

Rivista di Studi Economici Giuridici Sociali

ORIENTAMENTI

In questo numero:

Atti del convegno
tenuto a Rimini il 5 ottobre 2012
“Soldi nostri, soldi loro?”

Dalla corruzione pubblica a quella privata,
dall'evasione all'elusione fiscale, la reale efficacia
delle attuali norme sul conflitto di interessi a tutela
dei beni sociali, degli investitori e del risparmio.



ORIENTAMENTI

RIVISTA DI STUDI ECONOMICI GIURIDICI SOCIALI



*La rivista Orientamenti è espressione
dell'Associazione Italiana Dottori Commercialisti - sezione di Rimini - (AIDC)
e dell'Associazione Dottori Commercialisti di Rimini (ADC)
con il patrocinio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili di Rimini e dell'Ordine degli Avvocati di Rimini*

COMITATO SCIENTIFICO:

Befera Attilio, *Direttore Agenzia delle Entrate*, **Brighi Paola**, *Prof. Ass. Economia Intermediari Finanziari, Università di Bologna*, **Castaldi Giovanni**, *ex Direttore Unità d'Informazione Finanziaria (UIF)*, **Donadio Gianfranco**, *Procuratore Aggiunto Nazionale Antimafia*, **Giovagnoli Paolo**, *Procuratore della Repubblica di Rimini*, **Maestri Adriano**, *Direttore Regionale Banca Intesa San Paolo*, **Magistro Luigi**, *Vicedirettore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*, **Flavia Sforza**, *Avvocato presso l'Avvocatura delle Banca d'Italia*; **Sottani Sergio**, *Procuratore della Repubblica di Forlì*, **Tasini Massimiliano**, *Prof. a contratto Diritto Tributario, Università di Urbino*, **Trovato Angelo**, *Prefetto - Presidente Commissione Nazionale per il diritto di asilo*.

COMITATO ORGANIZZATIVO:

Barone Fabio, *Avvocato in Rimini*, **Campodonico Francesco**, *Dottore Commercialista in Senigallia*, **Cappellini Monica**, *Avvocato in Rimini*, **Gasperoni Paolo**, *Avvocato in Rimini*, **Loato Paolo**, *Dottore Commercialista in Rovigo*, **Mascilongo Marta**, *Dottore Commercialista in Cattolica*, **Paganini Pier Paolo**, *Dottore Commercialista in Rimini*, **Pironi Miranda**, *Ragioniera Commercialista in Rimini*, **Ricci Piero**, *Dottore Commercialista in Cesena*, **Rosetti Massimo**, *Dottore Commercialista in Rimini*, **Santandrea Paola**, *Avvocato in Lugo*, **Siccardi Silvia**, *Avvocato in Rimini*.

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:

*Arti Grafiche Ramberti - Viserba di Rimini
Chiuso in redazione il 31 Maggio 2013.*



*Testata associata all'Unione Stampa
Periodica Italiana*

CONVEGNO

SOLDI NOSTRI SOLDI LORO?

DALLA CORRUZIONE PUBBLICA A QUELLA PRIVATA,
DALL'EVASIONE ALL'ELUSIONE FISCALE,
LA REALE EFFICACIA DELLE ATTUALI NORME
SUL CONFLITTO DI INTERESSI A TUTELA DEI BENI SOCIALI,
DEGLI INVESTITORI E DEL RISPARMIO.

Venerdì 5 ottobre 2012

 **VALMARECCHIA**
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO

 **ADC**
ASSOCIAZIONE dei
DOTTORI COMMERCIALISTI
e degli ESPERTI CONTABILI
Sindacato Nazionale Unitario
SEZIONE DI RIMINI


Ordine dei DOTTORI COMMERCIALISTI e degli ESPERTI CONTABILI
della Circonscrizione  del Tribunale di Rimini


**ORDINE DEGLI AVVOCATI
DI RIMINI**

Con il patrocinio di:

ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
MAGISTRATI 
Giunta distrettuale Emilia Romagna


CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE
PIÙ CHE IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA


facoltà di economiarimini

Con la collaborazione di:


ACCADEMIA
DI RIMINI
DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI

Con il contributo di:

