcuna pretesa di assenza di critiche.

Le scriveva, oltre cinquanta anni fa, un giovane laureando in giurisprudenza che presto sarebbe divenuto avvocato, Giorgio Ambrosoli. Un Professionista ed un Uomo di Stato.

Una di quelle persone, per dirla con Camus, il cui pensiero è valso a cambiare il mondo, con l'esempio e con la vita.

Rimini, 18 marzo 2011

INTERVENTO
di LIONELLO MANCINI
Giornalista de “Il Sole 24 Ore”

* * *

Affronterò in questo intervento un particolare tipo di crimine che tutt’ora sfugge ampiamente a ogni controllo e di un tessuto criminale che molto gelosamente custodisce i suoi segreti. Mi riferisco al reato di evasione fiscale e ai tanti soggetti che lo commettono, ai tanti altri che lo rendono possibile, efficiente e molto difficile da contrastare. Alcuni professionisti mi hanno detto apertamente di essersi arrabbiati, quando hanno letto i miei articoli su questo tema. Credo che questo sia avvenuto perché con un linguaggio molto diretto (l’essere solo un giornalista mi consente di esprimere concetti forse imprecisi, ma che arrivano prima) ho descritto su *Il Sole 24 Ore* una realtà molto nota da queste parti, ma di cui nessuno ama parlare.

Rimini dista meno di 20 chilometri da un paradiso fiscale. Da tempo San Marino ha piegato al rastrellamento del denaro di qualunque provenienza le sue regole socioculturali, ma anche le sue strutture politiche, amministrative, le normative economiche, le regole finanziarie e talvolta – è accaduto – anche istituzionali. San Marino ha vissuto anni di vacche grassissime, favorendo il nascondimento e il riciclaggio del denaro sottratto al fisco italiano o di quello, ancora più ripugnante, provento del crimine organizzato. Oggi San Marino è in crisi, perché il meccanismo si è inceppato e il Titano vorrebbe stringere con l’Italia accordi su nuove basi (o almeno dice di volerlo fare); basi che, tuttavia, ancora oggi il Paese non pare aver individuato né sembra essere in grado di consolidare prospettive nuove. Questo stesso concetto è stato espresso, di recente, in Parlamento, da Sonia Viale, sottosegretaria del ministro dell’Economia, Giulio Tremonti.

Ma arriviamo al punto che mi preme sopra ogni altro: svolgendo le inchieste, mi sono convinto di una cosa forse banale ma non troppo citata. Ed è che il sistema sammarinese non sarebbe mai potuto nascere, svilupparsi e raggiungere i picchi di grande efficacia che sappiamo (almeno sino al 2008, poi è suonata l’ora

della Procura di Forlì...) senza il decisivo apporto di competenze, discrezione, fattiva complicità e di infaticabile continuità di ottimi professionisti italiani. Mi riferisco particolarmente a quella rete che io suppongo vasta, solo italiana e molto riminese, che gestisce i risparmi, le contabilità, i bilanci, le architetture societarie, i movimenti di contante per favorire le migliaia di nostri connazionali che hanno fatto ricchi i sammarinesi consegnando loro i soldi sottratti alla collettività italiana.

Questo è un fenomeno che tutti conoscono e che viene da tutti ammesso e giustificato con varie motivazioni. Però è un fenomeno che richiede discrezione, che merita di parlarne a bassa voce, magari con una strizzatina d'occhi, ma sempre in *camera caritatis*; meglio ancora se lo si dà per scontato, se si parte dalla sua esistenza, se non se ne evocano i profili e se ne tacciono i meccanismi, non ci si attardi sulle cause e sui protagonisti. L'ottimo è, comunque, non parlarne affatto.

Consentitemi una notazione non proprio fattuale, un'impressione: questo atteggiamento, assai diffuso tra professionisti e operatori economici riminesi, fa abbastanza impressione a chi viene da fuori. Io penso che sia chiaro a tutti a cosa dico sto parlando, di un fenomeno qui etichettabile come "assoluta discrezione", ma che altrove si chiamerebbe "omertà".

Prendiamo le (poche) inchieste giudiziarie che si sono concentrate su questo fenomeno. L'entità, la diffusione, la gravità e le conseguenze del fiancheggiamento, dell'asservimento di competenze a comportamenti *border line* o addirittura fuorilegge, sono fissate con precisione nei fascicoli giudiziari (per ora solo quelli della Procura di Forlì; tra breve anche nelle sentenze del Tribunale di Rimini, dopo un ventennio di grande silenzio per la Procura. Un ventennio che sembra finalmente volgere a termine. E di nuovo si palesa in questa sala lo "strano fenomeno": io non ho pronunciato alcun nome, ma tutti hanno capito perfettamente di cosa e di chi sto parlando. Davvero, una peculiarità bizzarra e tipica della ricca, gaudente, solitamente ciarliera landa romagnola.

Torniamo alle carte delle inchieste e delle rogatorie con San Marino cui mi riferivo poco fa. In questi faldoni si trovano numeri precisi sulla provenienza dei soldi nascosti sul Titano e si colgono proporzioni impressionanti tra i capitali che provengono da Pesaro, Rimini, Cesena-Forlì – che sono la stragrande maggioranza – rispetto a quelli di altre aree del Paese. In quelle stesse carte, si trovano i nomi e le imprese di noti manager bancari italiani, alcuni addirittura arrestati; si trovano banche commissariate, traffici di banconote di grosso taglio misteriosamente sfuggiti per decenni a ogni valutazione, controllo o provve-

dimento. Basta, invece, navigare sui siti sammarinesi per incontrare nomi di professionisti, molti riminesi, che legittimamente gestiscono banche e finanziarie del Titano, ovvero gli strumenti del sistema di raccolta del paradiso fiscale marchigiano-romagnolo.

Mi chiedo se, davvero, questo deprecabile costume dell'evasione e dell'elusione, che dalle spiagge trova rifugio sul monte, sia solo un problema giudiziario. Io non credo. È innanzitutto un problema di educazione civica e di etica, concetti che molto meglio di me ha espresso poco fa Di Vizio e che io sottoscrivo in pieno.

Sono d'accordo con chi dice dal palco dell'ultimo congresso dei commercianti: “Va avviata la terza guerra mondiale contro i paradisi fiscali”, aggiungendo “è inammissibile che vi siano Paesi che non forniscono informazioni sui conti e sui controlli societari.” E faccio mio anche l'invito a vincere l'opacità “di chi nasconde le ricchezze dietro un tenore di vita di gran lunga superiore a quanto dichiarato al fisco” perché sono frasi pronunciate il 20 ottobre 2010, a Napoli, dal Presidente dell'Ordine, Claudio Siciliotti. Vi chiedo: si ragiona così, alle pendici del Titano? Si è ragionato così, a Rimini, Pesaro, Cesena, Forlì, negli ultimi quarant'anni? Quanta parte del benessere di questo ricchissimo territorio è stata costruita sulla base delle parole pronunciate da Claudio Siciliotti?

Mi è capitato spesso di parlare con alti esponenti della società riminese, politici, amministratori, avvocati, magistrati, responsabili di ordini professionali e categorie economiche, industriali, sindacalisti, commercianti, preti. Tranne rarissime eccezioni le risposte standard che ho ricevuto sono state di tipo agreste, parlavano di “mele marce” e “pecore nere”, due categorie sempre quantificate in “un numero ridottissimo”; oppure sprezzanti: “Certo che San Marino ne ha fatte di tutti i colori, ha commesso un sacco di errori!”; né sono mancate le risposte *benaltriste*: “Qui ci sarà anche un po' di nero, ma vuoi mettere i capitali mafiosi?!”; riduttive: “In fondo su cento miliardi scudati solo tre o quattro erano a San Marino”, quasi sempre lamentose: “Con un fisco così esoso e pasticione in Italia è ovvio...”.

Ma il fisco è esoso e rapace con tutti gli italiani. Perché, allora, la maggior parte dell'evasione raccolta a San Marino, le dichiarazioni dei redditi tecnicamente inappuntabili, ma vergognose nella loro esiguità, sono di questa provincia e delle altre province confinanti con il Titano? Perché dai professionisti riminesi non risulta una sola segnalazione di operazioni sospette? È vero, non è che il resto d'Italia brilli nel rispettare la legge che le impone, ma quanti professionisti vivono gomito a gomito con una paradiso fiscale? con una San Marino in cui, a occhio, le operazioni sospette dovrebbero essere un fattore quantitativamente

importante? Voglio dire che se le centraline *antismog* risultano spente in un bosco del Trentino abbiamo un tipo di problema, ma se le rilevazioni non funzionano nel centro di Milano, ammetterete che il problema è tutto un altro...

Ma questo accade “perché le segnalazioni antiriciclaggio rappresentano una pratica con cui il professionista si autodanneggia, mette in fuga la sua clientela.” Così mi è stato risposto, solo pochi giorni fa, da un profondo conoscitore della realtà locale, l'ex Procuratore della Repubblica di Rimini, nonché Presidente della Commissione Tributaria Provinciale, Franco Battaglino. Cito questa risposta e ne indico la fonte, perché l'ho trovata emblematica di una mentalità assai diffusa e perché trova una franca spiegazione del fenomeno di cui sto parlando, da parte di una figura altrettanto emblematica e preposta per un ventennio al controllo di legalità. Ovviamente parole così amichevoli provenienti da una figura così importante, forniscono molte giustificazioni a comportamenti di ogni tipo chesi sono, infatti, profondamente radicati e perfettamente inseriti nel paesaggio socioeconomico di queste province.

Caso Battaglino a parte, voglio aggiungere che dai protagonisti e dagli artefici – non pretendo dai beneficiari – di questa ricchissima area affetta da smarrimenti fiscali, etici e sociali, non ho raccolto una parola di autocritica, alcuna ammissione di attività discutibili, pure presenti e condotte per decenni con grandi arricchimenti e con simmetrica sottrazione di risorse alla propria comunità.

“Attività ormai passate”, come suggeriscono alcuni? A me non pare. E basta citare ciò che diceva poco fa Di Vizio a proposito degli escamotage riscontrati sullo scudo fiscale, addirittura tesi a costituire contenitori già regolarizzati da riempire con i prossimi ricavi in nero. Tutto questo succede anche perché – soprattutto perché – esiste questa grande presenza criminogena della vecchia San Marino. E perché intorno al Monte tutto rigorosamente tace e ingrassa. Infatti le critiche ricevute dopo diversi miei articoli su *Il Sole 24 Ore*, mi sono sembrate deboli, non pertinenti, a volte furbesche e che sempre hanno rinviato alle malefatte dei voraci e smodati vicini di casa sammarinesi. Troppo facile e troppo comodo; ormai, a mio avviso, anche abbastanza ridicolo.

Introducendo questo convegno, il dottor Ferrucini ha detto parole chiare, parole sgradite all'*establishment* ma che lui ripete da anni, pagando anche qualche prezzo. Confermo: chi come Ferrucini ha dato una impostazione precisa alla propria professione, qui a Rimini è malvisto. Risulta evidente – lo è stato anche a me, a più riprese, in alcune conversazioni di questi mesi – che un consulente esperto di giustizia viene vissuto come un *outsider*, un caso a parte, uno “fissato”, perché risulta altrettanto evidente che gli usi correnti sono altri e che

è meglio adeguarsi agli usi, altrimenti il silenzio sorridente ti avvolge, l'umorismo fintamente amichevole ti graffia, l'ambiente mano a mano ti isola. Ed ecco che chi fosse d'accordo con un Ferrucini, pensa bene a non esporsi, agisce con cautela, non critica apertamente l'assetto generale, anche se lo disapprova

La possibilità, per San Marino, di pensare, sviluppare e aggiornare i propri meccanismi di nascondimento sulla base delle contromosse del fisco italiano non è opera dei sammarinesi. Nessuno dei professionisti di Rimini con cui ho parlato sostiene che San Marino sia una culla di raffinati contabili, fiscalisti, esperti societari.

La domanda successiva è: come ha fatto allora a raccogliere sino a 13 miliardi di euro, prima dello scudo fiscale? Tenta la risposta: la rete di competenze di cui si avvale San Marino è al 98% italiana e almeno l'80% di questo 98% è rappresentato da figure professionali riminesi. È una realtà sgradevole da dire, ma – credetemi – è molto più sgradevole da vedere in silenziosa ma costante attività nei decenni. E finché non si riconosce questa banale verità, nulla potrà mai cambiare. Il primo passo per affrontare un problema è nominarlo, dargli un profilo, indicarlo a tutti e – se ce n'è la volontà – studiare nuove soluzioni.

Penso che l'epoca delle vacche grasse sia finita da un pezzo anche per l'Italia. Dalle vacche grasse derivava la possibilità di lucrare anche evadendo le tasse. Continuare, come accade qui a Rimini, ad agire come se tutto fosse rimasto uguale; oppure ritenere che si debba cambiare qualcosa – il meno possibile – è solo fino a che la congiuntura negativa non avrà esaurito i suoi effetti; o anche continuare a sostenere che il problema riguardi i sammarinesi e Tremonti; tutto questo è un'illusione che finirà fra strepiti, sgomento, accuse, dietrologie e presunte invasioni di campo. Tutto questo, cioè, diventerà un problema penale, investigativo e giudiziario.

Invece io sono sicuro che qui a Rimini le risorse per arrivare prima della Guardia di Finanza o della Polizia o della Procura ci siano. Basta volerle attivare anche se – purtroppo – questa volontà non sembra ancora diffusa né chiaramente percepibile. Ma questa volontà esiste. E un primo passo l'ho avvertito chiaramente, qui, stamattina: è quello di indicare come denaro sporco non solo (e comodamente) i proventi realizzati da mafiosi e terroristi, ma anche quello targato “evasione fiscale”.

**NATURA DELLE DISPOSIZIONI ANTIELUSIVE
E RICADUTE SUL SISTEMA SANZIONATORIO.**

di PASQUALE STELLACCI

*Capo Settore Accertamento, Contenzioso e Riscossione –
Agenzia Entrate - Direzione Regionale Emilia Romagna*

* * *

Le pratiche di abuso del diritto oggetto di riflessione da parte della Corte di Cassazione sono determinate nel tentativo di realizzazione, da parte dei professionisti, di pianificazioni fiscali “aggressive”, spesso al limite del vaglio positivo di liceità.

Non è questa la sede per approfondire la distinzione fra lecito risparmio di imposta, elusione fiscale, ed abuso del diritto.

Tutta la polemica che si è innescata sulla sanzionabilità o meno dell’abuso, sia dal punto di vista amministrativo che penale, trae origine dall’affermazione che in definitiva l’abuso è una figura di *common law* utilizzata dalla giurisprudenza comunitaria.

Questo è vero per i tributi armonizzati, che quindi soggiacciono ad un vaglio sistematico della Corte di Giustizia e la cui omogeneità normativa nella legislazione degli Stati membri dell’Unione si deve riflettere anche sui profili interpretativi delle fattispecie.

Per i tributi non armonizzati, invece, l’intervento della giurisprudenza comunitaria, seguita dalla Corte di Cassazione, ha comportato il semplice ampliamento della casistica prevista dal comma 3 dell’articolo 37 bis, D.P.R. n. 600/1973, rubricato “disposizioni antielusive”, che quindi ha subito un intervento “ortopedico” di innesto di ulteriori fattispecie prima non codificate.

Affrontare la tematica dell’abuso del diritto significa parlare necessariamente di elusione fiscale, ossia di strategie per stravolgere il sistema fiscale in modo insidioso, piegando ad esclusive ragioni di risparmio (il)lecito di imposta le fattispecie impositive ed i negozi giuridici.

Il punto che si ricollega all’aspetto sanzionatorio e all’intervento del professionista nella pianificazione fiscale è individuare nella portata del primo comma dell’art. 37 bis, Dpr n. 600/73, rispetto al testo racchiuso nell’art. 10 della Legge

n. 408/90 che, rivolto direttamente all'Amministrazione finanziaria, era norma procedimentale a tutti gli effetti.

Viceversa, il primo comma dell'art. 37 bis, ponendo come “soggetto” *gli atti, i fatti ed i negozi* nei primi due commi, e come “predicato verbale” *sono inopponibili* è norma di diritto sostanziale e diventa procedimentale dal comma 2 in poi (fatta eccezione per il comma 3 che ne definisce il perimetro applicativo), atteso che è definito il potere dell'ufficio di intervenire per disconoscere gli effetti fiscali prodotti e non disattesi dal contribuente in sede dichiarativa (ex comma 1), non prima però di aver conosciuto e confutato le ragioni esposte dal contribuente in risposta all'obbligatoria richiesta di chiarimenti dell'ufficio (comma 4), nonché rinviando la fase della riscossione coattiva all'indomani della sentenza di primo grado, in tutto o in parte favorevole all'ufficio. Il professionista od il contribuente, nel momento in cui viene chiamato ad autoaccertare i propri redditi mediante la dichiarazione, deve tenere conto sia delle norme di diritto positivo contenute nel TUIR che di quanto prescritto dal citato art. 37 bis, rendendo inopponibile all'amministrazione finanziaria gli atti, fatti e negozi abusivi.

Ciò posto, è di ogni evidenza che qualora il contribuente pervenga alla determinazione di un reddito imponibile che tenga conto dei risultati che avrebbe dovuto non opporre in quanto elusivi, lo stesso si renderà responsabile e quindi sanzionabile a mente dell'art. 1 del D.Lgs. n. 471/97, in quanto l'imposta accertata sarà maggiore di quella dichiarata.

Invero, il contribuente, fermo restando la sua libertà contrattuale, ex art. 1322 cc, è obbligato a norma del citato primo comma della disposizione in rassegna, ad adoperarsi al fine di neutralizzare ogni effetto teso, in prevalenza, a compromettere gli interessi erariali.

Si segnala, peraltro, che uno degli ultimi casi di abuso del diritto che ha avuto risalto nella stampa specializzata – sentenza del 29 novembre 2010 della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia – ha riguardato istituti di credito.

In tale occasione, è stato accertato un abuso da parte di istituti nella realizzazione di operazioni di finanza strutturata con banche inglesi, per far valere dei crediti di imposta figurativi su titoli del debito pubblico emessi dallo Stato Brasiliano; l'Agenzia delle Entrate ha irrogato una sanzione nella misura del 260%, riconosciuta pienamente legittima e fondata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia.

Il giudice tributario, nello stendere la motivazione, ha avuto cura di prendere le distanze da una concezione onnivora dell'abuso e ha affermato che l'abuso

deve essere visto in modo selettivo e colpito laddove esiste, seguendo, quindi, l'insegnamento della più accorta giurisprudenza domestica e comunitaria, che valorizza, accanto all'elemento soggettivo, il profilo più squisitamente oggettivo che deve caratterizzare la fattispecie abusiva.

Questi aspetti, che portano all'irrogabilità della sanzione amministrativa, conducono anche alla sanzionabilità di tipo penale dell'elusione (*rectius* abuso), tant'è vero che laddove il contribuente chiamato a provvedere all'autoaccertamento del proprio reddito (presentazione della dichiarazione dei redditi) non tenesse conto dei comportamenti abusivi, senza passare dalla strada dell'interpello del soppresso articolo 21 della 413/91, soggiacerebbe anche alla sanzione penale, proprio perché l'articolo 16 del D.Lgs. n. 74/2000 esclude la rilevanza delle condotte elusive soltanto nel caso di adeguamento all'interpello reso dal (soppresso) Comitato consultivo per l'applicazione delle norme antielusive.

Un'ultima notazione merita la valutazione del ruolo del professionista nella pianificazione fiscale.

Anche da un punto di vista amministrativo, l'articolo 9 del D.Lgs. 472/97 prevede il concorso in evasione. Laddove vi sia evidenza che quel progetto è stato ideato e diffuso da un professionista, egli soggiace alla sanzione amministrativa nella stessa misura per la quale vi è sottoposto anche il contribuente accertato.

Il profilo del concorso del professionista, peraltro, può giustificarsi in quanto questi svolge un ruolo attivo nella commissione dell'illecito attribuito al suo contribuente assistito, tiene cioè una condotta connotata da un proprio ed autonomo disvalore, e che in quanto tale viene sanzionata dall'ordinamento per l'offensività ai principi ed ai beni giuridici a presidio dei quali si colloca la disciplina di reazione all'illecito fiscale amministrativo (D.lgs. n. 472/97) e penale (D.lgs. n. 74/00).

L'USURA QUALE REATO PRESUPPOSTO DEL RICICLAGGIO.

di FLAVIA SFORZA

Avvocato della Banca d'Italia

* * *

Innanzitutto ringrazio l'uditorio, tra l'altro formato essenzialmente da avvocati, quindi credo di potermi concedermi qualche affondo più tecnico-giuridico.

Comunque l'argomento interessa sicuramente varie categorie, ed io sono esponente duplice, della Banca d'Italia quale istituzione ma anche della categoria degli avvocati. Quindi, cercherò di dare una duplice impostazione a questa relazione.

Perché questo tema? Sicuramente perché l'usura, come è stato già autorevolmente detto, è un tipico reato presupposto del riciclaggio. Tra l'altro, tra i reati particolarmente inquinanti del sistema finanziario. Quindi, è un reato che interessa moltissimo anche la Banca d'Italia come autorità di vigilanza.

Quindi l'usura, come tipico reato presupposto è, tra i reati presupposti, sicuramente quello su cui la Banca d'Italia ha competenze specifiche.

Tre profili della mia relazione: a finalità dell'impianto normativo antiusura, le ragioni economiche dell'usura e anche delle scelte legislative che sono state adottate, e le competenze delle autorità creditizie.

Alcuni cenni storici sull'usura. In realtà non ho il tempo di affrontare tutta una serie di interessantissimi excursus sul perché l'usura è un fenomeno antichissimo, moralmente, eticamente e filosoficamente riprovato, eppure fino al 1930 nel nostro ordinamento non esisteva una fattispecie penale di usura. Il Codice Rocco l'ha introdotto, come voi sapete, con l'art. 644, prevedendo tre fattispecie: usura pecuniaria, mediazione usuraria e usura impropria.

Ci si è chiesti perché, prima di allora, non ci fosse una sanzione penale del contratto usurario. Le ragioni saranno chiarite dopo, a posteriori, quando si spiegheranno le nuove scelte legislative.

L'art. 644 c.p. nella versione originaria presentava dei problemi applicativi importanti, che avvocati e magistrati sicuramente conoscono; cioè, il presupposto dello stato di bisogno, che rendeva talvolta anche difficile procedere alla pu-

nibilità del reato, e soprattutto la definizione tautologica di interessi usurari.

C'è stata sicuramente una lunghissima querelle giurisprudenziale su quali fossero gli elementi per valutare il carattere usurario degli interessi.

Vediamo ora l'usura nel testo vigente. La legge n.108 del 1996 è intervenuta, appunto, ad affrontare questi problemi interpretativi che creavano sicuramente grossa confusione a livello applicativo in contrasto con il principio di certezza del diritto. Fondamentale obiettivo della legge n. 108 è stato la definizione in senso oggettivo della fattispecie. Oggettivo, ovviamente, non esclude la sussistenza dell'elemento psicologico del reato, però dà dei criteri di riferimento certi per stabilire quando un comportamento si può considerare usurario.

Ma c'era anche una indubbia ragione di politica economica: in un periodo di altissimi tassi, soprattutto sui mutui, che gravavano sulla popolazione, c'era anche l'obiettivo di una calmierazione del costo del denaro, anche se poi questo obiettivo si è rivelato in parte fallito.

Cosa prevede il nuovo articolo 644? L'usura pecuniaria, la mediazione usuraria (è importante la punizione nella mediazione usuraria e, come vedremo, la regolamentazione della mediazione, invece, creditizia) e, mantenendo un ambito ancora di discrezionalità, l'usura residuale: cioè, l'esistenza di una fattispecie penale anche in caso di interessi sotto la soglia, ma che risultino comunque sproporzionati rispetto alle condizioni comuni di mercato.

Abbiamo visto, sotto un profilo storico, che l'usura per moltissimi non secoli, non è stata punita. Quindi, si è valutato che la sanzione penale del contratto usurario, laddove ci sono anche dei rimedi civilistici, art. 1815 c.c., art. 1448 c.c., nella redazione del Codice Civile, espressamente menzionati per punire queste forme di abuso dei tassi; evidentemente si è voluto ricorrere alla sanzione penale perché, attraverso il contrasto dell'usura, si contrastano altre condotte illecite strumentali, cioè i reati di estorsione, e anche riciclaggio.

Tra l'altro nell'accertamento del reato di usura si ha come ulteriore benefit l'accertamento di altri importantissimi reati: per esempio, di abusivismo bancario e finanziario.

Quindi, nuova struttura del reato che, più che delitto contro il patrimonio, anche se è inserito tra i delitti contro il patrimonio, forse potrebbe essere più correttamente definito un reato di ostacolo al corretto esercizio del credito: ormai l'usura viene inserita tra i reati ostacolo, come può essere l'ostacolo all'attività di vigilanza oppure l'abusivismo.

Quindi, finalità della legge: una moralizzazione e razionalizzazione del mercato del credito.

Per parlare di usura non si può non affrontare un concetto, che è quello di

raZIONamento del credito. È stato anticipato come uno dei problemi fondamentali che spingono gli usurati al ricorso, appunto, al credito illegale, è proprio il problema di non poter accedere al mercato del credito legale. Il razionamento cos'è? Un'inefficienza del sistema finanziario? Ovviamente è stato valutato. In realtà esiste una fisiologia del razionamento, cioè una funzione di selezione di quelle iniziative imprenditoriali e di consumo meritevoli di sostegno.

Chiaramente un'area d'inefficienza ci può essere soprattutto nella valutazione individuale per piccoli prestiti a privati e imprese, perché anche questa selezione del credito ha un costo per le banche, e quindi più basso è l'importo del prestito, più standardizzata è la selezione.

Quindi, il rischio che ci sia una domanda cosiddetta marginale di credito, che non trova soddisfazione nei canali legali, effettivamente c'è. Però non c'è nessuna connessione automatica tra razionamento del credito e usura.

Allora, il problema che ci si è posti; ma il tasso soglia, così com'è previsto, attenua o aggrava il razionamento? In realtà è già stato anticipato dal dottor Castaldi, appunto, nelle varie occasioni in cui il Governatore Draghi ha potuto parlare dell'argomento, che il tasso soglia talvolta si è rivelato, soprattutto quando è troppo alto o troppo basso, inefficace, con fenomeni addirittura di aumento del razionamento proprio a carico della clientela marginale. Perché un tasso soglia non adeguatamente calibrato, può provocare una riduzione del rischio che le banche sono disposte ad assumere per dare credito a questa clientela marginale.

Quali sarebbero le soluzioni per risolvere il razionamento del credito? Sicuramente punire l'abusivismo finanziario. Questo è avvenuto con la regolamentazione della mediazione creditizia e la sanzione dell'agevolazione all'abusivismo finanziario, che ritroviamo sempre nella legge 108.

Altre soluzioni per la domanda marginale di credito, alcune presenti nella legge 108, sono per esempio i fondi di prevenzione e solidarietà, che costituiscono le forme di garanzia collettiva che aumentano il merito creditizio della clientela marginale, favorendo il ricorso, quindi, di questi soggetti in difficoltà al credito ufficiale.

E poi c'è tutto il grossissimo filone della finanza etica, su cui ovviamente non ho tempo per parlare.

Vediamo ora le ragioni dell'introduzione del tasso soglia: facilitare l'accertamento del reato, eliminando quindi l'alea di punibilità ed anche la discrezionalità dei giudici: calmierare il costo del denaro, ma questo con esiti diversi da quelli attesi.

Quali competenze hanno le autorità creditizie sulla tematica dell'usura?

Distinguiamo quelle del Ministro dell'Economia e quelli della Banca d'Italia. Il Ministro dell'Economia ha questa duplice competenza: annualmente classifica le operazioni creditizie in base a categorie omogenee. La legge indica natura, importo, una serie di criteri in base ai quali queste operazioni vengono classificate. Quindi, annualmente c'è un Decreto del Ministro dell'Economia con la classificazione delle operazioni. E trimestralmente pubblica il tasso effettivo globale-medio, che, come sapete, aumentato del 50%, determina il tasso-soglia oltre il quale il prestito è, di per sé, usurario.

La Banca d'Italia, invece, ha il compito importantissimo della rilevazione dei tassi, rilevazione che avviene ovviamente su segnalazione degli operatori, che trimestralmente devono indicare il tasso effettivo globale medio, sulla base di istruzioni emanate dalla Banca d'Italia.

La Banca d'Italia emana le istruzioni applicative della legge, rileva i tassi, esercita una vigilanza, sia cartolare, sia informativa che ispettiva sugli intermediari, per verificare il corretto adempimento di questi obblighi.

Vediamo ora la metodologia della rilevazione. Rimando alla lettura delle istruzioni, che sono molto puntuali. E' emerso che era impossibile raggiungere un tasso unico per tutte le operazioni, e si è preferito il sistema della media aritmetica semplice.

Vediamo cosa è stato escluso dalla materia della rilevazione. Operazioni non influenti come quelle con non residenti e in valuta estera, ma questi più che altro per la scarsa significatività statistica, sul peso globale della rilevazione. Operazioni distorsive perché fanno riferimento a una patologia del rapporto, crediti in insofferenza, ristrutturati. Ciò perché il tasso effettivo globale medio dovrebbe rappresentare il costo medio di un finanziamento per un qualunque creditore. Quindi, quelle indicate sono operazioni fuori dalla norma e non vengono giustamente rilevate.

Alcuni oneri di penalizzazione e particolari voci di costo su cui si sono particolarmente appuntati gli operatori del diritto, sotto vari profili: uno riguardava gli interessi moratori. Gli interessi moratori hanno rappresentato per un primo periodo di applicazione della legge, una voce completamente non oggetto di rilevazione.

Tuttavia, sia la legge del 2001, nella relazione introduttiva, faceva riferimento alla questione degli interessi moratori, sia molti giudici applicavano il tasso soglia anche agli interessi moratori; perciò si è ritenuto più corretto, a partire dal marzo 2003, rilevarli, però pubblicarli separatamente. Cioè, giustamente non vengono inseriti nell'ambito del T.E.G.M. ma viene indicata la maggiorazione media per ogni operazione, che potrebbe essere un giusto compromesso fra le

opposte posizioni interpretative.

E poi il grossissimo argomento della commissione di massimo scoperto, che alla fine ha trovato una sua soluzione nella Legge di conversione del Decreto Bersani, la 2/2009, e ora anche nelle nuove istruzioni della Banca d'Italia.

I problemi applicativi più importanti, a livello ovviamente giuridico, di questa legge, sono stati: momento di consumazione del reato. Inizialmente l'usura era considerato un reato istantaneo con effetti permanenti. Poi però la Cassazione ha mutato orientamento andando sempre più verso la tesi del reato a consumazione prolungata o permanente, perché ha ritenuto la riscossione degli interessi come un fatto penalmente rilevante, non un post factum irrilevante, quindi dando rilievo alla riscossione effettiva, anche sulla scorta dell'art. 644ter c.p. in tema di prescrizione del reato, che la fa decorrere dall'ultima riscossione.

Questo però ha portato, come effetto perverso, che si applicasse questa nuova normativa anche a mutui e altri rapporti che erano stati contratti anche decenni prima dell'introduzione della legge, e quindi con un problema anche forse di iniquità sociale.

Su tutta questa enorme querelle è intervenuta la Legge 24/2001, una legge di interpretazione autentica, che ha dato l'interpretazione del 644 nel senso che la consumazione del reato si valuta al momento della stipula, quindi della pattuizione.

Su questa legge, una congerie di ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale, che con la nota sentenza 29/2002 invece ha ritenuto legittima questa interpretazione.

Devo dire, però, che i magistrati non si sono dati per vinti, per cui se andiamo a guardare la giurisprudenza successiva, fino anche all'ultimissima Cassazione del 2009, si è tornati comunque all'orientamento per cui è la riscossione degli interessi segna il momento di consumazione sostanziale del reato, ed è irrilevante che sia volontaria, coattiva, ecc..

Quindi, la Magistratura ha dato un'interpretazione in un certo senso difforme da quello che si era tentato di propugnare ex lege.

Altrettanto possiamo dire per la commissione di massimo scoperto, dove talvolta le posizioni giurisprudenziali si erano poste in difformità da quello che sembrava essere l'orientamento del legislatore.

La Legge n. 2 del 2009 ha innanzitutto disciplinato questa voce di costo, che in effetti poteva portare ad alcune forme di approfittamento. L'ha disciplinata, regolarizzata, e ha indicato chiaramente che va considerata tra le voci da includere nel tasso effettivo globale medio.

Le istruzioni emanate da Banca d'Italia nell'agosto 2009 hanno infatti

chiaramente ricompreso questa voce nel calcolo del T.E.G.M., e tra l'altro la Cassazione di marzo 2010, la 12.028, ha di nuovo ribadito come questa voce di costo sicuramente rientra nell'ambito del T.E.G.M..

Concludiamo su usura e riciclaggio, perché eravamo partiti da questo tema. Perché usura e riciclaggio? Abbiamo visto che l'usura è un tipico reato presupposto del riciclaggio, perché? Proprio per la sua naturale, intrinseca movimentazione di denaro che la contraddistingue. Uno dei casi emblematici del riciclaggio è il nascondere e occultare i proventi di pratiche usurarie. Tra l'altro, l'usura è uno dei reati più tipici della criminalità organizzata, affiancata a condotte estorsive, mirate ad aggredire il patrimonio dell'usurato. Quindi, veramente l'impatto sociale è gravissimo.

In tema di usura e riciclaggio, assistiamo a una sinergia di competenze, potrei dire, perché in capo alla medesima autorità, Banca d'Italia e UIF, ci sono competenze di vigilanza sugli intermediari e di contrasto di entrambi i fenomeni. Quindi succede che, in capo alla medesima autorità, è maturata una profonda conoscenza di entrambi i fenomeni.

Questa approfondita conoscenza dei fenomeni ha consentito l'individuazione di tipiche operazioni sospette di riciclaggio, di proventi derivanti da pratiche usurarie.

Questo cosa ha condotto?

Per esempio, ne accennava il dottor Castaldi come integrazione degli indicatori di anomalia, ad alcuni schemi particolari di anomalia. Uno di questi è, appunto, lo schema di anomalia in materia di usura.

La UIF nel 2009, ha emanato questo schema di anomalia in tema di usura, che compendia gli indicatori di anomalia più significativi, specificamente in materia di usura, al fine di consentire una corretta segnalazione di operazioni sospette.

Rimando, quindi, alla lettura di questo schema, di quali sono gli indicatori più significativi.

Uno dei concetti fondamentali alla base di questo schema è che per un efficace adempimento degli obblighi di collaborazione attiva, è necessaria una corretta e completa definizione del profilo economico e finanziario del cliente.

L'errore che è stato ravvisato, più diffuso negli operatori, è non dare una corretta definizione di questo profilo economico finanziario. Talvolta si inscrivono nella categoria famiglie consumatrici, operatori che sono imprenditori e che quindi movimentano il conto in maniera del tutto anomala rispetto a quello di una famiglia o comunque di un privato.

Infine lo scopo sia del decalogo del 2010 emanato dalla Banca d'Italia, sia

dello schema di anomalia del 2009, è promuovere una cultura di prevenzione dell'illegalità nel sistema bancario e finanziario.

Quindi, a conclusione di questo intervento, si può affermare che lo scopo di tutto questo impianto normativo è prevenire l'infiltrazione criminale e quindi soprattutto sensibilizzare il sistema bancario e finanziario ad una cultura della prevenzione.

LA TRASPARENZA FINANZIARIA
NELL'ESPERIENZA INVESTIGATIVA

di MARGHERITA BIANCA TADDEI
Consigliere di Corte di Cassazione

* * *

Innanzitutto vi ringrazio dell'ospitalità.

Sono "straniera", non sono di questa zona e non la conosco molto, se non appunto per questi risvolti professionali che mi hanno portato, soprattutto nell'ultima parte della mia attività di Pubblico Ministero, a confrontarmi con le problematiche investigativo-finanziarie nate con lo Stato di San Marino, dove peraltro ho conosciuto una collega splendida, un avvocato che si interessa dei rapporti di collaborazione fra le autorità giudiziarie degli altri Paesi e quella di questo piccolissimo Staterello, che è una rocca, ma che ha una grande verve ed una grande volontà di porsi in evidenza sul piano finanziario internazionale.

Voi saprete meglio di me che San Marino, in campo bancario-finanziario, ha come principale obiettivo quello di porsi come interlocutore bancario privilegiato della Svizzera.

Io non credo che sia l'Inghilterra il paese che attualmente detta legge in materia finanziaria, ma che sia proprio la Svizzera, Stato fortemente influenzato dalla presenza dell'azienda bancaria e che, pertanto, non teme di essere contraddetto quando parla in materia bancaria - finanziaria.

Pecunia non olet secondo la loro norma morale e sulla base di questo principio questo Paese raccoglie capitali da tutto il mondo e dalle più varie congerie e possibilmente riesce a renderne non conoscibile all'esterno, la provenienza.

Non disponevo di un grande bagaglio di conoscenza in campo finanziario quando ho esordito nella mia attività di Pubblico Ministero: ho fatto la tesi sui contratti bancari, ma non è stata quella che mi ha portato ad occuparmi della materia economica e finanziaria nell'ambito delle indagini, è stato un caso, ve lo racconto, se avrete la bontà di ascoltarmi.

Se vi annoio me lo direte.

Io, dopo aver lavorato sei anni come Giudice Istruttore, prima a Milano e poi a in un paese di frontiera che aveva una bella realtà economica – parlo degli

anni Ottanta – Busto Arsizio, sono dovuta ritornare rapidamente a Milano per problemi famigliari e mi sono convertita da Giudice a Pubblico Ministero ed è stata una grande fatica.

Il Pubblico Ministero, proprio con la nuova normativa codicistica, aveva appena cominciato a dirigere le Forze di Polizia.

Di tutte le prerogative che ha il Pubblico Ministero, la più incisiva è proprio questa della direzione della Polizia Giudiziaria.

Noi abbiamo tre Polizie che hanno competenze settoriali

Una di esse, in materia economico-finanziaria, vanta una grossissima tradizione di competenza specifica : è la Guardia di Finanza, che ci invidiano in tutto il mondo.

Quando sono arrivata a Milano ho cominciato a lavorare con la Guardia di Finanza perché ho scelto di occuparmi di una materia, quella della Pubblica Amministrazione, che credevo tranquilla e che pensavo mi avrebbe consentito di dedicarmi anche alla mia famiglia.

Fatto sta che dopo soltanto 9 mesi che ero alla Procura di Milano ed avevo iniziato ad occuparmi di appalti è scoppiata la vicenda di “Mani Pulite”.

Quella si è rivelata una vera e propria emergenza e mi sono dovuta inventare un nuovo modo di investigare, perché vi assicuro che nessuno era preparato e tecnicamente attrezzato a sopportare quell’impatto micidiale, che, sotto un profluvio di dichiarazioni, confessioni e quant’altro stava sgretolando il sistema partitico italiano e che aveva già mostrato ampiamente di essere estremamente fragile e corrotto, molto poco adeguato a rappresentarci in Europa, dove stavamo per entrare.

Quindi mi sono dovuta rapidamente adeguare a queste evenienze ed ho cominciato a fare conoscenza di bilanci e conti correnti.

Seguivo un’indagine che riguardava una grossissima truffa alla CEE, in cui circolavano consistenti somme di danaro e c’era un bel plotone di professionisti, non tutti di matrice privata, che indirizzavano queste somme, frutto appunto dei più svariati inganni..

Fra le tante imprese coinvolte in questo giro di denaro sporco ho individuato il rappresentante finanziario di una primaria azienda di comunicazione italiana, che non era la RAI, e ho seguito la mazzetta che aveva appena versato al Direttore Generale del Ministero delle Finanze per ottenere l’approvazione di una particolare norma di legge in materia di IVA..

Seguendo il percorso bancario di questa mazzetta, in particolare un assegno, sono arrivata a scovare i fondi neri dell’azienda, nascosti presso le banche italiane, – non estere, – collocati in libretti al portatore e destinati a sopperire quelle

inconfessabili esigenze pratiche da soddisfare, all'occorrenza, con un apporto di denaro di provenienza anonima.

Decisi di intervenire sulla banca principale di questa azienda. Decisi a sera inoltrata (verso le 23:00),di eseguire una perquisizione,con un giovanissimo Tenente della Guardia di Finanza prontissimo ad eseguire alla lettera le mie direttive.. L'indomani ci siamo presentati nella principale banca di questa azienda ed abbiamo cominciato la perquisizione. Siamo arrivati alle 8 di mattina e ce ne siamo andati alle 21, distrutti, però avevamo fatto un meraviglioso bottino.

Non solo avevamo costretto il direttore di quella filiale ad esibire i registri dove,a mano,erano registrate, con le indicazioni fondamentali, le operazioni giornaliere effettuate in contanti...

Questa norma di contabilità bancaria c'è sempre stata in Italia,fin dagli anni 70 poi però non sempre era conosciuta ed utilizzata nelle investigazioni, ma l'importante era che c'era: ed era nata dall'esigenza di individuare i movimenti di denaro per il pagamento dei riscatti, nei sequestri di persona. Va però tenuto presente, che fin dalla terribile emergenza dei sequestri di persona,negli anni settanta, il pagamento del riscatto poteva avvenire con denaro che veniva movimentato su conti svizzeri.

Quando chiesi al Direttore di tirar fuori questo registro, *obtorto collo* questo documento dovette venir fuori e ci consentì di ricostruire le cose.

Recuperammo così il primo tassello per ricostruire una storia che poi è proseguita perché su quei libretti al portatore, che contenevano un'enorme quantità di denaro non contabilizzata e che quindi non compariva in contabilità e bilanci dell'azienda, abbiamo individuato il denaro che era servito per conferire il capitale di società collaterali, anche estere, ed effettuare operazioni economiche che non dovevano,in apparenza, essere ricondotte all'azienda principale...

All'epoca mi interrogavo su che razza di operazione mistificatrice potesse essere quella di creare società estere,che nascevano come dal cappello di un mago, e si posizionavano attorno alle società principali del complesso societario italiano.

Ricostruire la struttura societaria di questa azienda è stata una fatica lunga e complessa.

Da quella iniziale perquisizione sono approdata a società inglesi delle isole Vergini o di quelle del Canale.

Le società inglesi erano gestite da un personaggio particolare di cui a distanza di anni si è risentito parlare: l'avvocato Mills.

L'avvocato Mills era, all'epoca, o il marito o il fratello del Ministro delle Finanze inglesi ed aveva anche un rapporto di parentela anche con chi dirigeva il

Serious Fraud Office, l'organismo investigativo - finanziario inglese che fornisce quella collaborazione internazionale ai Paesi che richiedono di acquisire, in via di rogatoria, notizie sulle *big fraud*. - le grosse frodi - qualificate dal livello quantitativo di denaro frodato.. È un organismo creato dagli inglesi per supportare le necessità di collaborazione internazionale in campo giudiziario.

Ottenere la collaborazione di quell'organismo era diventato il mio obiettivo investigativo.

Potete immaginare la difficoltà del lavoro per una persona che, come me, non si era mai occupata nello specifico di questo ma solo di reati di delinquenza comune. Avevo soltanto un interesse particolare per le scienze delle finanze ed il diritto tributario, ma si trattava di un semplice interesse e non avevo conoscenze specifiche in campo finanziario.

Sempre con il giovane Tenente ho deciso di mettere in piedi una rogatoria e l'Inghilterra ci ha dato assistenza giudiziaria. È stato una bellissima cosa, perché c'era stato un precedente, di cui avrete sicuramente sentito parlare, il caso Calvi, che aveva massacrato le relazioni di collaborazione giudiziaria con l'Inghilterra, tant'è che tutti mi sconsigliavano di fare quel passo perché non c'erano buoni sentimenti nell'ambito della collaborazione internazionale con l'Italia.

Diciamo che le acrimonie durano per quanto durano le persone; tanto più se vai ad indagare e chiedere anche cose che mettono in imbarazzo... Non l'ho detto per dire che l'avvocato Mills era una persona ben sistemata nell'organizzazione pubblica britannica. Quei particolari legami familiari dell'avvocato : comportavano che, con le mie richieste, andavo decisamente a rompere equilibri istituzionali esponendo quantomeno a sicuro imbarazzo la persona a cui chiedevo collaborazione giudiziaria.

Ci abbiamo provato e ci è andata molto bene.

Non solo gli inglesi ci hanno fornito la collaborazione che chiedevamo, ma anche in maniera paritaria e con grande lealtà. Ad onor del vero anche io mi sono comportata con altrettanta lealtà con i colleghi inglesi, anche se i nostri ordinamenti sono fatti apposta per fare andare male i rapporti di umana collaborazione, piuttosto che agevolarli, perché sono completamente diversi.

Io ero un Pubblico Ministero, quindi rappresentavo una ben precisa entità giudiziaria italiana, un potere dello Stato che non poteva essere messo in discussione con prese di posizione autonome ed avevo di fronte un interlocutore poliziotto che aveva una maggiore possibilità istituzionale di movimento, soprattutto dal punto di vista processuale. In sintesi posso dire che quando fu necessario acquisire una prova per sostenere le nostre ragioni davanti all'Alta Corte ;alla quale era stato necessario rivolgerci, mi dissero: “Fai tu la testimo-

nianza.” Io ci pensai e dissi: “Io la faccio, sono disponibile, ma siete sicuri che poi non me la fanno pagare in Italia dicendo che ho male interpretato il mio ruolo e male adoperato il mio potere?”

Allora loro hanno fatto un passo indietro e questo è un modo di porre le cose molto simpatico.

Non sempre accade di ottenere altrettanta disponibilità dalle istituzioni straniere con le quali si deve interagire.

Da quella prima rogatoria se ne sono sviluppate altre ed io ho continuato ad occuparmi della patologia delle relazioni finanziarie, sviluppando rogatorie anche con altri Paesi, attività indispensabile perché non c'è a mio parere niente di più globale del mercato finanziario e delle relazioni bancarie.

Sono così passata ad interessarmi, presso la direzione investigativa antimafia, di riciclaggio e di reimpiego di beni di provenienza illecita riconducibili alle organizzazioni criminali anche transnazionali, interagendo, così, soprattutto con la Svizzera.

L'obiettivo del mio lavoro è diventato, così, quello di sottrarre ricchezza alle organizzazioni criminali.

Da quella prima rogatoria inglese, ho acquisito la certezza che era possibile, e tutto sommato non eccessivamente difficoltoso, creare un sistema sicuro per trasferire, da un luogo del mondo ad un altro, da un soggetto ad un altro, senza eccessivi ostacoli, non solo enormi quantità di denaro ma anche beni, utilizzando società di diritto nazionale e straniero, facendole interagire guidate da una comune cabina di regia, sfruttando le diverse regolamentazioni fiscali, societarie e bancarie dei diversi ordinamenti sovrani e rendendo tali normative e tali diversità complementari all'azione delle società principali. Simili agglomerati di interessi economici incontrano pochi ostacoli perché praticamente nulli sono i reali controlli in contestualità all'azione economica e le dichiarazioni istituzionali, in campo internazionale di lotta al riciclaggio, talora rimangono una meravigliosa dichiarazione di inattuali intenti.

Le società che avevo individuato, in particolare non avevano obbligo di redigere bilanci, diversamente dalle nostre. In Inghilterra, in queste Isole, non c'è l'obbligo di deposito dei bilanci e non si fanno controlli sui bilanci.

Viceversa il concetto di trasparenza si identifica anche nella possibilità di poter autonomamente conoscere se le entità nelle quali si investe il proprio denaro abbiano una reale consistenza oppure se siano soltanto un nome che nasconde in sé realtà economiche inconfessabili.

Non tutti i Paesi assicurano questa conoscenza.

L'Italia la ha assicurata, per un lungo periodo di tempo, a chi intendeva ac-

quisirla,, con l'efficace deterrente della sanzione penale per il falso in bilancio : poi è saltata la difesa penale ed in un momento molto particolare per l'attività finanziaria: E' venuta meno quando sono cominciati a sentirsi i primi scricchiolii di una attività finanziaria molto spinta fatta di intraprese e prodotti finanziari improbabili, sostenute e sovvenzionate soprattutto da parte di banche e finanziarie che si sono adoperate per convogliare il risparmio raccolto verso l'acquisto di merce non sempre destinata a soddisfare le aspettative di accrescimento o di risparmio che si erano reclamizzate ma sicuramente destinate a soddisfare la necessità di convogliare masse di denaro verso traballanti realtà economiche, sempre più virtuali e fonti di consistenti sofferenze per impegni finanziari contratti dalle stesse.. Sto pensando in particolare, a due casi di cui pure mi sono, in qualche modo, occupata, all'inizio della mia attività investigativa alla Procura di Milano, all'inizio degli anni 90 : :: il fallimento della Sasea di Florio Fiorini e l'acquisizione con i soldi del Credit Lyonnais della Metro Goldwin Mayer. da parte di Giancarlo Parretti, con relativa vendita frazionata degli asset positivi della società americana, tra i quali la Library dei films e relativi diritti di utilizzo.

Le operazioni di Sasea e l'acquisizione di MGM comportarono entrambe disastrosi salassi per le banche che le avevano finanziate : da un lato, lo stato di decozione del Credit Lyonnais che fu salvato dal governo francese, tra le più accese polemiche e dall'altro, il tracollo della Popolare di Novara, che aveva una esposizione esorbitante nella Novara Suisse, che comportò prima l'intervento dell'autorità di vigilanza elvetica e poi un intervento forzoso del maggiore istituto bancario elvetico, l'UBS.

Anche in questi casi non sempre c'è stata la possibilità da parte degli investitori di capire che cosa andavano ad acquistare o quali intraprese andavano realmente a finanziarie.

Il discorso odierno del dottor Di Vizio mi ha convinto tantissimo.

Cosa è l'etica in questa materia, che non è solo etica dell'attività di intermediazione bancaria, ma anche etica del mondo della finanza, inteso come propulsore di un particolarissimo mercato, in cui si raccoglie denaro attuale in cambio della speranza di una ricchezza futura? Come si è evoluto, se si è evoluto, il rapporto tra investitore e gestori del risparmio? Molto spesso succede che ci si affidi ad operatori finanziari istituzionali, ma non sempre si viene trattati alla pari: L'operatore raccoglie il risparmio ed ha assai ampia discrezionalità nell'impiegarlo, data l'assenza di efficaci, duraturi e costanti controlli., che pure dovrebbero fare da cerniera in un rapporto molto allentato tra chi offre e chi acquista..Il denaro raccolto, a tutti i livelli di investimento, può essere impie-

gato dall'operatore senza darne effettivamente conto all'investitore, se non per una forma di iniziale informazione, quasi sempre parziale, poco incisiva e tanto tecnica da risultare incomprensibile ai più.

È uno strano mondo quello in cui viviamo : a me sembra che nel mercato finanziario, il rapporto con l'acquirente investitore , ancora oggi e nonostante le indubbie enormi accresciute possibilità tecniche di acquisire informazioni in tempo reale, si strutturi ancora come un acquisto al buio. La maggior parte degli investitori non ha effettiva conoscenza di che cosa si stia acquistando , si acquista sulla base di un fideistico affidamento nell'operatore finanziario che vende e che è, per definizione, soggetto degno di fiducia salvo, poi, quando è il momento delle difficoltà per girare le spalle e dileguarsi con quello che rimane del bottino.

Dopo, inevitabilmente, dovranno intervenire altri organi di controllo.

Scusate la digressione, ma parlare di quella che è stata l'esperienza investigativa personale porta talora ad andare fuori binario aggiungendo considerazioni frutto di personalissimi convincimenti.

Quello che volevo mettere in rilievo è che oggi abbiamo parlato di un sistema bancario che ci è molto vicino, San Marino, ed abbiamo parlato anche di riciclaggio.

Credo che il sistema bancario di San Marino sia utilizzato, a scopo di riciclaggio, per gli indubbi vantaggi di opacità che il suo sistema assicura, non solo dai professionisti riminesi o di Forlì o della zona. Come appartenenti a Paese estero governato da regole diverse da quelle italiane di monitoraggio delle relazioni bancarie e finanziarie, le banche della minuscola Repubblica, al pari di quelle dei piccoli principati sparsi in Europa, assicurano un servizio a tutto tondo nell'attività di riciclaggio, e approdi sicuri al denaro di bancarottieri, evasori, criminalità organizzata vecchia e nuovissima, sempre transnazionale, cinese, marocchina, albanese o slovacca e chi più ne ha ne metta, giungendo a mettere a disposizione il proprio nome di operatori abilitati esteri presso le banche italiane per servire gli interessi di questo tipo di clienti. A tutto danno dell'economia italiana. E non si tratta solo di danno morale, che pure è elevatissimo, ma di un incommensurabile danno economico.

La mia personale esperienza investigativa mi porta a ritenere che il sistema bancario di San Marino viene utilizzato tantissimo dal suo partner principale che è la Svizzera per concludere operazioni bancarie che riguardano soggetti italiani che vogliono trasferire e continuare a gestire il proprio denaro e credo che in tali operazioni quel sistema si venga a trovare in posizione subordinata

rispetto a quello della Svizzera.

Tali erano i rapporti che emergevano fra il sistema bancario svizzero e quello di San Marino, quando noi conducevamo una grossa indagine di criminalità organizzata mafiosa, in particolare sugli investimenti immobiliari e finanziari di una famiglia italo-americana, stabilitasi del Nord d’America, che aveva i suoi averi ben occultati in banche Svizzere.

In quel caso le banche di San Marino faceva da sponda a quelle Svizzere affinché il denaro arrivasse in Italia e venisse convertito in consistenti investimenti immobiliari ; fatti non soltanto in questa zona della Romagna, ma in tutta la zona adriatica, soprattutto per realizzare attività di costruzioni immobiliari, già iniziate negli anni precedenti.

Non credo che oggi sia particolarmente cambiata la situazione: è vero che al momento non ho più il controllo della situazione presente essendomi allontanata dal mio osservatorio privilegiato ma ritengo che la situazione, fonte di indubbi cospicui guadagni per le banche san marinesi, non possa essere cambiata in così breve tempo.

Ho seguito con particolare interesse la relazione del Procuratore della Repubblica di Rimini : tuttavia c’è da considerare che la criminalità mafiosa è sempre stata presente nella zona dell’Adriatico al pari che in Liguria.

Che cosa faccia scattare oggi l’allarme non mi è possibile saperlo né ipotizzarlo con concretezza.

Tuttavia la circostanza che sia assai tuttora difficoltoso controllare costantemente queste situazioni patologiche è un qualcosa che desta preoccupazione ; preoccupazione che ho colto anche nelle relazioni dei professionisti che si sono alternati a questo tavolo.

In effetti, credo che sarebbe ottima cosa riuscire ad individuare senza errori e ad intercettare il denaro sporco prima ancora che lo stesso si sia convertito, nel sistema bancario o finanziario, da semplice deposito in investimento.

Il denaro non è altro che un rapporto matematico : se lo si vede sotto questa luce, come rapporto matematico; si riuscirà anche a capire come si muoverà e quali direzioni prenderà, dove si indirizzerà e dove verrà impiegato; se lo si vede come contante o come relazione finanziaria può sfuggire una visione di insieme, che è anche una visione quantitativa del fenomeno.

Mi rendo conto che il movimento di denaro di provenienza illecita può essere controllato agevolmente quando è di misura ridotta: È molto più difficile, per molteplici ragioni, averne contezza, monitorarlo e intercettarlo quando si tratta di quantitativi consistenti e tuttavia ritengo che sia assolutamente necessario applicarsi a ricercare il migliore utilizzo di strumenti tecnici e giuridici per

raggiungere l'obiettivo di controllare ed intercettare questo denaro in tempo reale, quando mutandosi in realtà finanziarie, coinvolge nella sua mutazione gli interessi economici di coloro che tale provenienza illecita ignorano davvero ed hanno solo un condivisibile interesse al risparmio.

Per tornare al problema della presenza di economia mafiosa in queste località della Romagna, tenuto conto delle allerte registrate, si può verosimilmente ipotizzare che in questo ultimo periodo sia aumentata la quantità di denaro sporco da investire e che, per le organizzazioni criminali ci sia l'esigenza di far entrare nel circuito virtuoso e legale: considerevoli masse di denaro, coinvolgendo anche i sistemi finanziari e bancari legali, per mettere a frutto denaro tenuto in stand by in attesa del momento più proficuo.

ESPERIENZE IN TEMA DI CONTROLLI ANTIRICICLAGGIO.

di **LEANDRO CUZZOCREA**

Comandante Nucleo Speciale

Polizia Valutaria Guardia di Finanza

* * *

Io cercherò, in modo sintetico di ripercorrere, per il profilo più strettamente investigativo, quella che possiamo chiamare “la breve storia di una rincorsa”, esperienze che sull’antiriciclaggio vedono incrociarsi le esigenze della repressione, con quelle altrettanto sentite della prevenzione.

Si tratta di una rincorsa, perché in realtà è come il superamento di un’asticella che a livello internazionale si sta cercando di elevare via via, per completare un sistema di regole senza le quali la lotta al riciclaggio, quello vero, quello penalmente perseguito, non si può ottenere. Un’unica citazione, se mi è consentita, è quella di chi - ormai un secolo e oltre fa - diceva che è meglio prevenire i delitti che punirli, questo è il fine principale di ogni buona legislazione, che è l’arte di condurre gli uomini al massimo di felicità o al minimo di infelicità possibile.

Diceva ancora Beccaria: “Volete prevenire i delitti? Fate che le leggi siano chiare, semplici e che tutte le forze della Nazione siano condensate a difenderle.”

Bisogna che passi molto tempo perché si capisca che certe esigenze sono stabili pur nel mutare delle esigenze di tutela. Il riciclaggio è un fenomeno che oggi è all’attenzione di tutti, per la sua internazionalità, per la sua insidiosità, e quindi non abbiamo bisogno di convincere nessuno, proprio per la dimensione economica e la diffusione internazionale del fenomeno, che siamo di fronte ad un problema di estrema pericolosità.

Le stime quantitative sul riciclaggio, poiché solo di quelle disponiamo, oscillano tra il 2 e il 5 per cento del PIL mondiale, quindi decine di zeri, forse neanche la capacità di scriverli chiaramente, ma ci dicono che c’è un bisogno di intervento che va oltre la legge penale.

Tanto è vero questo, che mai come in questo settore, c’è una convergenza di interessi, una convergenza di azioni anche della comunità internazionale, che spesso si divide su tantissimi temi, ma che sul riciclaggio trova punti di aggrega-

zione che sono da una parte confortanti, dall'altro il segnale di un pericolo che va molto oltre una singola Regione, l'Italia, l'Europa.

Questa esigenza di intervento si evince anche dalla frequenza degli interventi normativi ed è la chiave di lettura di una rapida evoluzione legislativa.

Il riciclaggio, (in questo sono fortunato, perché chi parla tardi prende tanti appunti e ripercorre cose che sono state già dette in precedenza) viene introdotto come autonoma fattispecie di reato nel 1978, quindi in tempi relativamente recenti. Non che non se ne fosse avvertito prima il bisogno, ma probabilmente i tempi diventano maturi nel momento in cui l'azione di repressione penale della criminalità organizzata, passa dalla "ricerca fisica" dei criminali alla fase della aggressione dei patrimoni illeciti. Sono, infatti, frutto dello stesso periodo storico le norme in materia di misure patrimoniali antimafia. La normativa antiriciclaggio nasce con un limite, quindi, quello della finalità di contrasto alla criminalità organizzata mafiosa.

Questo limite costituisce ancor oggi una sorta di retaggio culturale, perché nel dire e nel sentire comune, il riciclaggio - che poi nel tempo invece ha subito profondi mutamenti proprio nella fattispecie penale - è rimasto legato alla idea di reato della criminalità organizzata, per giunta mafiosa.

Cosa che ovviamente non è più vera, non lo è da moltissimi anni, ma questo fatto stenta a farsi strada nella accezione del cittadino, e ciò influisce moltissimo per l'efficacia della prevenzione. Oggi però è stato detto molto bene dai relatori di questo convegno, quanto l'ampiezza di questo reato fa sì che ci siano delle complicità operative ed investigative, ma anche delle opportunità di contrasto.

Quindi, dicevamo, il reato nasce come tale nel '78, e colpisce l'utilizzo della provvista di denaro che viene da tre reati specifici, cioè l'estorsione, il sequestro di persona a scopo di estorsione e la rapina, quindi reati tipici della criminalità organizzata. Dal '90 il novero dei reati presupposto si estende al contrasto del narcotraffico. Solo nel 1993 la norma cambia completamente volto, e ciò non tanto per un'esigenza domestica, quanto per la spinta internazionale. Infatti, negli anni subito precedenti, a livello internazionale, è stato istituito il GAFI (con l'emanazione delle Raccomandazioni, che servono per orientare l'attività dei legislatori di tutte le Nazioni che aderiscono al GAFI) ed è stata approvata la prima Direttiva antiriciclaggio. La norma cambia, dicevamo, e cambia in maniera radicale, cioè si definisce, in adesione ai criteri suddetti, che il reato presup-

posto di riciclaggio è qualsiasi delitto non colposo, e diciamo intuitivamente, che abbia un contenuto patrimoniale.

Cambia, così, radicalmente e profondamente l'ampiezza dell'orizzonte della tutela penale: non più i reati della criminalità organizzata mafiosa, ma evidentemente tutti i reati di natura finanziaria ed economica, tutti i reati societari, fallimentari, e ovviamente anche quelli tributari possono generare proventi soggetti a riciclaggio.

Questo però fa sì che il “peso specifico criminale” del riciclaggio sia oggi per un certo verso un po' più banale. Non c'è bisogno di pensare necessariamente al grandissimo crimine, c'è anche una considerazione più semplice del riciclaggio, quella di costituire un “reato secondario” con cui si vogliono colpire le azioni finalizzate a reintrodurre nel circuito legale i proventi dei delitti economici, avvalendosi di terzi estranei al “delitto principale”, spesso figure altrettanto pericolose proprio perché non si espongono direttamente alla commissione del primo reato.

In tema di punibilità, poi, la scelta del legislatore è stata chiara: non si è voluto punire per riciclaggio gli autori del reato presupposto, nella ottica di considerare l'azione di sostituzione/nascondimento come un *post factum non punibile*. Io non sono un giurista, ma in qualche modo e fino ad un certo punto capisco la logica di questo orientamento. E' evidente, infatti, che se si commette una rapina o un reato di altro tipo è proprio per procurarsi una provvista, ed è altrettanto evidente che prima di riutilizzare tali proventi si debbano porre in essere una serie di accorgimenti dissimulatori della provenienza illecita.

Di certo la modalità con cui queste operazioni vengono compiute non è indifferente ai fini della punibilità. Il legislatore, al momento, ha optato per la punibilità delle sole persone che – estranee al reato produttivo delle provviste – aiutano al nascondimento/sostituzione/ostacolo e alla reintroduzione del circuito legale. La fattispecie ha la finalità di rendere la vita difficile ai fiancheggiatori, spesso “colletti bianchi” per contrastare gli effetti più insidiosi dei reati ad effetto economico, poiché il riciclaggio produce distorsioni dell'economia legale, disallinea la concorrenza, perché chi ricorre al credito lecitamente ne paga i costi, le spese, chi no ha un vantaggio competitivo che è inaccettabile per la comunità.

Rimane, quindi in piedi questa clausola di esclusione, che implica una limitazione fortissima anche sotto il profilo della percezione del riciclaggio attraverso

i risultati. Mi spiego meglio: quando si dice che il riciclaggio è poco o tanto punito, quando si dice che poi i risultati della repressione non sono poi così tanto apprezzabili, non si tiene conto del fatto che la misurazione del riciclaggio, solo in termini di condanne, è proprio condizionata, almeno a mio avviso, proprio da questa clausola di esclusione, perché tutti i concorrenti nel reato presupposto sono esclusi poi dalla punibilità per riciclaggio. Qualcuno addirittura ha parlato di un reato quasi a scelta. Essendo il riciclaggio punito molto gravemente, fino a 12 anni, e molto spesso è il reato che ha prodotto la provvista è punito meno gravemente, ad un certo punto qualcuno potrebbe anche autoaccusarsi del reato presupposto pur di sfuggire all'accusa di riciclaggio.

In fondo, il più grande vantaggio vero del dibattito sul cosiddetto autoriciclaggio o su quel ricercato allineamento tra la normativa di prevenzione e quella di repressione, a questo porterebbe: che si capirebbe, nella sua portata complessiva e nella sua gravità vera, l'ampiezza di questo fenomeno.

Vero è che ci sono degli strumenti normativi già vigenti - ma non starò qui a tediarvi, anche perché interessano probabilmente più la polizia e i magistrati - per attrarre all'area della punibilità anche chi ha commesso sia il "reato da cui si è procurato la provvista" e poi abbia posto in essere le azioni finalizzate a conferire ai proventi criminali un carattere di liceità.

Un fatto è certo: le operazioni di riciclaggio hanno bisogno spesso di più passaggi e ancora meglio se in più Paesi diversi. Di qui il fatto che il fenomeno è presente singolarmente in molti paesi e che uno stesso reato vede il suo compimento in più Paesi diversi. Da ciò l'esigenza di azioni comuni a livello internazionale ma anche l'esigenza della prevenzione oltre che della repressione penale.

È difficile trovare, se non in campi molto specifici interventi così ravvicinati del legislatore comunitario, è difficile trovare tanti aggiornamenti o tante ricerche di aggiornamento della legislazione di prevenzione e dell'allargamento continuo dei soggetti che sono chiamati espressamente a fare parte della comunità di chi si oppone a questo fenomeno.

Dico espressamente, perché mi è sembrata molto chiara negli interventi di tutti i relatori, l'esigenza della partecipazione della comunità, del cittadino in quanto tale, che è il primo a fare rispettare le leggi quando ritiene intimamente

che ciò debba avvenire.

Occorre un esempio banale per esemplificare il concetto. Un esempio fatto proprio ieri in una discussione conviviale: il rispetto della legge anti-fumo.

Nessuno in questa sala avrà conosciuto qualcuno che ha elevato una contravvenzione per questo, né ha mai fatto ricorso a qualcun altro o alla polizia o a chiunque per fare rispettare la legge anti-fumo.

Quando il cittadino vuole, il cittadino fa rispettare le norme e le rispetta autonomamente, perché ci crede intimamente, quando sentiamo l’anti socialità dei comportamenti, noi interveniamo.

Questa normativa di prevenzione in qualche modo obbliga alla socialità, obbliga a condividere questo onere e lo fa ovviamente in prima battuta attraverso una serie di cittadini qualificati, sono professionisti appartenenti ad Albi, appartenenti a Comunità vigilate come le banche, gli intermediari finanziari e poi via via una serie di soggetti che operano negli snodi dove più facilmente, dove più spesso avviene questo momento di trasformazione del denaro da illecito a lecito.

Tutta la normativa di prevenzione in qualche modo è orientata a questi parametri, cioè quello del “mantenere memoria”, quello del “limitare” per quanto possibile il numero dei soggetti attraverso cui il denaro, i flussi devono passare.

La legislazione complessiva di prevenzione non si limita alla 231 del 2007, basti pensare al contenuto anti-riciclaggio della limitazione dell’uso del contante nelle transazioni tra privati. Il fatto che non più di 5.000 euro debbano passare in modo non tracciabile tra soggetti privati, implica che noi possiamo trasferire qualsiasi somma purché lo facciamo attraverso qualcuno capace di ricordare.

Allo stesso modo, un altro caso è quello sulla limitazione della circolazione transfrontaliera dei capitali, cioè anche il passaggio di contante tra due paesi della comunità. Si può andare in Francia senza documenti, ma non portando più di 10.000 euro. Perché questo? Perché in realtà noi possiamo portare anche i milioni in Francia purché lo dichiariamo nei luoghi competenti e in una riga della nostra dichiarazione dei redditi. Tutto è possibile, purché se ne lasci traccia. Quindi l’esigenza di canalizzazione e di memoria è tipica per esempio dell’altro grande principio della normativa di prevenzione antiriciclaggio, oltre a quello dell’adeguata verifica, cioè quello della registrazione. L’AUI è una caratteristica italiana, ma ben venga, nonostante i costi, ben venga perché è un estratto, un distillato. Tutto sommato le stesse operazioni che noi troviamo nell’Archivio Unico, le troviamo comunque nella contabilità della banca, ma ovviamente

passare da decine di milioni a migliaia di operazioni e all'interno delle migliaia, attraverso l'istituto della segnalazione, la identificazione di quella tra le tante, che è la più significativa di altre, è un aiuto straordinariamente utile.

Tra gli istituti principali della normativa di prevenzione, segnalo l'importanza della adeguata verifica.

Capire fin dall'avvio e/o durante il rapporto con il proprio cliente, chi sia davvero il cliente, credo che sia una esigenza di tutti, professionisti e banche, e la prudenza con cui le banche prestano il proprio denaro e quindi cerchino di saperne molto sulla persona cui prestano denaro, poi dovrebbe diventare equivalente quando il cliente porta i denari. Se osservazione va fatta al sistema delle segnalazioni, è che molto spesso le segnalazioni partono nel momento in cui il cliente porta via il denaro, dato che può non essere molto significativo, perché portare via un denaro che sta lì fermo da dieci, quindici anni, ancorché con una modalità strana, è sicuramente meno sintomatico del primo impatto, magari quando il denaro viene versato ed il cliente lo conosciamo poco o affatto.

Questo vale negli stessi termini per il professionista, è chiaro che in un rapporto consolidato il professionista ha una capacità in più di conoscere il proprio cliente, ma il primo impatto, quello che il cliente ci si presenta la prima volta, viene identificato e questa documentazione, tanto più accurata e ben fatta è, tanto più ci lascia una traccia del vero o del falso che il cliente ci ha dichiarato, cioè quanto abbia rappresentato una cosa diversa dalla realtà.

A distanza di un anno, di due, siamo capaci di ricostruire, che è tutto il valore aggiunto della investigazione anti-riciclaggio.

La capacità di ricostruire nel tempo, attraverso l'Archivio Unico, ma attraverso anche i documenti dell'adeguata verifica e poi della segnalazione, resta la cosa più accattivante, più significativa, ma non è meno importante l'altra parte, quella che resta un po' più nascosta, attraverso la segnalazione invece viene in evidenza un fatto - sul numero sulla qualità delle segnalazioni si è molto discusso, c'è chi dice che siano troppe o troppo poche, in Paesi diversi dal nostro ce ne sono dieci volte tante, o dieci volte in meno, perché ovviamente la legislazione internazionale ha lasciato ampi margini di discrezionalità e quindi ciascuno ha adattato un po' questi principi e ne ha tratto un effetto.

La scelta del legislatore, comunitario e poi nazionale, quella di dare soggettività alle segnalazioni, produce un effetto di non standardizzare, di non massificare i casi, e di consentire un ampio margine di discrezionalità a chi segnala.

Questo però, almeno a mio avviso, è sicuramente un bene, perché se avessimo dato oggettività al sistema avremmo segnalato in automatico soltanto delle anomalie oggettive, una certa soglia, una certa quantità, una certa modalità,

invece noi chiediamo qualcosa di più a chi segnala, cioè quello di percepire un elemento di sospetto, che non è un’investigazione fatta, ma una ancora tutta da fare e che non implica per il segnalato dei rischi particolarmente gravi, almeno inizialmente, perché è cosa diversa per esempio segnalare in centrale dei rischi che porta un pregiudizio immediato. È molto più grave avere una segnalazione in centrale rischi di quanto non sia averne una sul sistema delle segnalazioni sospette, perché di per sé non accade nulla, se non quella di evidenziare un fatto che deve essere tutto investigato. Il traguardo finale comunque resta quello della Autorità Giudiziaria, quindi la nostra capacità investigativa, a seconda che si parta dalla segnalazione, o da un reato presupposto, è molto diversificata.

Abbiamo detto che la capacità di intercettare un fenomeno di riciclaggio non porta necessariamente sulla criminalità organizzata, è stato detto e ripetuto anche nel primo pomeriggio, in realtà questa è una ulteriore complicanza, perché evidentemente le capacità investigative si devono molto raffinare.

Quando si parte dalla segnalazione sospetta, molto spesso si parla di un possibile riciclatore?

Bisogna individuare se quello lo sia veramente e poi da quale reato, e chi lo abbia commesso il reato che ha prodotto la provvista riciclata.

Quando si parte dalle investigazioni, cioè dalla parte penale, molto spesso si parte dal reato presupposto e si va a vedere dove va a finire la provvista prodotta dal reato presupposto, quindi tecniche di indagine completamente diverse, grande utilizzo, evidentemente, delle indagini bancarie, grandissima esigenza per il momento non particolarmente soddisfatta, però sono curioso poi nei prossimi interventi di capire quale sia la percezione anche dell’Autorità Giudiziaria su questo, scarsi effetti e scarsa tempestività nella collaborazione internazionale, purtroppo quello è un po’ il grande limite.

C’è un sistema di collaborazione internazionale giudiziaria e un sistema di collaborazione internazionale di prevenzione, attraverso il sistema delle FIU.

Quello che ci gioca contro è quasi sempre l’elemento tempo. Normalmente si arriva sempre sul riciclaggio a cose fatte, nonostante tutta la legislazione di prevenzione sia votata a recuperare questo tempo e ad anticipare tanto prima possibile l’esame di un flusso finanziario per verificare se si stia commettendo in questo momento un reato, ma questa è una intenzione ancora abbastanza poco realizzata.

Il tema è che noi normalmente arriviamo dopo, il reato è già stato commesso e noi dobbiamo fare una corsa contro il tempo, un tempo sia giudiziario, perché poi c’è la prescrizione, perché poi comunque più tempo passa più è difficile fare queste investigazioni e contro questo elemento spesso gioca l’elemento

della collaborazione internazionale. Questo a tutti i livelli, con tutti gli Stati, per la complicatezza insita nella collaborazione internazionale, sia giudiziaria che amministrativa.

Questi ultimi sono gli strumenti su cui abbiamo più margini, più possibilità di chiedere e ottenere la cosiddetta effettività delle norme.

Ci sono tante normative bellissime, tante manifestazioni di disponibilità, che si scontrano poi con la quantità delle richieste che facciamo e che riceviamo, con la difficoltà di allineare i rispettivi sistemi normativi.

Sulla ricerca di armonizzazione, abbiamo bisogno ancora di migliorare e con la difficoltà appunto di comprendersi tra lingue diverse, tra principi diversi, tra reati presupposto diversi che in qualche modo minano alla radice questa capacità collaborativa ed i suoi tempi di concreta realizzazione.

L'elemento di ottimismo sta nel fatto che è molto evidente invece l'intenzione di migliorare, di fare delle cose che servano per recuperare spazi, per ridare la giusta dimensione, la giusta importanza ad un reato che tutto sommato un po' negletto nei risultati finali, ma non meno costantemente presente nelle nostre attività di ogni giorno.

Grazie.

ASPETTI E RIFLESSIONI SUL SEGRETO PROFESSIONALE.

di **MARCO MARTINES**

Avvocato in Forlì,

Presidente della Camera Penale della Romagna

* * *

Buongiorno a tutti. Con piacere parlo di questo tema, che dico la verità non mi ha mai visto almeno fino adesso impegnato professionalmente su aspetti di questo tipo, ma dovendolo studiare per rappresentare a voi il contenuto delle vostre riflessioni, non ho potuto non rammentare come anche il mio approccio a questo tema è stato per così dire occasionale, come semplice cittadino che cerca di informarsi sugli avvenimenti.

Il mio approccio è stato coincidente con un nome, il nome di un signore inglese, credo il più noto ragioniere del Regno Unito che si chiama Bob Drennan.

Questo signor Bob Drennan era il consulente di un altro signore, che è stato prima ricordato nella relazione della dottoressa Taddei, un certo signor Mills e il signor Drennan aveva inoltrato all’Organo di Vigilanza inglese, essendo il consulente fiscale che doveva redigere la dichiarazione dei redditi del signor Mills, una lettera in cui il signor Mills spiegava al proprio consulente qual era la ragione del possesso da parte sua di una determinata disponibilità finanziaria, che gli doveva fiscalmente giustificare e il signor Drennan inoltrò al competente Organo di Finanza Antiriciclaggio inglese, istituito fino dal 2002 con un’apposita legge avente ad oggetto appunto i proventi del crimine e l’accertamento della loro tracciabilità, questa segnalazione e io mi chiesi perché questo signore si era preso la briga, nonostante il segreto professionale, nonostante questo preciso dovere di inoltrare questa segnalazione. Trovai risposta nel fatto che già la legislazione inglese anticipava quello che il decreto legislativo 231 ha introdotto anche nel nostro sistema tra l’altro con una totale assonanza di terminologia. Se noi guardiamo l’articolo 41 del Decreto Legislativo 231, troviamo la stessa espressione che certamente tradotta in italiano perde di efficacia, anzi sa quasi più di eccesso, ma quella espressione del “sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare” è la semplice traduzione dall’inglese del *proceed of*

crime act, ma ovviamente quello che noi ci dobbiamo ora chiedere è questo, e qui in qualche modo mi aggancio alla bellissima relazione del dott. Di Vizio.

Il dott. Di Vizio ci ha parlato di etica e di una impronta etica che dovrebbe per così dire permeare il rispetto della legge. Io mi sento di aggiungere questo, per quanto riguarda questa disciplina, come spesso succede in Italia, è volta a creare un'etica, perché non è introdotta su un'etica preesistente traducendola in legge, al contrario è una legge che vuole creare una nuova etica con tutte le difficoltà che evidentemente dobbiamo trovare. Anche perché l'etica precedente, con la quale abbiamo a che fare e con la quale ci dobbiamo confrontare, non è una etica criminosa, è semplicemente quella fondata su una specie di totem, che permea tutta la libera professione facendone per così dire un pilastro del suo espletamento, che è quello del segreto professionale. Teniamo anche presente che, proprio sotto questo profilo i nostri ordinamenti deontologici, mi sono andato a guardare quello di noi avvocati, quello dei commercialisti, ho visto quello dei notai, tracciano dei lineamenti che, tutto sommato costituiscono di già un presidio di un certo qual valore. Innanzitutto hanno in comune questo, né l'avvocato, né il notaio, né il dottore commercialista debbono prestare la loro opera allorquando individuano nel fine perseguito dal cliente, non dico un fine penalmente illecito, perché il nostro codice deontologico, quello di tutti, sanziona anche il comportamento del professionista che si presta per un fine semplicemente illegale - il notaio non può rogare un atto che si presta anche soltanto ad una sanzione di nullità, l'avvocato non può prestare al cliente neppure consulenza quando la consulenza tenda alla violazione anche soltanto di norme di diritto civile o di diritto amministrativo.

In particolare l'articolo 9, pardon l'articolo 10 del nostro codice deontologico in materia di segreto professionale è forse un momentino più avanzato di quello degli altri ordini professionali, perché delinea anche alcune deroghe al segreto professionale e una di queste è quella che è costituita dalla necessità di impedire la commissione di un reato di particolare gravità.

Allora in questo caso il nostro codice professionale delinea una deroga che però deve essere temperata dal fatto che la deroga al segreto professionale deve avvenire nei limiti strettamente indispensabili al fine per il quale la deroga è stata disposta.

Questo è il panorama deontologico sul quale noi ci muovevamo, prima che il decreto legislativo 231 del 2007 occupasse la nostra attenzione e la occupa se vogliamo in modo, che dirvi, piuttosto problematico.

Perché? Perché intanto traccia una distinzione tra i soggetti tenuti, da un lato i commercialisti e gli esperti contabili, dall'altro gli avvocati e i notai. Traccia

questa distinzione non soltanto nel delineare l’obbligo di segnalazione, ma addirittura nel momento in cui enuncia le categorie dei soggetti che sono tenuti agli obblighi previsti dal decreto antiriciclaggio, che non dimentichiamolo, non si sostanziano soltanto nell’obbligo di segnalazione, ma evidentemente si sostanziano ancor prima di questo negli obblighi relativi alla identificazione, alla adeguata verifica della clientela, alla registrazione dell’operazione, alla conservazione dei documenti relativi al mandato espletato o che si doveva espletare.

Ebbene, vi dicevo i notai e gli avvocati sono considerati come tenuti agli obblighi previsti dal decreto, e quindi all’obbligo di segnalazione, soltanto a determinate condizioni. Le condizioni sono sostanzialmente due.

La prima è questa, quando o il notaio o l’avvocato rappresenti il cliente con o senza mandato, perché l’espressione è “in nome o per conto” in qualsiasi operazione di natura immobiliare o finanziaria.

Quindi in questo caso quando vi è una rappresentanza del cliente, scatta, diciamo così, la iscrizione dell’avvocato o del notaio alla categoria dei soggetti tenuti. Il secondo caso è quando l’avvocato o il notaio non rappresenti il cliente, allora in questo caso c’è una enunciazione delle singole operazioni che comportano l’appartenenza alla categoria dei soggetti tenuti e occorre che relativamente a queste singole operazioni vi sia un’attività che viene descritta testualmente come di assistenza.

Assistenza a quali operazioni? Quelle relative al trasferimento di diritti reali su beni immobili o di attività economiche. Osservo che per esempio manca la enunciazione del trasferimento di beni immobili registrati, che è cosa di non poco conto. Ancora, la gestione di denaro ovviamente, strumenti finanziari o altri beni, apertura o gestione di conti, organizzazione di apporti necessari alla costruzione** di società, costituzione, gestione, amministrazione di società, enti trust, eccetera.

Noterete che manca un riferimento alla consulenza, quando la tradizionale tripartizione nell’ambito delle competenze professionali degli avvocati e in minor misura dei notai, è quella tra consulenza, assistenza e naturalmente patrocinio legale per quanto riguarda l’attività giudiziale, ma per quanto riguarda lo stragiudiziale la tradizionale ripartizione è tra consulenza e assistenza.

Quindi abbiamo già questo primo discrimine che delinea una prima criticità, *quid* delle attività di consulenza, lasciamo questo punto interrogativo, perché ce ne sono altri nei quali ci imatteremo. Per quanto riguarda invece la professione del commercialista e di esperto contabile la legge li iscrive semplicemente alla categoria dei soggetti tenuti senza alcuna distinzione tra operazioni cui presiedono ovvero tra prestazioni che sono tenuti ad effettuare.

Già questo è un aspetto sul quale dobbiamo evidentemente riflettere, aspetto sul quale tra l'altro mi risulta che l'Ordine Nazionale dei Dottori Commercialisti si è per così dire interfacciato con gli Organi cosiddetti di Vigilanza, se non altro per delimitare un momentino quel concetto di riciclaggio che funge da minimo comune denominatore di questi obblighi. Cosa intendo dire?

Tutte queste operazioni, tutti questi obblighi hanno un senso, ci dice la 231, se e di quanto siano funzionali alla prevenzione – è importante questo concetto, prevenzione, è l'etichetta stessa della legge – di operazioni che denotino un concetto, una definizione di riciclaggio. Ma il punto qual è? Che la definizione di riciclaggio, proprio perché è una legge deputata alla prevenzione, è di gran lunga più ampia della definizione di riciclaggio che troviamo nel codice penale.

Ho sentito stamattina con interesse l'intervento del dott. Castaldi, che ha delineato un aspetto di diversità, ma non è l'unico e secondo me non è neanche il più importante, che è questo: il riciclaggio secondo la normativa della 231 del 2007, contempla anche l'autoriciclaggio, cioè la condotta di colui il quale essendo autore del reato presupposto ponga in essere i comportamenti contemplati dalla norma, ma non c'è soltanto questa essenziale diversità che si traduce immediatamente negli obblighi di segnalazione facenti capo ai professionisti, ve ne sono altre di notevole impatto.

Un'altra diversità è quella per cui la stessa ricettazione viene contemplata nella nozione di riciclaggio fatta propria dal decreto, cioè la semplice attività di venire in possesso, senza effettuare operazioni di nascondimento reale o giuridico di beni che si presuma provenienti da reato, è un'attività contemplata definita come riciclaggio.

Di più, viene dal decreto 231 del 2007 definita come riciclaggio anche l'attività che si consuma senza che il riciclaggio si sia verificato, ovvero qualsiasi attività di istigazione, di consiglio, di aiuto senza che, vi dicevo, l'operazione nella quale noi dovremmo declinare una condotta di riciclaggio, si sia verificata. Resta fuori praticamente soltanto l'intenzione di riciclare, in realtà la legge non traccia neppure una distinzione tra crimini dolosi e crimini colposi, tra delitti e contravvenzioni, ragion per cui nulla ci impedisce di contemplare all'interno di questo tipo di condotta un reato presupposto costituito ad esempio da una contravvenzione.

Pensate all'incauto acquisto, articolo 712, pensate ad altre contravvenzioni, che so io in materia di sicurezza sul lavoro che consentono al datore di lavoro un risparmio sui costi, perché il decalogo di Banca d'Italia contro il quale l'Ordine dei Dottori Commercialisti in particolare si è confrontato, prevede ad esempio che sia condotta di riciclaggio anche quella, stiamo parlando del cosidd-

detto autoriciclaggio, dell'imprenditore il quale, attenzione bene, nasconde al fisco, i propri legittimi guadagni, nel senso che la distinzione in virtù della quale si sosteneva che si dovessero considerare proventi del reato di evasione soltanto il frutto della fatturazione di operazioni inesistenti, oppure dell'indebito rimborso dell'Iva, non è per così dire passata come linea, ragion per cui, oggi noi dobbiamo considerare riciclaggio anche tanto quanto consente un risparmio tra virgolette nei propri obblighi verso lo Stato e non soltanto un provento illecito derivato da un'attività fraudolenta che ha consentito questo risparmio.

Detto questo, io credo che il mio dire sia necessariamente oggi interessato da un relativamente recente supporto di tipo normativo.

Voi sapete che la normazione in questa materia è una normazione composita. Il decreto legislativo 231, per quanto contenga disposizioni abbastanza tecniche minute, tuttavia rimanda a propria volta ad una normazione di tipo secondario. Questa normazione di tipo secondario è arrivata, per quanto riguarda le categorie professionali. Molti di voi ne saranno al corrente, che il decreto del Ministro della Giustizia del 16 aprile del 2011, che si preoccupa, del 2010 perdonatemi, di offrire un contributo ai professionisti gravati di questo tipo di obbligo, in quali termini?

Secondo quello che prevede la delega dovrebbe essere esclusivamente in termini di delineazione dei cosiddetti indicatori di sospetto. Cosa sono gli indicatori di sospetto?

Sono gli elementi che durante o ancora addirittura nella sede stessa della costituzione del rapporto debbono guidare il professionista nella verifica in ordine alla meritevolezza della operazione sulla quale viene richiesta la sua prestazione professionale di essere segnalata. Il decreto non contiene però soltanto una mera elencazione di tutti questi indici, contiene anche tutta una serie di ulteriori prescrizioni che meritano una notevole attenzione da parte nostra. Diciamo intanto questo.

Quali sono gli elementi sui quali, in virtù dei quali il professionista è tenuto, perché è un obbligo, alla segnalazione? La segnalazione ovviamente non è una denuncia, non dobbiamo confondere la segnalazione con la denuncia. Ebbene gli elementi sono quelli di cui vi dicevo “sappia, sospetti o abbia ragionevoli motivi di sospettare”. Uno, due di trovarsi di fronte ad una operazione, che offra determinati indici in virtù dei quali si debba quantomeno sospettare.

Gli indici sono in quattro categorie, ve ne enuncio qualcuno, ma solo perché capiate di che cosa parliamo.

Ad esempio quando il professionista si trova di fronte ad una persona che lo invita a, che so io, costituire una serie di società proponendo all'amministra-

zione di queste società, persone tecnicamente incapaci di potere ottemperare ad un tale dovere, allora già in questo caso, ad esempio, ci troviamo ad esempio, ad un indicatore di anomalia. Ma la presenza di un indicatore di anomalia, tra quelli elencati nel decreto ministeriale, non è di per sé sola tale da dare per così dire un risultato automatico.

Che cosa intendo dire? L'articolo 41 e il decreto ministeriale si peritano in un modo per la verità abbastanza strano secondo me, perché lo fanno nel momento in cui delineano quella che è una vera e propria causa di giustificazione rispetto al possibile reato o alla possibile violazione, anche solo in termini di obbligazioni risarcitorie, del segreto professionale, vi dicevo si preoccupano di darci una ulteriore connotazione dell'obbligo di segnalazione. Che cosa dice l'articolo 41 e che cosa ripete il decreto ministeriale? Dice questo che l'ottemperanza all'obbligo di segnalazione nei termini indicati dalla normativa, esime dalla punizione del segreto professionale, esime dalla responsabilità, non solo per la violazione del segreto professionale, ma per ogni altro tipo di segreto anche imposto contrattualmente, però con una salvezza, dice espressamente l'articolo 41, salvo che tali operazioni, dicevo posto in essere in adempimento di un obbligo, siano poste in essere in malafede e per finalità contrarie a quelle previste dal decreto legislativo 21 novembre 2007 numero 231. Questo è un concetto che deve suscitare in noi qualche riflessione.

Allora non è sufficiente la conformità dell'operazione o meglio ad uno dei tipi di sospetto enunciati dal Ministro della Giustizia, perché la condotta del professionista sia scriminata occorre qualcosa di più della conformità al tipo, occorre che manchi quel qualche cosa che nella relazione del dott. Di Vizio era stata descritta come abuso del diritto. Io la chiamerei abuso del dovere, cioè il legislatore sembra avere tipizzato questa situazione particolare, per cui posto un comportamento conforme ad un determinato tipo, tuttavia quel comportamento comporti ugualmente la responsabilità del professionista.

Facciamo qualche esempio concreto, che forse ci possiamo capire. Pensate al caso di cui vi dicevo prima, cioè del cliente, del professionista, il quale ponga in essere diverse strutture societarie preponendovi persone tecnicamente incapaci, il professionista si rapporta sempre con questa persona, non ha nessuno elemento per ritenere che queste società, come declina la norma sulla definizione del riciclaggio siano per così dire contenitori di proventi illeciti, sa perfettamente che tanto accade perché ad esempio questa persona avendo subito una lontana condanna per un reato ostativo, non può direttamente amministrare la società.

Allora questa potrebbe essere interpretata come segnalazione in malafede, come segnalazione non conforme alla finalità prevista dalla legge, anzi a ben

vedere, come dice il comma 6 dell'articolo 41, contraria allo spirito e gli esempi si potrebbero evidentemente moltiplicare, poiché ad esempio la pratica specialmente nel settore dei commercialisti, conosce per esempio il frazionamento dei contratti. Pensate al classico caso della cessione di azienda che viene frazionata in locazione dell'immobile, locazione delle attrezzature e via seguitando.

Ecco sarebbero tutte operazioni in cui sono presenti indicatori di operazione in elusione delle norme di antiriciclaggio, ma che in concreto non si prestano a questo tipo di valutazione.

Infatti il Decreto Ministeriale ci dà due direzioni che sembrano apparentemente confliggenti. La prima ci dice - attenzione al professionista, gli indicatori che io enuncio in questo elenco non esauriscono gli elementi di sospetto, quindi tu sei tenuto a sospettare anche a prescindere ed anche al di là degli elementi di indicazione che io ti fornisco - e l'altro avvertimento è quello che vi dicevo io, la presenza degli indicatori di per sé sola, afferma il Decreto Ministeriale, non per questo si deve intendere perciò solo oggetto dell'obbligo di segnalazione.

C'è una deroga importante che non a caso l'articolo 12 addirittura enuncia con un modo sistematicamente errato, ma evidentemente il legislatore ci teneva a enunciare il portato di una decisione del 2005 della Corte di Giustizia, che poi si è tradotta anche in questa esenzione.

Qual è l'esenzione? È che non si debbono ritenere soggette all'obbligo di segnalazione, solo di segnalazione, attenzione, perché invece altro conto è l'adeguata verifica della clientela, la registrazione, eccetera, di cui non mi devo occupare, quali prestazioni? La prima è la cosiddetta consulenza che consiste nell'esame della posizione giuridica del cliente, altra prestazione esente è quella che consiste nell'assistenza del cliente, non soltanto durante un procedimento contenzioso, ma anche in vista di quel procedimento, cioè anche la consulenza volta ad individuare se e perché sia il caso di difendersi all'interno di un procedimento o di intentare un procedimento.

Questo tipo di prestazioni sarebbero esenti, ma questo anziché chiarire il quadro, a mio avviso lo complica, perché intanto noi dobbiamo fare riferimento a quella nozione estesa di riciclaggio. Ricorderete che si tratta di una legge che vuole prevenire da una per così dire sorta di tutela anticipata, la quale non è altro che la cartina di tornasole della definizione stessa di riciclaggio. Ricordate che il riciclaggio è il consiglio a compiere un'azione di quel tipo, è l'istigazione a compierla, è l'agevolazione in vista del suo compimento, è a maggior ragione il tentativo e tutto questo deve fare i conti evidentemente con i limiti del segreto professionale e per converso con gli obblighi di segnalazione. In che termini?

Cosa vuol dire esame della posizione giuridica del cliente?

Allora io riterrei di dover escludere un obbligo di segnalazione se il cliente si reca nello studio del professionista e gli confida, dico la cosa più sciocca, di essere un evasore fiscale e di avere accumulato una determinata provvista e gli chiede a che cosa andrà incontro.

Questo è il classico esame della posizione giuridica del cliente, il professionista rappresenterà al cliente quali sono evidentemente gli aspetti giuridici della sua situazione e quali implicazioni essa comporta. Questa è un'attività che a mio avviso non comporta nessuna segnalazione antiriciclaggio e questo vale secondo me sia per l'avvocato, che per il commercialista, tenuto presente che per quanto riguarda l'avvocato resta quel mio dubbio iniziale che ricorderete.

Il dubbio è: si applica alla consulenza *tout court* visto che soltanto determinate categorie di prestazioni e di operazioni fanno rientrare l'avvocato e il notaio in quella determinata categoria? Ammettiamo di dare una risposta positiva a questo dubbio, che resta in tutta la sua significatività e allora chiediamoci quale consulenza è tale da comportare l'adempimento di quell'obbligo. Allora quando le cose si complicano?

Quando il cliente arriva e dice di trovarsi in una determinata situazione e chiede come può fare per nasconderla, questo è il punto interrogativo. Perché la segnalazione antiriciclaggio è dovuta quando, questo lo dice molto meglio il Decreto Ministeriale, anzi lo dice solo il Decreto Ministeriale, il professionista rifiuta la prestazione. Questo lo dice solo il Decreto Ministeriale, non lo dice la legge, anche quando il professionista rifiuta l'incarico oppure avendo un incarico per altre cose rifiuta la prestazione. Allora nonostante non ci sia neppure un cliente, non dimentichiamo che il cliente esiste se e in quanto ci sia un incontro di volontà tra il professionista da una parte e la persona che chiede assistenza dall'altra, ebbene il decreto Ministeriale normazione secondaria che sarebbe deputata soltanto alla delineazione degli indici di sospetto e non certamente ad una integrazione della normazione, ma tant'è ci da anche questo ulteriore input, ci dice che anche quando si rifiuta la prestazione occorre denunciare. Ma quale prestazione? La prestazione deve essere determinata o determinabile.

È chiaro che se il colloquio tra il professionista e il cliente procede lungo la delineazione della prestazione, o è il cliente stesso a richiedere un determinato tipo di prestazione, allora forse direi che seguendo i dettami del Decreto Ministeriale siamo già all'interno dell'obbligo di segnalazione, ma se la prestazione resta indeterminata, se il professionista, come deve fare, perché il codice deontologico glielo prescrive, immediatamente manda il cliente fuori dalla porta, è tenuto alla segnalazione?

La mia sensazione è sul no, visto che il colloquio non è giunto alla determi-

nazione di una qualsivoglia operazione che debba essere oggetto dell'incarico professionale, ma su questo evidentemente desidero un confronto il più profondo possibile.

Quello che mi interessa, - mi fermi dott. Ferrucini perché resta soltanto un aspetto che è importante -, da avvocato penalista, io mi sono fatto carico anche dei profili processuali di questi aspetti, che sono oltre che di quelli sostanziali sui quali ho piacere di potermi confrontare con il professor Sgubbi, sono questi. Cosa fa il legislatore per, diciamo così, stimolare il rispetto di questo obbligo? Crea una specie di rete di segretezza interna ed esterna. In che termini? Da un lato impone un divieto di circolazione della segnalazione all'interno stesso della pubblica amministrazione e questo divieto vale anche nei confronti dell'amministrazione della giustizia. Come? Imponendo il divieto di fare menzione nella notizia di reato di quell'articolo 347 di cui all'articolo 331, quantomeno del professionista che ha effettuato la segnalazione, io dico ancora di più della segnalazione stessa, se si vuole che questo, diciamo, obbligo abbia una prospettiva di concreta attuazione. Adirittura nei provvedimenti di sequestro, nei verbali relativi alla esecuzione di sequestro, c'è del pari il divieto di fare riferimento a tanto. Quando si deroga a questo divieto?

Soltanto e non è un caso, quando vi sia un decreto motivato dell'autorità giudiziaria. Per autorità giudiziaria intendiamo ovviamente sia il Pubblico Ministero che il Giudice, nella fase evidentemente nella quale rispettivamente sono titolati della relativa attribuzione.

Questo divieto può essere derogato quando la rivelazione del nome del segnalante sia indispensabile per l'accertamento dei fatti. Quindi teniamo presente questo aspetto, non c'è soltanto un obbligo di segreto nella circolazione interna tra amministrazioni, c'è anche un obbligo di segreto, pensate un po', imposto allo stesso segnalante e allo stesso soggetto, alla cui organizzazione appartiene il segnalante, per esempio al Consiglio dell'Ordine. C'è anche questo ulteriore strumento di riservatezza, che è dato dal fatto che il segnalante può prescegliere di effettuare la segnalazione, non direttamente all'UIF, ma al Consiglio dell'Ordine, che a propria volta, nella propria segnalazione sarà tenuto a non rivelare il nominativo della persona segnalante. Come vedete abbiamo tutte queste trincee, che l'Ordinamento appresta proprio per far sì che questo obbligo di segnalazione non resti lettera morta.

In Inghilterra c'è stato un caso famosissimo, un consulente sparì e non fu più ritrovato alla vigilia della sua deposizione in un processo per frode, questo determinò le Autorità inglesi a modulare meglio l'obbligo di segnalazione. Bene, noi abbiamo cercato di farlo, ma secondo me ancora con qualche piccola pecca

che intendo segnalarvi.

Vi dicevo che c'è questo dovere dello stesso segnalante di segreto, nel senso che lo stesso segnalante non può riferire a nessuno e tantomeno al cliente, di avere effettuato questa segnalazione.

La legge però si preoccupa di dire, e questa è una cosa buffa, che non può riferire non solo che ha fatto la segnalazione, ma neanche che potrebbe sorgere a suo carico un procedimento per la violazione della normativa antiriciclaggio e si preoccupa poi di aggiungere, pensate un po' come siamo analitici, che non equivale alla violazione di questa forma di segreto peculiare il tentativo di dissuadere il cliente dal compiere quella operazione, quindi pensate come l'articolo 45 e 46, sono queste le norme a cui richiamo la vostra attenzione, cerchino di permeare questo tipo di condotta.

Adesso dobbiamo chiederci però questo. Che tutela c'è nei confronti del segreto e nei confronti del segnalante?

Io mi pongo questi problemi.

Primo problema: la rivelazione della identità del segnalante, quando noi sappiamo benissimo che non ci sono soltanto profili di evasione fiscale, ci sono anche profili di criminalità organizzata, come voi ben sapete. Non sarebbe stato forse meglio, mi chiedo io, parificare il segnalante al confidente di Polizia?

Articolo 203 del Codice di Procedura Penale, non semplicemente neanche l'Autorità Giudiziaria può costringere le Autorità di Polizia Giudiziaria a rivelare il nome del proprio confidente, questa poteva essere una risposta forse più efficace da questo punto di vista, segnalo il problema.

Altro aspetto che mi sembra di dovere rappresentare, il contenuto dell'obbligo di segnalazione, se è vero che ancora esiste un codice deontologico e non mi sembra che ancora siano state diramate disposizioni in ordine al contenuto della segnalazione stessa da parte degli organi di vigilanza, il segnalante è tenuto alla norma deontologica, egli deve rivelare nulla di più di quello che è strettamente coesistente al contenuto della segnalazione.

Il tale elemento di sospetto va bene, il talaltro elemento di sospetto va bene, ma è tenuto a rivelare tutto, punto interrogativo?

E altro punto interrogativo, quell'obbligo di segreto che il segnalante ha trasgredito non liberamente, ma per un obbligo imposto dall'autorità, non rivivrà per caso allorquando il procedimento che per avventura sorga dalla sua segnalazione o anche dalla sua segnalazione troverà uno sfogo giudiziario e l'Autorità Giudiziaria magari autorizzi la rivelazione del suo nome, non dovrà egli, proprio perché la segnalazione costituisce la deroga a, quello che io chiamo, un elemento di identificazione dell'attività professionale, non comporterà

un rivivere dell'obbligo del segreto e non sarà forse opportuno, consigliabile, se un segnalante venisse da me a chiedermi un consiglio, io gli risponderai di opporre l'obbligo del segreto.

Sarà l'autorità giudiziaria a svolgere gli accertamenti e le verifiche che l'articolo 200 del codice di Procedura Penale impone, dopodiché sarà ancora obbligato, questa volta da un soggetto diverso, dall'Autorità Giudiziaria ad esporre ciò che sa, ma per carità di Dio, non si deve esporre a delle azioni di responsabilità da parte del proprio cliente. Questo è il consiglio che io mi sentirei di dare al professionista che si dovesse rivolgere a me. L'ultimo aspetto è questo, le sanzioni.

È importante sottolineare che la legge prevede sanzioni penali soltanto in relazione alla violazione degli obblighi di identificazione e di adeguata verifica della clientela. Prevede una, sia pure salata, sanzione amministrativa a carico del segnalante, il quale contravvenga all'obbligo di segnalazione. Domanda: qui mi riallaccio al dott. Castaldi nel cui intervento dell'anno scorso, io ero presente anche l'anno scorso a questo convegno, sostenne che non si poteva ravvisare in capo al professionista obbligato alla segnalazione, la figura dell'incaricato di pubblico servizio.

Qui io ho qualche perplessità, perché oggi c'è una concezione funzionalistica di pubblico servizio o di pubblico ufficio.

Tu non sei incaricato di pubblico servizio soltanto perché dipendi da una determinata amministrazione, ma lo sei in relazione all'attività che la legge ti chiama a compiere, ed è un'attività complessa, perché non è soltanto l'obbligo di segnalazione in sé, ma è anche l'obbligo di registrazione, di conservazione, di adeguata verifica, di identificazione. Se in questa attività, visto che la legislazione antiriciclaggio è, tra l'altro, una legislazione di ordine pubblico, non dimentichiamo che anche prima della terza Direttiva CEE, tutta la legislazione speciale in questa materia veniva ascritta alla materia dell'ordine pubblico, vi dicevo, non si potrebbe integrare oltre alla violazione amministrativa il reato di cui all'articolo 328 del codice penale, quello relativo alla commissione o al rifiuto di atti d'ufficio? Questo è un interrogativo che io mi pongo.

Ma me ne pongo un altro. Credo che si debba configurare in capo al segnalante quella che la nostra giurisprudenza, la nostra dottrina chiama, posizione di garanzia. Cosa voglio dire?

Colui che si astiene dalla segnalazione in presenza di elementi di sospetto laddove poi in quella determinata operazione venga eseguita, magari anche da altri, perché il nostro professionista si è astenuto sì dalla segnalazione, ma anche dalla operazione, non risponde per caso in quanto titolare di una determinata

posizione di garanzia, in virtù della quale colui il quale per legge è tenuto ad impedire che un evento si compia, ne risponde se in virtù della sua omissione l'evento si verifica, ebbene non possiamo ravvisare un concorso anomalo, chiamiamolo così nel riciclaggio compiuto dal cliente? Scusatemi, sono tutte riflessioni che si affastellano e che vi vogliono dare la misura, qui veramente mi sento di concludere in questo modo il mio intervento.

Per esporvi queste mie riflessioni, ho dovuto esaminare una normazione fatta di tante piccole regole ed è proprio questa la misura dei tanti passi che dobbiamo ancora compiere.

Cosa vuol dire tante regole imposte dalla legge?

Vuol dire il contrario di quando la legge pone una regola sola.

Se pone una regola sola significa che la coscienza è arrivata prima della legge e sarà la coscienza a formare tutte le altre regole.

Quando invece la legge pone tante, troppe regole, al punto da contraddirsi l'una con l'altra, vuol dire che la coscienza deve essere creata dalla legge e il cammino sarà molto più lungo.

SPUNTI DI RIFLESSIONE
SULLA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE.

di DAVIDE ERCOLANI

S. Procuratore della Repubblica di Rimini

* * *

Ringrazio il dottor Ferrucini e tutti quelli che hanno organizzato questo incontro.

Mi ero fatto anche una scaletta, solo che ci sono stati due elementi di novità che hanno stimolato una variazione rispetto al programma che mi ero posto. Innanzi tutto evidenzio l’analogia esperienza avuta insieme alla collega Taddei, la quale come il sottoscritto, pur essendo un magistrato addetto ad altri settori, si è trovata all’improvviso di quello che può definirsi un “ciclone”. Nel senso che, ad un certo punto, - ed è qui presente la Polizia Giudiziaria che ha seguito il caso-, pur non essendo applicato ai reati in materia finanziaria e in materia fiscale, mi sono trovato a dovere operare nell’ambito del crac della Rimini Yacht, non so quanti siano di Rimini, ma è una cosa abbastanza nota. La vicenda nasce per caso e non si capiva veramente la dimensione del fenomeno. Il Maresciallo dei Carabinieri Paola qui presente, durante il mio ultimo giorno di turno, viene da me dicendo che c’era stato un furto – tra di me pensavo che sarà mai un furto? –, ma non un furto qualsiasi, avevano rubato uno yacht, del valore di circa tre milioni di euro. A quel punto iniziano le indagini che ci portano in giro per il mondo, perché partiamo da San Marino, arriviamo in Svizzera, in Tunisia e infine capitiamo in Libia, dove in questo momento sta succedendo di tutto. Il filo conduttore che ci ha permesso di catturare il latitante è stato quello di seguire i flussi finanziari, adottando le strategie investigative dei colleghi che normalmente operano in materia finanziaria. Indagine difficile ma allo stesso tempo molto stimolante che mi ha permesso di fare una esperienza non da poco nell’ambito della cooperazione giudiziaria internazionale.

Diciamo che attraverso l’attività della Polizia Giudiziaria: Carabinieri, Guardia di Finanza, Capitaneria di Porto, abbiamo ricostruito, non solo i movimenti finanziari della Rimini Yacht, ma, seguendo i flussi siamo riusciti anche a catturare il latitante. Non so se riuscirò a portare a casa il latitante, perché in

questo momento si trova in un carcere di Tripoli, dove come ben sappiamo è intervenuta anche una risoluzione dell'ONU per imporre una *no fly zone*. Non si sa come andrà a finire la vicenda, in ogni caso, quello che potevamo fare l'abbiamo fatto.

La circostanza che mi aveva stupito all'inizio era stata che la Collega di Lugano, di propria iniziativa, senza nessuna richiesta o rogatoria da parte della Procura della Repubblica di Rimini, mi invia un fax evidenziando un movimento di danaro da un conto corrente di San Marino in favore di un Conto Corrente presso la ARNER Bank di Lugano per milioni di euro, e da questo conto, successivamente, vi erano stati due bonifici in un conto corrente, presso una Banca tunisina, di .400.000 in favore di LOLLI e .100.000 in favore di un soggetto che poi si rileverà il fiancheggiatore del latitante.

Allora la chiamo immediatamente, ringraziandola per la collaborazione, e la collega mi risponde che avevano già aperto un procedimento autonomo per il reato di riciclaggio, e sulla base di un protocollo tra Svizzera e Italia, che completa la convenzione europea per l'assistenza giudiziaria, hanno proceduto allo scambio informale di informazioni.

Vi dico questo perché è vero che ci sono degli strumenti di cooperazioni internazionale, questi però funzionano solo se si trova dall'altra parte una persona che abbia realmente la volontà di applicare le regole internazionali. Allo stesso modo con la Repubblica di San Marino abbiamo fatto delle riunioni di coordinamento con la Collega Vannucci e la Collega Dibona, riuscendo a superare notevoli ostacoli, accorciando i tempi. Questa breve premessa mi permette di introdurre il concetto relativo alla collaborazione internazionale che poi deve essere l'oggetto del mio intervento.

Per cooperazione giudiziaria penale si intende la collaborazione tra Organi di vari Stati per il raggiungimento degli obiettivi propri della Giustizia Penale. Collaborazione indispensabile in questi ultimi anni poiché i fatti più gravi in materia di criminalità organizzata e soprattutto in materia di criminalità economica coinvolgono più stati, tanto che si parla oramai di transnazionalità della criminalità

Quindi l'esigenza di conoscere questi strumenti, secondo me, è altissima e bisogna conoscere prima di tutto le fonti che regolano la cooperazione giudiziaria penale internazionale.

Al riguardo, l'art. 696 c.p.p. stabilisce la prevalenza del diritto internazionale pattizio vigente e solo in mancanza di norme di diritto internazionale particolare o di non incompatibilità con le stesse, la normativa domestica può trovare applicazione in funzione sussidiaria o integratrice (art. 696, co. 2, c.p.p.).

Basti, per ora, menzionare, nel contesto europeo:

a) la convenzione europea di estradizione, aperta alla firma a Parigi il 13 dicembre 1957 e ratificata dall'Italia con la legge 30 gennaio 1963, n. 300, di seguito “c.e.estr.”;

b) la convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, aperta alla firma a Strasburgo il 20 aprile 1959 e ratificata dall'Italia con la legge 23 febbraio 1961, n. 215, di seguito “c.e.a.g.”

c) la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990, ratificata dall'Italia con la legge 30 settembre 1993, n. 388, di seguito “c.a.a.s.”, che ha completato il sistema delle due convenzioni del Consiglio d'Europa nei rapporti tra i Paesi dell'Unione, oltre ad avere previsto la messa in opera del Sistema informativo Schengen.

Insieme ai CC alla CP e alla GDF di Rimini, abbiamo immediatamente richiesto ad altri Stati, quali la Svizzera e San Marino di provvedere ad acquisire tutta la documentazione bancaria (movimenti, estratti conto, copie assegni, copie distinte) che permettesse di ricostruire i flussi finanziari in entrata ed in uscita dalla Rimini Yacht e dalle persone giuridiche e fisiche ad essa collegate. Richiedendo alle autorità straniere di Provvedere a perquisizioni e sequestri anche di denaro.

In questo ambito si creano due problematiche:

- 1) perché uno Stato estero deve collaborare ossia deve fornire assistenza giudiziaria?
- 2) può il sistema bancario opporre il segreto all'autorità giudiziaria?

La mutua assistenza giudiziaria penale è l'istituto deputato a disciplinare la cooperazione tra Stati ai fini del compimento di una attività di acquisizione probatoria, o di un altro atto processuale strumentale (notificazioni e comunicazioni), che siano necessari nell'ambito di un procedimento penale in corso in uno Stato, nel territorio di un altro Stato. Anch'essa, a seconda dell'angolo visuale dell'autorità richiedente o richiesta dell'assistenza, viene definita come attiva o passiva. La gamma delle richieste può abbracciare sia una cooperazione nel corso delle indagini preliminari, sia l'assistenza nel corso della fase propriamente processuale.

Quanto alle fonti della disciplina dell'assistenza giudiziaria nel nostro ordinamento, devono menzionarsi, principalmente, riprendendo, anche qui, quanto in parte in precedenza esposto, gli artt. 723-726 ter c.p.p. per l'ipotesi passiva (articoli in cui il compimento degli atti richiesti è disciplinato fino a quando le

rogatorie rimangono in possesso delle competenti autorità giudiziarie nazionali) e gli artt. 727-729 c.p.p. per l'ipotesi attiva (articoli in cui il codice disciplina forme, contenuto, garanzie e conseguenze sino a che la rogatoria non sia pervenuta al giudice straniero ed immediatamente dopo che quest'ultimo l'abbia restituita espletata) nonché le convenzioni internazionali, bilaterali e multilaterali, vigenti in materia, le quali, come s'è detto, prevalgono ai sensi dell'art. 696 c.p.p..

Le rogatorie sono dunque richieste rivolte dalla autorità giudiziaria di uno Stato all'autorità giudiziaria di un altro Stato di acquisizione di prove o di comunicazione o notificazione di atti nel territorio di quest'ultimo. Quanto alla attività di acquisizione probatoria, essa può riguardare sia i mezzi di prova (testimonianza, esame delle parti, confronti, ricognizioni, esperimenti giudiziari, perizie), sia i mezzi di ricerca della prova (ispezioni, perquisizioni, sequestri, intercettazioni di conversazioni o comunicazioni), la trasmissione di corpi di reato o di documenti, ed anche prove atipiche (art. 189 c.p.p.) nonché, deve ritenersi, l'interrogatorio, avendo esso una funzione investigativa, oltre che difensiva.

Nel nostro ordinamento, sono legittimati a formulare rogatorie i giudici ed i pubblici ministeri (art. 727, co. 1, c.p.p. e dichiarazione formulata dall'Italia ai sensi dell'art. 24 della c.e.a.g.), a seconda che l'atto sia strumentale alla fase delle indagini preliminari o a quella processuale.

L'art. 14 della c.e.a.g. stabilisce il contenuto delle richieste di assistenza che devono indicare: l'autorità da cui proviene la domanda, l'oggetto ed il motivo della stessa, l'identità della persona nei cui confronti si procede, mentre, quando si tratti di rogatorie che hanno ad oggetto il compimento di atti istruttori o la trasmissione di corpi di reato, di fascicoli o di documenti, la richiesta deve far menzione anche dell'imputazione e contenere una esposizione sommaria dei fatti.

Quanto alla lingua delle rogatorie, se il principio di cortesia internazionale ne imporrebbe la traduzione nella lingua dello Stato richiesto, le convenzioni prevedono, invece, in genere, che la lingua delle stesse sia quella dello Stato richiedente. L'art. 16 della c.e.a.g. prevede così che la traduzione delle domande e degli atti allegati non sia obbligatoria, salvo che lo Stato contraente abbia formulato una dichiarazione nella quale esige la traduzione nella propria lingua, in una delle lingue ufficiali del Consiglio d'Europa (francese e inglese), o in altra lingua (art. 16, par. 2). La rogatoria deve poi essere trasmessa al Ministro della giustizia il quale provvede all'inoltro per via diplomatica (art. 727, co. 2, c.p.p.), salvo che, naturalmente, le convenzioni non dispongano diversamente: la c.e.a.g., ad esempio, prevede la corrispondenza diretta tra Ministri della giusti-

zia. La trasmissione al Ministro è finalizzata a consentire allo stesso di esercitare i poteri previsti dal codice: il Ministro può infatti “bloccare” la rogatoria quando, in base ad una valutazione essenzialmente politica, ritenga “che possono essere compromessi la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato” (art. 727, co. 2, c.p.p.) Lo stesso vale nel caso in cui, nei casi urgenti, l’autorità giudiziaria provveda a trasmettere direttamente la rogatoria, come le è consentito dall’art. 15, par. 2, della c.e.a.g. (che prevede la trasmissione diretta alla autorità giudiziaria della parte richiesta, consentendo in tale caso, come nelle altre ipotesi da essa contemplate di trasmissione diretta, la trasmissione tramite Interpol) e dallo stesso art. 727, co. 5, c.p.p. (che prevede l’inoltro diretto all’agente diplomatico o consolare italiano). Una innovazione particolarmente significativa in punto di trasmissione delle rogatorie è stata introdotta, dall’art. 53, par. 1, della c.a.a.s., che prevede la corrispondenza diretta tra autorità giudiziarie e, dunque, la possibilità, anche al di fuori dei casi di urgenza, che le domande di assistenza giudiziaria e le relative risposte, siano fatte direttamente tra le autorità giudiziarie. Peraltro, l’art. 204 bis, disp. att. c.p.p., ha specificato che, in tutte le ipotesi di trasmissione diretta delle richieste di assistenza previste da accordi internazionali, una copia della rogatoria debba essere trasmessa senza ritardo al Ministero della giustizia da parte della autorità giudiziaria che la invia (o la riceve).

Quanto alle modalità espletamento all’estero dell’atto di acquisizione probatoria richiesto, la regola generale in materia è espressa dal tradizionale principio *locus regit actum*, alla stregua del quale l’atto compiuto all’estero per rogatoria è regolato, quanto alla forma ed alle procedure e, quindi, alla validità intrinseca, dalla legge del Paese richiesto.

Esistono delle ragioni di rifiuto dell’assistenza, quali, ad esempio: a) il caso in cui la richiesta si riferisca a reati che la parte richiesta considera politici o reati ad essi connessi, ovvero reati fiscali; b) il caso in cui l’esecuzione della domanda sia considerato dalla parte richiesta poter recare pregiudizio “alla sovranità, alla sicurezza, all’ordine pubblico o ad altri interessi essenziali del suo paese” (art. 2). L’art. 5 della c.e.a.g. prevede però la facoltà (della quale l’Italia non si è, peraltro, avvalsa), per le Parti contraenti, di formulare una dichiarazione con la quale le rogatorie aventi ad oggetto richieste di perquisizioni o sequestri di cose possono essere sottoposte ad una o più delle seguenti condizioni: doppia incriminabilità; b) il reato per il quale è formulata la rogatoria deve esser suscettibile di dare luogo all’extradizione nel Paese richiesto; c) l’esecuzione della rogatoria deve essere compatibile con la legge della Parte richiesta.

Deve ora essere esaminato il profilo relativo alla utilizzabilità dei risultati delle rogatorie. Diversamente dalla forma e validità intrinseca dell’atto assunto

per rogatoria, regolate dalla *lex loci*, l'utilizzabilità degli atti assunti è regolata dalla *lex fori*. Sul punto l'elaborazione giurisprudenziale ha statuito alcuni principi fondamentali, ovvero che la prova non può essere acquisita in contrasto con i principi fondamentali e inderogabili dell'ordinamento giuridico italiano e, quindi, con l'inviolabile diritto di difesa; inoltre viene precisato che le concrete modalità di assistenza difensiva sono regolate, per la prevalenza della *lex loci*, dalla legge del luogo dove viene compiuto l'atto.

L'art. 729, co. 1, c.p.p., come novellato dalla legge n. 367 del 2001 di ratifica dell'accordo Italia-Svizzera, contempla poi la più grave delle sanzioni processuali, l'inutilizzabilità, per qualsiasi violazione delle norme convenzionali, in particolare, della c.e.a.g., con esclusione tuttavia delle violazioni formali inerenti la necessità che gli atti trasmessi siano provvisti di legalizzazione o certificazione di conformità all'originale.

Dove non esiste una convenzione gli stati riescono a collaborare sulla base della c.d. CORTESIA INTERNAZIONALE, che si basa, oltre che sulla promessa della reciprocità, che costituisce un USO internazionale. La materia sarà pertanto regolata dagli usi, dal diritto interno dello stato richiesto (che molto spesso richiede più chiarimenti o atti) rispetto a quelli normali.

Tornando all'esame del caso concreto, con la Svizzera è stata applicata la c.e.a.g., con la Repubblica di San Marino ha trovato applicazione la nota Convenzione di Amicizia e Buon vicinato del 31/03/1939 (ART. 13 SS).

Con la svizzera addirittura esiste un accordo che completa la c.e.a.g. concluso il 10/09/1998, che consente lo scambio informale di atti (art. XXVIII).

La TUNISIA, invece, deve ancora dare un segno di vita, non ha risposto alle richieste di rogatoria.

Mentre il rapporto con la Libia, non essendovi convenzioni o accordi in materia giudiziaria si è basato esclusivamente sulla c.d. "cortesia internazionale".

Relativamente alla seconda problematica circa l'opponibilità del segreto bancario in caso di rogatorie, la soluzione deve essere ricercata sulla base del diritto interno dello Stato richiesto. Se è consentito, come in Italia, Svizzera e San Marino, la possibilità per l'A.G. di conoscere movimenti, flussi e chi sta dietro le società, allora la banca non può opporre il segreto bancario.

L'Unico problema concreto che si è riscontrato con gli Istituti di Credito elvetici riguardava la circostanza che molto spesso gli accertamenti bancari venivano disposti con carattere esplorativo, ovvero senza sapere con precisione il numero e l'intestazione dei conti ma richiedendo alla BANCA stessa di inviare tutto quanto riferibile a determinati soggetti, dando spazio così agli interessati di proporre opposizioni che durano anni.

Infine, rimane da approfondire la questione relativa alla consegna delle persone.

Anche in questo caso il riferimento al caso concreto può essere utile per meglio comprendere le procedure utilizzate. Ora, seguendo costantemente i flussi di denaro dell'indagato e del fiancheggiatore, in continuo contatto con l'autorità giudiziaria svizzera che stava monitorando i conti del latitante venivamo a sapere che il fiancheggiatore aveva prenotato un volo per Tripoli il giorno 15/01/2011 alle 13:10.

Rimaneva il problema di incaricare gli organi competenti per la cattura del latitante (Interpol e Ambasciata) per la comunicazioni delle informazioni in nostro possesso necessarie all'autorità di polizia libica per catturarlo a Tripoli.

Problema enorme che vi sollevo e che nel caso concreto ho dovuto risolvere è stato quello di trovare gli strumenti giuridici per riottenere la consegna di Giulio LOLLI, dato che non esiste alcun accordo di estradizione. E' vero sì che è stato stipulato un accordo di amicizia tra Italia e Libia, dal terzo Governo BERLUSCONI, tuttavia questo accordo si limita a trattare questioni di carattere economico e non contiene norme in materia di cooperazione penale internazionale.

Anche in questo lo Stato libico ha agito sulla base della c.d. “cortesie internazionale”, applicando gli “usi internazionali” che corrispondono ai principi condensati nella C.e.estr. e nella c.a.a.s. con richiesta all'Autorità italiana di ulteriori adempimenti formali.

L'extradizione è l'istituto tradizionalmente deputato a disciplinare i rapporti tra uno Stato che ricerca una persona in quanto oggetto di una condanna ad una pena detentiva esecutiva o di una misura di sicurezza privativa della libertà (extradizione esecutiva), o in quanto oggetto di un provvedimento detentivo cautelare (extradizione processuale), e lo Stato di rifugio dove questa persona si trova.

Quanto alle fonti della disciplina dell'extradizione nel nostro ordinamento:

l' art. 10, quarto comma della Costituzione prevede che: “Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici”; l'art. 26 della Carta statuisce che: “L'extradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalla convenzioni internazionali. Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici”;

si richiamano altresì l'art. 13 del codice penale e gli artt. 696-722 c.p.p.;

le convenzioni internazionali, vigenti in materia, le quali, come s'è detto, prevalgono ai sensi dell'art. 696 c.p.p..

A proposito di queste ultime, accanto alla convenzione europea di estradizione del Consiglio d'Europa del 1957 già menzionata sopra, con i suoi due protocolli addizionali stipulati a Strasburgo nel 1975 e nel 1978 (il secondo soltanto dei quali ratificato dall'Italia), si pongono gli ulteriori strumenti che ne integrano la disciplina nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea: oltre alla, anch'essa già citata, convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 19 giugno 1990 - la quale dedica all'extradizione il capitolo IV del titolo III (artt. 59-66), nonché, in parte, gli artt. 94 e 95 relativi al Sistema di informazione Schengen (SIS) - e altre.

La Decisione quadro istitutiva del mandato di arresto europeo che ha disciplinato il regime degli strumenti estradizionali applicabili nei rapporti tra i Paesi dell'Unione europea.

Ad oggi, quindi, il sistema di consegna delle persone contempla, per il nostro Paese, tre differenti regimi: il mandato di arresto europeo, nei rapporti con i 25 Stati membri dell'Unione europea; l'extradizione su base convenzionale, nei rapporti con i Paesi con i quali esiste una convenzione bilaterale o multilaterale (così per i rapporti con i Paesi parte alla c.e.estr. che non sono membri dell'Unione europea o per i rapporti con i Paesi con i quali esiste un trattato bilaterale, come gli Stati Uniti ed il Canada; l'extradizione extraconvenzionale, sulla base della cortesia internazionale, oltre che delle norme del codice di procedura penale, nei rapporti con i Paesi con i quali non esiste un trattato di estradizione (ad. es. l'Iran, Libia).

La procedura attiva di estradizione, disciplinata dagli artt. 720-722 c.p.p. - la distinzione tra procedura attiva e passiva non si trova nelle convenzioni che dettano una disciplina unitaria, applicabile ad entrambe, a seconda del punto di vista, della parte richiedente o della parte richiesta, dal quale gli Stati parte guardano alla vicenda - ha inizio, quasi sempre (essendo in genere ignoto il luogo in cui si trova il ricercato, mentre, nel caso di localizzazione nota si può procedere a trasmettere direttamente la domanda allo Stato di rifugio; si parla, in particolare, di localizzazioni qualificate per detenuti, militari o persone di cui è nota, per la loro qualità, la sede), con la diffusione internazionale delle ricerche a scopo di estradizione, il cui potere spetta al Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 720, co. 5, c.p.p. (in concreto il Ministro delega in genere il Direttore generale della giustizia penale). Allo stesso Ministro, del resto, spetta il potere di avanzare la domanda di estradizione, di propria iniziativa (art. 720, co. 2, c.p.p.) o su richiesta del procuratore generale presso la corte di appello nel cui distretto si procede o è stata pronunciata la sentenza di condanna (art. 720, co. 1). Pur in assenza di una norma espressa in tal senso, per prassi costante si

riconosce al procuratore generale il potere di richiedere al Ministro la diffusione delle ricerche sul piano internazionale.

Con la diffusione internazionale delle ricerche, i Paesi che, in base ad una convenzione od alla propria legge interna, riconoscono il valore di domanda di arresto provvisorio a scopo estradizionale a tale diffusione, adotteranno una propria misura restrittiva della libertà a scopo estradizionale nei confronti del latitante.

In concreto, in seguito alla entrata in vigore della c.a.a.s., la diffusione internazionale delle ricerche ha luogo secondo due modalità. Attraverso l'Interpol, che provvede a redigere il così detto “avviso rosso” e ad inviarlo per via telematica alla sede centrale dell'Interpol di Lione che, sempre per via telematica, lo dirama a tutti gli Uffici centrali nazionali Interpol del mondo, così' diffondendo le ricerche sul piano internazionale. Quasi tutti i Paesi del mondo riconoscono all'”avviso rosso” Interpol valore di richiesta di arresto provvisorio. La seconda modalità di diffusione internazionale delle ricerche vale per i Paesi aderenti alla c.a.a.s., che la prevede agli artt. 64 e 94-95. Secondo tale modalità, gli “avvisi rossi” dell'Interpol sono sostituiti dai formulari Schengen. In particolare, i dati contenuti nei formulari sono compilati dall'autorità giudiziaria dello Stato richiedente, in Italia, come detto, dalle procure generali presso le corti di appello territorialmente competenti; tali formulari sono poi inseriti, su richiesta del Ministro della giustizia che, come pure detto, delega in genere il direttore generale della giustizia penale, dal Servizio di cooperazione internazionale di polizia del Ministero dell'interno, Divisione SIRENE (la quale gestisce la sezione nazionale del S.I.S.), informaticamente, nel S.I.S., momento a partire da quale il ricercato risulta da arrestare a scopo di estradizione nelle banche dati delle polizie dei Paesi dell'area Schengen (l'art. 64 della c.a.a.s. prevede, in effetti, espressamente, che una segnalazione nel S.I.S., effettuata in conformità con l'art. 95 della convenzione, ha il medesimo effetto di una domanda di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 16 della c.e.estr.).

Individuato il latitante nello Stato di rifugio, questo sarà arrestato provvisoriamente a scopo di estradizione in base al diritto interno di tale Stato, oppure, per i Paesi che non riconoscono all'”avviso rosso” Interpol valore di richiesta di arresto provvisorio, ne sarà segnalata la localizzazione al Paese che ha diffuso le ricerche sul piano internazionale.

Da tale momento ha inizio la procedura estradizionale vera e propria che prevede le seguenti fasi: a) quella, meramente eventuale, giacché in genere lo Stato di rifugio ha già provveduto all'arresto provvisorio a scopo estradizionale in virtù della diffusione internazionale delle ricerche, di richiesta dell'arresto

provvisorio; b) quella di trasmissione della formale domanda di estradizione, le cui modalità e relativa documentazione sono regolate dall'art. 12 della c.e.estr.: in concreto, ed in sintesi, la procura generale competente trasmette l'originale o la copia autentica del provvedimento (sentenza di condanna o provvedimento cautelare), una esposizione dei fatti per i quali è richiesta l'extradizione ed una copia delle disposizioni di legge applicabili, al Ministero della giustizia, Direzione generale della giustizia penale, Ufficio II, che provvede ad avanzare la formale domanda di estradizione con la documentazione allegata attraverso il canale diplomatico (Ministero degli affari esteri ed Ambasciate d'Italia all'estero, che presentano la domanda al Ministero degli affari esteri dello Stato richiesto) ovvero, se previsto dalla convenzione, tramite corrispondenza diretta con l'autorità centrale competente dello Stato richiesto, nel termine di diciotto giorni, prorogabili sino a quaranta, dall'arresto tassativamente previsto, pena la liberazione dell'arrestato (art. 16, co. 4, della c.e.estr.); c) quella della consegna temporanea, anch'essa solo eventuale, ai sensi, ad esempio, dell'art. 19 della c.e.estr., che la prevede in caso di processo in corso o esecuzione di pena in corso nello Stato richiesto per fatto diverso da quello per il quale è stata richiesta l'extradizione; d) quella, in caso di accoglimento della domanda di estradizione, di consegna dell'estraddando, nei termini concordati tra i due Paesi (art. 18 c.e.estr.) fase che è svolta dalle forze di polizia e, in genere, dal Servizio di cooperazione internazionale di polizia del Ministero dell'interno.

Per ragioni di tempo non parlerò della procedura estradizionale passiva.

Infine è d'obbligo trattare del mandato di arresto europeo, previsto dalla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, alla quale l'ordinamento italiano si è conformato con la legge 22 aprile 2005, n. 69, prima espressione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie adottate nell'ambito dell'Unione europea, mi limiterò ad evidenziare alcuni soltanto degli aspetti innovativi rispetto al sistema estradizionale, aspetti che del principio del mutuo riconoscimento rappresentano dei corollari; ciò non prima di avere evidenziato come le finalità del nuovo strumento siano le stesse dell'extradizione, di consegna "processuale, cioè, o di consegna "esecutiva", con l'effetto che esso si sostituirà progressivamente, come già detto, all'extradizione, nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione.

Il più significativo degli aspetti innovativi è senz'altro rappresentato dal fatto che, il Ministro della giustizia, non svolgerà più alcun ruolo nella decisione sulla consegna. Il sistema di consegna delle persone ricercate diviene, cioè, completamente giudiziario, con eliminazione di qualsiasi potere di natura politico-amministrativa dell'Autorità centrale, il cui ruolo è ridotto a compiti

di mera assistenza delle autorità giudiziarie competenti, con la sola possibilità di prevedere, come nella legge italiana di attuazione, che la trasmissione e ricezione amministrativa delle richieste di esecuzione di un mandato di arresto europeo avvenga tramite l'autorità centrale (art. 7 della decisione quadro e art. 4, co. 2 e 3, della legge n. 69 del 2005).

Altro aspetto di notevole rilievo, è quello per cui sono previsti, per la prima volta, dei termini, sia pur ordinatori, per la decisione sulla esecuzione del mandato da parte dello Stato di esecuzione dello stesso, termini fissati in dieci giorni dall'eventuale consenso formale della persona alla consegna e, in caso contrario, in sessanta giorni dalla esecuzione della misura cautelare, salva la possibilità di proroga, in casi particolari, di trenta giorni.

Competenti ad emettere il mandato di arresto europeo, che si configura come un provvedimento giudiziario - la cui forma corrisponderà al modello standard allegato alla decisione quadro - costituente la proiezione europea del provvedimento restrittivo nazionale, formalmente, dunque, da esso, distinta, sono: il giudice che ha applicato la misura cautelare (e, dunque, il giudice per le indagini preliminari, il giudice del dibattimento, il tribunale per il riesame) oppure, nel caso di consegna "esecutiva", il pubblico ministero che cura l'esecuzione, sempre che si tratti di pena non inferiore a un anno e che non operi la sospensione dell'esecuzione (art. 28 della legge n. 69 del 2005).

Quanto alla trasmissione del mandato di arresto europeo, quest'ultimo, debitamente compilato, sarà inviato al Ministro della giustizia (deve ritenersi, sempre tramite il pubblico ministero, competente, in via generale, per l'esecuzione delle misure cautelari), che provvederà alla sua trasmissione allo Stato membro di esecuzione (artt. 29, co. 1 e 4 della legge n. 69 del 2005); nel caso in cui, invece, la localizzazione del ricercato sia ignota e, tuttavia, "risulta possibile che la persona si trovi nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea (art. 29, co. 2, della legge n. 69 del 2005), l'autorità giudiziaria competente ad emettere il mandato di arresto potrà disporre l'inserimento di una segnalazione nel Sistema di informazione Schengen (art. 29, co. 2, della legge n. 69 del 2005, che innova, anche sul punto, il precedente sistema estradizionale, nell'ambito del quale la segnalazione nel SIS, così come ogni domanda di arresto provvisorio dell'imputato o condannato a fini estradizionali, era disposta dal Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 720, co. 5, c.p.p.), segnalazione che verrà materialmente effettuata dalla divisione SIRENE alla quale l'autorità giudiziaria dovrà trasmettere i due formulari "A" ed "M" adottati dalle Divisioni SIRENE di tutti gli Stati Schengen. Per la diffusione delle ricerche negli Stati membri che sono parte della c.a.a.s. ma non hanno ancora accesso alla banca dati SIS,

l'autorità giudiziaria che procede ai sensi dell'art. 29, co. 2, della legge n. 69 del 2005, dovrà darne comunicazione al Ministro della giustizia che provvederà a trasmettere l'ordine di diffusione delle ricerche alla Direzione centrale di polizia criminale, Servizio Interpol, ai sensi dell'art. 720, co. 5, c.p.p..

**TRASPARENZA E BUONA FEDE NEI RAPPORTI
CON GLI INVESTIGATORI.**

di FRANCESCO CORTESI

Magistrato presso il Tribunale di Forlì

* * *

Il tema che mi è stato assegnato- trasparenza e buona fede nell'intermediazione finanziaria- richiederebbe da solo l'organizzazione di un convegno, riguardando profili della materia del contenzioso bancario o della responsabilità nella circolazione del denaro e degli strumenti finanziari che presentano una certa complessità e sono, per molti aspetti, distinti dalle questioni affrontate nel corso dei lavori odierni.

Credo pertanto che sia più opportuno offrire qui alcuni spunti che ritengo di maggiore interesse per i partecipanti ai lavori, seguendo il solco tracciato dal termine “trasparenza” cui si è riferita la maggior parte delle relazioni che mi hanno preceduto.

* * *

1. L'attività dell'intermediario- vale a dire la banca od il diverso operatore autorizzato che funge da tramite fra l'investitore e chi immette sul mercato prodotti finanziari- è stata fatta oggetto, negli ultimi anni, di grande attenzione da parte degli interpreti; e ciò sia perché essa spiega i suoi effetti nel settore della raccolta del pubblico risparmio (la cui importanza e particolare delicatezza sono note), sia perché essa, di regola, si concretizza in un'interlocuzione con gli investitori, che nella maggior parte dei casi sono privati e consumatori (altro settore nevralgico nella disciplina dei mercati).

Dall'attenzione degli interpreti nasce, com'è noto, un vivace dibattito culturale; il mio contributo al dibattito è quello caratteristico del giudice, il quale presta la sua attenzione al mondo finanziario soltanto quando si è verificato un problema, in seguito al quale il rapporto fra intermediario finanziario ed investitore si è compromesso, spesso in modo irrimediabile.

Non è un mistero che nella maggior parte dei casi i rapporti si compromettono perché l'investitore contesta all'intermediario di non essere stato “trasparente” nella sua attività.

Ecco perché il giudice civile, chiamato ad una parola definitiva su tali rapporti, non può non chiedersi in cosa consista il dovere di trasparenza.

2. Nella relazione che stamane ha svolto il collega Fabio Di Vizio ho colto due sottolineature sul termine “trasparenza” che mi hanno particolarmente persuaso.

Da un lato, egli diceva, la trasparenza “non è una cosa, ma tante cose”.

È senz’altro vero: è difficile, se non impossibile, elaborare una nozione od un concetto di trasparenza utilizzando un’unica espressione sintetica. Ed anzi, nello specifico settore dell’intermediazione finanziaria, come fra poco vedremo, dobbiamo per forza associare il concetto di trasparenza a più sinonimi.

D’altro lato, e soprattutto, egli aggiungeva che “la trasparenza non è un valore, ma uno strumento”.

Anche questa affermazione va sottoscritta pienamente.

La trasparenza non è un valore in sé: già dal punto di vista della realtà materiale o sensibile, affermare che qualcuno è “trasparente” non significa attribuirgli un valore positivo. Si è “trasparenti” in rapporto a qualcos’altro o a qualcun altro, quindi il significato e il valore- per così dire- della trasparenza si comprende nel momento in cui si pone in relazione il concetto di “trasparenza” ad un’altra entità, ad un altro valore.

3. Fatta questa premessa, il primo dato da evidenziare è che la trasparenza non costituisce una categoria di fondo nell’ambito del sistema giusprivatistico; all’interno dell’ordinamento, o per meglio dire nel codice civile e nelle leggi complementari che lo hanno accompagnato per cinquant’anni di storia giuridica italiana, questo termine non è utilizzato.

Esso viene introdotto per la prima volta con la riforma del diritto societario, ma in ambito assolutamente diverso da quello che ci occupa oggi. Non si tratta, pertanto, di un termine riferito o riferibile ad una delle categorie di fondo del sistema.

Il termine “trasparenza” compare invece, e con riferimento agli operatori bancari, nel T.U.F.- il Testo Unico in materia finanziaria (d.lgs. 58/98), il cui art. 21 dispone che gli operatori autorizzati (di regola le banche) devono comportarsi con diligenza, correttezza e, appunto, “trasparenza”.

Da un punto di vista storico credo valga la pena sottolineare che il testo normativo originario che regolava i rapporti di intermediazione finanziaria, cioè la cosiddetta Legge SIM (l. 1/91) non utilizzava il termine “trasparenza”, perché faceva obbligo agli operatori di comportarsi unicamente con diligenza, corret-

tezza e professionalità. Questi termini hanno un significato chiaro e univoco, essendo tutti contenuti nel codice civile e riferiti a categorie fondamentali del diritto delle obbligazioni.

Il civilista, in altre parole, sa bene che cosa sono la diligenza e la correttezza; e non può ignorare neppure che quanto previsto espressamente dall'art. 1176 co. II c.c., ovvero che nell'adempire alle proprie obbligazioni il professionista deve attenersi ad uno *standard* di diligenza qualificata, cioè secondo criteri di esigibilità della prestazione più stringenti di quelli riferiti al *quisque de populo*.

Per avere elementi di più chiaro riferimento rispetto al termine “trasparenza” può essere utile porsi due domande, che appaiono fra loro profondamente connesse e sono caratteristiche del *modus procedendi* del giudice civile.

La prima domanda è: qual è il contenuto del dovere di trasparenza?

E quindi la seconda: cosa succede all'intermediario che non è trasparente, ovvero quali conseguenze si producono sul piano degli effetti del comportamento violativo del ricordato obbligo di trasparenza?

4. Il contenuto del dovere di trasparenza (le “tante cose” di cui la trasparenza si compone, come si diceva) è declinato dall'art. 21 del T.U.F., che annovera una serie di condotte la cui consistenza viene poi meglio dettagliata dal regolamento Consob di complemento (il cd. regolamento intermediari, originariamente distinto con il numero 11522/98).

Si può dire che l'art. 21 evidenzia quali sono gli *ambiti* dell'attività dell'intermediario nei quali viene in rilievo il dovere di trasparenza: l'ambito *informativo*, ovvero il dovere della banca di acquisire tutte le informazioni possibili sul proprio cliente e sui prodotti che gli sottopone, operando perché delle relative caratteristiche i clienti siano “sempre adeguatamente informati”; l'ambito *promozionale*, ovvero il dovere di utilizzare strumenti pubblicitari corretti e completi; l'ambito *organizzativo*, ovvero il dovere di predisporre al proprio interno strumenti adeguati di controllo per la verifica dell'idoneità delle procedure di intermediazione.

Si tratta, a ben vedere, di ambiti che ci richiamano alla categoria ordinamentale della buona fede.

Ecco spiegato il titolo della nostra conversazione: in effetti, al concetto di trasparenza coniato dal legislatore nel T.U.F. l'istituto più affine o corrispondente è proprio quella della buona fede in senso oggettivo, di cui agli artt. 1173 c.c. (per quanto riguarda la disciplina generale delle obbligazioni) e 1373 c.c. (per lo specifico ambito contrattuale).

5. E tuttavia, indagando il contenuto del dovere di buona fede oggettiva, o buona fede contrattuale (per come è stato tradotto in questi anni dagli interpreti), ci si rende conto che all'operatore finanziario dev'essere chiesto qualcosa di più rispetto a quanto è di regola preteso dal contraente cui è generalmente fatto obbligo di comportarsi secondo buona fede.

Ovviamente non si può avere, in questa sede, pretesa di completezza; e tuttavia, richiamando in estrema sintesi tutta la produzione giurisprudenziale e dottrinale di questi anni sul concetto di buona fede, si può svolgere una considerazione.

Comportarsi secondo buona fede nell'esecuzione del contratto significa, fondamentalmente, non solo tutelare i propri interessi, ma perseguire anche gli interessi della controparte.

Ciò non conduce a farci ritenere che il contraente in buona fede debba conoscere la specifica ragione che muove la controparte a concludere il contratto; egli, tuttavia deve fare in modo che gli interessi tipici (si potrebbe dire: la causa) del contratto, l'insieme degli interessi che normalmente sottendono quell'operazione commerciale, siano salvaguardati, pur senza spingersi a sacrificare il proprio interesse.

Ora, se noi leggiamo l'articolo 21 T.U.F. nel testo riformato a seguito del recepimento, nel nostro ordinamento, della Direttiva Comunitaria 39/2004 (cd. MIFID), scorgiamo un'espressione utilizzata dal legislatore che rispetto alla considerazione appena svolta ha una portata letteralmente rivoluzionaria.

Vi si legge infatti che "gli intermediari autorizzati hanno l'obbligo di comportarsi secondo trasparenza, allo scopo di servire al meglio l'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati."

Ecco i beni rispetto ai quali la trasparenza funge da strumento: l'integrità del mercato (argomento che, per ragioni quantomeno di tempo, non posso approfondire in questa sede) e la salvaguardia, o meglio ancora il "miglior servizio", dell'interesse dei clienti.

Diventa così evidente che il concetto di trasparenza non può coincidere con quello di buona fede in senso civilistico: qui stiamo evidentemente parlando di qualcosa di più.

6. Questo che cosa significa? Significa anzitutto che le interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali che si fondano sull'equivalenza trasparenza - buona fede sono riduttive e dobbiamo respingerle.

Ma è un'altra la riflessione che si impone.

Perché il legislatore chiede alla banca di servire al meglio l'interesse del cliente? Come si concilia questa previsione con un ordinamento, come il nostro, che in materia di obbligazioni riconosce il principio di autodeterminazione ed attribuisce pieno valore al ruolo dell'autonomia delle parti?

Questa previsione si concilia con tali principi solo se si afferma in premessa che nello specifico settore dell'intermediazione finanziaria non esiste un'effettiva autonomia negoziale di una delle parti.

Ora, non è una novità nell'ordinamento che ci siano delle ipotesi di rapporti negoziali nei quali le parti non si pongono, per definizione, su un piano di parità; sono i rapporti cd. *business to consumer*, cui tuttavia non può automaticamente ricondursi il rapporto di intermediazione, che non intercorre necessariamente fra un professionista ed un consumatore.

C'è un dato indiscutibile, però: il rapporto fra intermediario e cliente si svolge su un piano di asimmetria informativa.

Il rapporto fra banca ed investitore nell'ambito dei mercati finanziari si svolge su un terreno nel quale il bene della conoscenza è un bene prezioso (e dire prezioso è riduttivo).

Il titolare del vero patrimonio è il titolare della conoscenza, ed in fatto, prima ancora che in diritto, la banca possiede un bagaglio di conoscenze sicuramente più ricco che non il risparmiatore.

Questo è il cuore del problema: imporre all'intermediario di essere trasparente significa fare in modo che questa asimmetria informativa venga annullata, o quantomeno il più possibile attenuata.

Non a caso l'art. 21 T.U.F. affianca ai concetti di trasparenza e correttezza quello di “diligenza”; ed una necessaria lettura associata dei tre termini ci conduce ad osservare che all'intermediario è richiesto un *quid pluris* sul piano informativo che consiste, come ha avuto modo di affermare la giurisprudenza, in una prestazione di *facere*.

Si tratta, più nello specifico, di un comportamento positivo: l'informazione, ad esempio, deve spingersi oltre il contenuto della modulistica (i cui dati, com'è noto, in concreto non hanno spesso alcuna valenza informativa).

Insomma, si rende necessaria anche nel mondo dell'intermediazione finanziaria l'adozione, da parte dell'operatore professionale, quei comportamenti di tipo protettivo che caratterizzano altri settori nevralgici della società, nei quali è in gioco la produzione di beni di rango costituzionale: pensiamo, ad esempio, al rapporto tra cittadino e amministrazione sanitaria, dove è in gioco il bene-salute.

Del resto, anche il credito e il risparmio ricevono una tutela a livello co-

stituzionale; e ciò impone al soggetto i cui poteri di relazione presentano una maggiore implicazione con tali beni di attivarsi per il solo fatto che è entrato in contatto con un utente del relativo servizio.

7. Ed allora, poiché esiste questa asimmetria informativa, possiamo domandarci quali sono- o quali dovrebbero essere- le conseguenze nel caso in cui la banca non si comporti in modo trasparente.

Com'è noto, per un certo periodo le Corti italiane si sono divise tra chi sosteneva che ad un comportamento "non trasparente" della banca (imprecisa o reticente nelle informazioni, ovvero priva di adeguate forme di controllo interno, o promotrice d'investimenti non adeguati al profilo del cliente) dovesse conseguire la nullità del contratto; e chi, negli stessi casi, riteneva invece la bancainadempiente. Tutti saprete anche senz'altro che la questione è stata finalmente risolta dalla Corte di Cassazione con una sentenza a sezioni unite resa nel 2007, con la quale si è optato per la tesi della responsabilità per inadempimento.

Io, che personalmente ho sempre sostenuto la correttezza di questa tesi, manifesto tuttavia alcune perplessità rispetto all'argomentazione seguita in quest'ultima pronunzia dalla Cassazione.

Premetto che non mi sarei mai voluto trovare nei panni dei componenti delle Sezioni Unite, i quali hanno dovuto risolvere un problema interpretativo di estrema delicatezza a fronte di un testo normativo complesso, frammentario, non riconducibile ad unità sistematica; la tipica situazione, si potrebbe dire, nella quale qualunque decisione avrebbe presentato aspetti criticabili.

Le mie, dunque, sono critiche assai sommesse.

Ora, la decisione della Corte si è fondata su un ragionamento che potremmo sintetizzare in questi termini.

Le norme che regolano i contratti si dividono in due grandi categorie: norme di condotta e norme di validità; queste ultime riguardano, appunto, la validità o l'invalidità del contratto, mentre le prime hanno ad oggetto il comportamento delle parti e la loro violazione è sanzionabile con i rimedi propri dell'inadempimento.

Ebbene, dice la Corte, le norme che riguardano l'obbligo di trasparenza sono tutte norme di condotta, perché la trasparenza costituisce un aspetto del comportamento delle parti; quindi, se l'intermediario non è trasparente gli effetti di questo comportamento agiscono sul rapporto, e questi può essere ritenuto inadempiente.

Perché non sono convinto da tale impostazione?

Prima di tutto, perché questa distinzione fra norme di invalidità e norme di condotta mal si concilia con il sistema dell’intermediazione finanziaria, che anzi ci offre una documentazione del suo definitivo superamento.

Mi riferisco al fatto che lo stesso T.U.F. contiene alcune previsioni di nullità dei contratti apparentemente riconducibile ad un loro difetto di forma, ma in realtà dovuto al fatto che il difetto di forma è significativo di una mancanza d’informazione.

Faccio due esempi per tutti.

Il primo riguarda la sanzione di nullità del cd. contratto-quadro, prevista dall’art. 23 laddove questo non sia stato reso in forma scritta ed una copia del contratto non sia stata consegnata al cliente.

Non mi pare che nell’ordinamento italiano esistano altri casi (se non per fattispecie analoghe, penso alla consegna di polizza fidejussoria nel contratto di vendita dell’immobile da edificare) in cui alla mancata consegna di un documento contrattuale consegue la nullità del contratto stesso.

Una tale conseguenza è possibile solo se la forma è funzionale all’informazione; non occorre fare alcun riferimento alla teoria della “oggettivazione del consenso” od alle altre ricostruzioni teoriche che per anni la tradizionale dottrina giusprivatistica ci ha insegnato onde spiegarci le ipotesi normative di nullità per mancanza di forma.

Il secondo esempio riguarda una fattispecie di recente introduzione nel T.U.F., quella prevista dall’art. 100 *bis*.

Tale norma prevede, per l’ipotesi in cui titoli destinati ad investitori istituzionali vengano poi assoggettati ad offerta al pubblico entro l’anno senza la consegna di un prospetto informativo al cliente, che quest’ultimo possa ottenere la nullità del contratto.

Si tratta ancora una volta, come vedete, di una sanzione invalidante a fronte di un comportamento che si estrinseca sul piano della condotta, ed in particolare sul piano dell’adempimento al dovere informativo.

Ma ancora.

Un’ulteriore argomentazione cui la Cassazione ha fatto ricorso è così schematizzabile: il rapporto di intermediazione sorge con la conclusione di un contratto fra la banca ed il risparmiatore che ha natura normativa; tutti i successivi ordini, cioè le operazioni d’investimento, sono atti esecutivi di quel contratto,

in modo analogo a quanto avviene nel rapporto di mandato. Dopodichè, dice la Corte, se in occasione di un singolo ordine la banca, ad esempio, fornisce una cattiva informazione al cliente, può essere ritenuta inadempiente; e se l'inadempimento è grave il contratto si può risolvere. Solo che il contratto che si risolve, secondo la Corte, non è la singola operazione di investimento, ma l'intero contratto di intermediazione.

Ora, è noto che possono essere risolti per inadempimento soltanto i contratti a prestazioni corrispettive; ed io non credo, in tutta franchezza, che una simile qualifica possa essere attribuita al contratto-quadro, che è, come si è detto, un contratto normativo e che assolve ad una funzione di cooperazione e non di scambio.

Ed infine. Afferma la Corte che nei casi in cui l'inadempimento non è così grave da provocare la risoluzione del contratto la banca è tenuta a rispondere secondo le norme sulla responsabilità precontrattuale.

Sussiste, ancora una volta, una forzatura, perché si applica una forma di responsabilità, quella precontrattuale, ad una fattispecie che è già stata regolata da un contratto perfettamente concluso.

8. Queste mie considerazioni costituiscono, dunque, un contributo al dibattito che mi avvio a concludere.

Abbiamo detto che la trasparenza è "tante cose", concretamente traducibili in una serie di comportamenti che la banca è tenuta a porre in essere allo scopo di annullare l'asimmetria informativa fra sé ed il cliente; abbiamo aggiunto che lo scopo della trasparenza è servire al meglio l'interesse del cliente, e che questo fa sì che il concetto di trasparenza trascenda la nozione tradizionale di buona fede e conduca la banca ad attivarsi in modo positivo; abbiamo evidenziato, infine, come al di là delle autorevoli pronunzie giurisprudenziali le eventuali violazioni di questo obbligo comportamentale potrebbero forse meglio tradursi in una sanzione di nullità del contratto.

Resto pertanto, e come tutti, in attesa che il legislatore chiarisca i numerosi aspetti problematici della materia; nel frattempo, mi limito a due sottolineature.

La prima: la disciplina che regola l'intera materia dell'intermediazione finanziaria si presenta come una disciplina *patchwork*, perché si compone di norme domestiche e norme adottate in recepimento di direttive comunitarie senza fare in modo che tutto si componga ad unità: questo dato, letto all'interno del sistema globalizzato nel quale l'espressione "concorrenza fra ordinamenti", per

quanto poco piacevole sul piano linguistico e concettuale, è ormai una realtà, deve farci riflettere.

Non è un caso che alcuni risparmiatori, acquirenti dei cd. *bond* Parmalat, abbiano deciso di agire negli Stati Uniti d’America piuttosto che in Italia, ravvisando nel primo ordinamento un livello più alto di protezione: ma la minor “competitività” di un ordinamento dequalifica anche il paese cui esso appartiene, anche e soprattutto in termini di affidabilità economica.

La seconda: in attesa che il legislatore si responsabilizzi, vi è un ruolo determinante dei giudici, perché laddove il diritto vigente non è chiaro, è frammentario o è lacunoso, si deve fare affidamento al diritto vivente; di questo ruolo, con la piena consapevolezza di quanto ciò significhi in questo concreto momento storico, è tempo che i giudici italiani si assumano la responsabilità.

ASPETTI E RIFLESSIONI SUL SEGRETO BANCARIO.

di **FILIPPO SGUBBI**

*Avvocato, Professore Ordinario di Diritto Penale
presso l'Università degli Studi di Bologna*

* * *

Un ringraziamento e una manifestazione di scuse. Un ringraziamento per l'invito che mi è stato rivolto e una scusa nei confronti degli intervenuti di stamattina, che mi seguiranno oggi pomeriggio, ma riuscire a combinare la partecipazione di oggi con gli altri impegni della giornata è risultato piuttosto faticoso.

In compenso il mio dire potrebbe essere brevissimo, anzi addirittura fulmineo, perché se mi aggancio alla sentenza 16.874 della Cassazione del 2009, la Cassazione dice che la legislazione del 2004 ha abrogato il cosiddetto segreto bancario, allora visto che il tema che mi è stato affidato attiene al segreto bancario io la questione potrei chiuderla in questo modo. Per vero dovrò tediare invece con qualche argomentazione in più perché sicuramente il segreto bancario è in via di eclissi o addirittura in via di scomparsa dal nostro ordinamento.

Io mi ricordo che anni fa, quando si discuteva del segreto bancario prima di questa ventata di riforme della fine degli anni novanta, inizio del duemila, il segreto bancario veniva collocato con una certa fatica nell'ambito di alcune disposizioni sia del codice penale, sia del testo unico bancario, sia del codice civile, sia anche dell'articolo 47 della Costituzione e si diceva che il segreto bancario trova il suo fondamento giuridico nell'art. 47 della Costituzione sulla tutela del risparmio, negli articoli 622 e anche 326, era un'epoca in cui si parlava degli operatori bancari come incaricati di pubblico servizio, quindi rivelazione di segreto d'ufficio, si diceva che il segreto bancario si colloca nel vecchio, cioè nell'attualmente pur vigente art. 7 del Testo Unico bancario sul segreto d'ufficio dell'ambito della Banca d'Italia, si parlava dell'obbligo di correttezza nei rapporti giuridici dal punto di vista civilistico, fino ad arrivare ad una conclusione a quell'epoca, parlo degli anni ottanta, in particolare ad una conclusione, per cui il segreto bancario aveva fondamentalmente una base di tipo consuetudinaria.

Il discorso oggi fa parte della storia del diritto perché il segreto bancario in-

teso come diritto dell'interessato, cioè del cliente, opponibile a terzi, ad un largo raggio di soggetti, anche di soggetti pubblici, come espressione di riservatezza e di libertà e di sicurezza del singolo, è un tema che è ampiamente e sicuramente superato.

Oggi il problema del segreto bancario, non è tanto in ordine alla sua sussistenza, quanto in ordine all'ambito di utilizzabilità delle informazioni che vengono ottenute dagli intermediari e dalle banche, cioè pacifico che non esiste più il segreto bancario nel senso di una espressione della riservatezza e della libertà del singolo e dei suoi diritti della personalità, dimenticati tutti i profili dell'articolo 7 del testo unico bancario, dell'articolo 47 della Costituzione e così via, oggi viene dato assolutamente per pacifico questa insussistenza, il problema si è a mio giudizio spostato. Nel quadro di una generale eclissi dei diritti soggettivi individuali di fronte al pubblico, dove per pubblico intendo di fronte alle esigenze del diritto pubblico, la scomparsa di questo diritto al segreto nell'ambito dell'attività bancaria, assume contorni diversi, cioè assume il contorno della valutazione di quando, come e in che modo possa essere utilizzato il dato proveniente dall'intermediario bancario.

Allora, necessità di autorizzazione della magistratura, per esempio, ambito operativo di quelle informazioni che sono tratte dall'intermediario bancario, per esempio se possa essere utilizzato contro il soggetto a cui le operazioni bancarie si riferiscono, oppure se possa essere utilizzato, come dice una sentenza di alcuni anni fa della Corte di Cassazione, mi riferisco alla sentenza del 27 settembre del 2000 la n. 12.813, in cui si dice che si possono utilizzare i dati provenienti dalla banca o da altri intermediari anche nei confronti di altri contribuenti, diversi dal soggetto a cui il dato bancario si riferisce. Allora il problema è: il primo, l'ambito di operatività, nei confronti del cliente non esiste più questo diritto dovere dell'intermediario verso il cliente stesso, problema dell'utilizzazione dell'ambito di utilizzazione e dell'ambito di operatività di questa utilizzazione, sempre ricordando, tra l'altro, che la Corte Costituzionale è andata molto in là sotto questo punto di vista, stabilendo con una sentenza del 2000, che il segreto bancario viene meno anche come protezione anche per effetto, leggo testualmente, mi riferisco alla sentenza n. 260 del 2000, di doveri inderogabili di solidarietà, primo fra tutti, quindi articolo 2 della costituzione, quello di concorrere alle spese pubbliche, in ragione della propria capacità contributiva, cioè la Corte Costituzionale ormai ha dato un fondamento estremamente preciso e netto, anche alla scomparsa del segreto bancario e alla sua utilizzazione, intendo dire utilizzazione dei dati una volta coperti da segreto

bancario, e la loro utilizzazione in un ambito estremamente ampio ed esteso.

C'è l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria d'accordo, ma l'ambito operativo ed applicativo è ormai assolutamente ampio ed esteso, ripeto perfino presso gli altri contribuenti.

Non solo, ma la stessa Corte Costituzionale con una espressione che personalmente mi continua sempre a colpire, arriva ad un punto, sempre quella sentenza n. 260 del 2000, di ritenere che comunque esiste il diritto del contribuente a vincere le presunzioni che sono collegate ai dati oggetto una volta del segreto bancario, cioè non solo il segreto bancario è venuto a meno, ma come sappiamo in un'ottica di disciplina extrapenale nella quale mi azzardo ad entrare, ai dati che sono oggetto dell'attività bancaria delle operazioni bancarie o di altri intermediari, sono legate anche delle presunzioni estremamente significative.

Basti pensare alle presunzioni connesse al versamento non giustificato, ma anche a quelle connesse al prelievo non giustificato, perché non solo per le imprese, ma anche per i professionisti, si ritiene che anche il prelievo possa essere indice poi di un'operazione sommersa e da qui quindi una serie di presunzioni.

Quindi ripeto, non solo è caduto il segreto bancario, ma la sua caduta si è accompagnata in modo estremamente drastico a tutta una serie di presunzioni vincibili a quanto pare, quindi *iuris stantum* e non *iuris de iure*, però anche se è noto che ormai questa distinzione nella pratica, nella operatività pratica, si presta a notevoli perplessità nel senso che vincere le presunzioni è sempre più difficile.

La Corte Costituzionale dice che comunque il contribuente ha il diritto di fornire documenti, dati e notizie volti a dimostrare che le risultanze dei conti non sono in contrasto con le sue dichiarazioni. Per fortuna io credo che il diritto del cittadino di vincere le presunzioni in materia fiscale sia un diritto inalienabile e un diritto irrinunciabile senza bisogno che lo dica la Corte Costituzionale. Allora, questa è la seconda tappa a mio giudizio, prima tappa antica e ormai storica, segreto bancario come dato espressivo del diritto alla riservatezza, alla libertà e alla sicurezza del singolo, seconda tappa scomparsa del segreto bancario, la sua eclissi e la creazione di tutta una serie di presunzioni, che rilevanti anche penalmente come sappiamo nell'ottica dei reati fiscali, basati sui dati bancari ormai tranquillamente ostensibili e utilizzabili, ma c'è anche una terza tappa, e qui mi ricollego al discorso di Marco Martines.

La terza tappa addirittura, è una tappa estremamente significativa, cioè l'obbligo di attivarsi per denunciare, quindi non più diritto al segreto, non più nemmeno scomparsa del diritto al segreto, ma obbligo di attivarsi e di collaborare

con le autorità pubbliche, sia per i professionisti, nei termini e nei modi che sono stati ricordati, sia per gli intermediari nei termini e nei modi di cui alla legge del 2007 n. 231 ed è una prospettiva completamente nuova, cioè una possibilità, anzi un dovere addirittura di attivarsi per collaborare, non più semplicemente un rispondere alle sollecitazioni dell'autorità, cioè una forma passiva di risposta a chi chiede, all'autorità che chiede, ma addirittura una forma di attivismo nel senso di obbligo di comunicazione.

Questa è la terza tappa che significa a mio giudizio la definitiva scomparsa di qualunque forma di segreto bancario, perché addirittura c'è un obbligo di attivarsi, non soltanto di rispondere quando si è interpellati, ma addirittura di attivarsi. Cosa resta allora del segreto bancario, evidentemente nulla, o per meglio dire il diritto bancario ritorna in un'ottica di acquisto, cioè i diritti individuali non esistono più, bisogna comperarli, quindi non esistono più diritti individuali gratuiti come era nel vecchio sistema, lo scudo insegna, la normativa sullo scudo insegna che se uno vuole i diritti non solo se li deve conquistare, ma li deve anche pagare.

Allora, nel momento in cui io li pago, la legge sullo scudo mi conferisce un nuovo spazio di diritto bancario, non più gratuito però, perché i diritti gratuiti sono a quanto pare un lusso che nessuno può più permettersi, ma un diritto che io compero pagandolo. Si potrà discutere se lo pago molto o poco con quelle percentuali che lo scudo fiscale, valutario ha stabilito, però è un ritorno del segreto bancario, tant'è vero che come ben sappiamo la normativa del 2001 e quella dello scudo successivo hanno stabilito qui sì, ma ripeto a pagamento, una forma di riservatezza, non solo perché la dichiarazione riservata si chiama così, ma anche perché è a quel punto opponibile a chiunque, salvo i profili penali in tutte quelle eccezioni che gli articoli 11 e seguenti stabiliscono, però è un ritorno sulla scena con nuove vesti e soprattutto con le vesti dell'elemosiniere, nel senso del soggetto che può fruire di un diritto dopo averlo debitamente acquistato. Allora qual è il panorama attuale per sintetizzare?

Uno, il panorama attuale nel senso che il segreto bancario non esiste più, come dice la Corte di Cassazione con l'autorevolezza tipica della Corte di Cassazione.

Non esiste più, è stato abrogato, non so se è giusto o meno dire abrogato, perché se la fonte era consuetudinaria c'è poco da abrogare a livello di consuetudine, comunque queste leggi, in particolare quella Finanziaria del 2005, che ha esteso ulteriormente non soltanto ai conti ma a tutte le posizioni bancarie fino a risalire alla legge del 1991 la n. 413, dicono che il segreto bancario non esiste più. Non esiste più, i problemi che sono rimasti sono problemi solo di utilizzazione

e di validità dell'utilizzazione e il dato più significativo riguarda appunto l'autorizzazione della magistratura, l'ambito poi operativo di questo, segnalo che secondo sempre la Corte di Cassazione l'omessa autorizzazione non è neppure un dato che possa essere considerato dal cittadino come un dato di invalidità a meno che non riesca a dimostrare un pregiudizio certo ed effettivo, e quindi come tale anche l'autorizzazione via, via tende ad eclissarsi.

Quindi si eclissa il diritto, si eclissa l'autorizzazione, l'ambito operativo rimane soltanto quello della valutazione dell'ambito di applicazione e al tempo stesso un residuo di interesse può riguardare i rapporti con l'estero laddove lo Stato estero stabilisca che i dati bancari che vengono comunicati devono e possono essere utilizzati soltanto in quel determinato settore per il quale sono stati richiesti in base alla logica del principio di specialità, che è ben noto nell'ambito dei rapporti internazionali.

In tutto questo contesto in cui il segreto bancario evidentemente può dirsi largamente insussistente, ritorna soltanto l'ipotesi dello scudo, che probabilmente avrà degli epigoni ulteriori, nel senso che la strada di togliere i diritti e di farli reintrodurre a fronte di pagamento è una strada che credo che il nostro ordinamento abbia con soddisfazione individuato.

Grazie.

Finito di stampare
da Arti Grafiche Ramberti
nel mese di novembre 2011



www.cariromagna.it

**Sosteniamo
chi crede
nell'ambiente.**

FINANZIAMENTI ECO CREDITO

Soluzioni di finanziamento economiche e flessibili, dedicate in modo specifico agli investimenti in energia pulita e in risorse sostenibili, effettuati da famiglie, professionisti, imprese ed enti che scelgono la tutela dell'ambiente.

Banca del gruppo
INTESA  SANPAOLO



**CASSA DEI RISPARMI
DI FORLÌ E DELLA ROMAGNA**
Vicini a voi.