 **VALMARECCHIA**
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO

SOMMARIO

Atti del convegno tenuto a Rimini il 05/10/2012 “*SOLDI NOSTRI, SOLDI LORO? Dalla corruzione pubblica a quella privata, dall’evasione all’elusione fiscale, la reale efficacia delle attuali norme sul conflitto di interessi a tutela dei beni sociali, degli investitori e del risparmio*”



Introduzione al convegno, di *Giancarlo Ferrucini* Pag. 7



SALUTI:

DOTT. MARCELLO BRANCA
Avvocato Generale presso la Corte d’Appello di Bologna Pag. 10

DOTT. FABIO PULA
*Dottore Commercialista,
Presidente Banca di Credito Cooperativo Valmarecchia* Pag. 12



INTERVENTI:

PIETRO GRASSO
Procuratore Nazionale Antimafia
PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO
“SOLDI NOSTRI, SOLDI LORO?” Pag. 15

ATTILIO BEFERA
Direttore Generale dell’Agenzia delle Entrate
ETICA FISCALE E CULTURA DELLA LEGALITÀ.
I NUOVI STRUMENTI PER IL CONTRASTO DELL’ILLEGALITÀ FISCALE
IN UN RAPPORTO LEALE TRA FISCO E CONTRIBUENTI. Pag. 32

FABIO DI VIZIO
S. Procuratore della Repubblica di Forlì
CONFLITTO DI INTERESSI ED INDIPENDENZA: COSÌ VA IL MONDO. Pag. 37

<p><i>GIOVANNI CASTALDI</i> <i>Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria</i> CORRUZIONE, EVASIONE FISCALE E SEGNALAZIONE DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO.</p>	Pag. 66
<p><i>GIANFRANCO DONADIO</i> <i>Procuratore Nazionale Aggiunto Antimafia</i> L'ESPERIENZA DELLA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA NELL'AZIONE DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA.</p>	Pag. 74
<p><i>LUIGI FEDERICO SIGNORINI</i> <i>Direttore Centrale per la Vigilanza Bancaria e Finanziaria Banca d'Italia</i> L'INTEGRITÀ DELLA FINANZA: DOVERE CIVILE, CONDIZIONE DI SVILUPPO, REQUISITO DI SANA GESTIONE.</p>	Pag. 87
<p><i>LUIGI MAGISTRO</i> <i>Vicedirettore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli</i> IL SISTEMA DEL GIOCO LEGALE IN ITALIA QUALE ARGINE ALLE INFILTRAZIONI CRIMINALI.</p>	Pag. 98
<p><i>SERGIO SOTTANI</i> <i>Procuratore della Repubblica di Forlì</i> LA CORRUZIONE PRIVATA OVVERO L'INSOSTENIBILE TENDENZA AD ALTERARE LA CONCORRENZA.</p>	Pag. 105
<p><i>MARCO MARTINES</i> <i>Avvocato in Forlì - Presidente della Camera Penale della Romagna</i> INFEDELITÀ E CONFLITTI NELLO STATUTO PENALE DELL'IMPRESA ALLA VIGILIA DELLA “NUOVA” CORRUZIONE PRIVATA.</p>	Pag. 116
<p><i>MARCO DI SIENA</i> <i>Avvocato in Roma</i> L'EVASIONE INTERPRETATIVA E L'ASSETTO DELINEATO DAL D.LGS. 74/2000: UNA SCELTA SUPERATA CHE AVVELENA IL SISTEMA.</p>	Pag. 125
<p><i>PAOLO GIOVAGNOLI</i> <i>Procuratore della Repubblica di Rimini</i> ANALISI DEI DELITTI DI CORRUZIONE NEL CIRCONDARIO DEL TRIBUNALE DI RIMINI.</p>	Pag. 132

INTRODUZIONE

SOLDI NOSTRI, SOLDI LORO? DALLA CORRUZIONE PUBBLICA A QUELLA PRIVATA, DALL'EVASIONE ALL'ELUSIONE FISCALE, LA REALE EFFICACIA DELLE ATTUALI NORME SUL CONFLITTO DI INTERESSI A TUTELA DEI BENI SOCIALI, DEGLI INVESTITORI E DEL RISPARMIO.

di **GIANCARLO FERRUCINI**
Dottore Commercialista in Rimini

* * *

Tre squali che nuotano in un mare di banconote sono la rappresentazione grafico-simbolica di questo convegno.

Parliamo di corruzione pubblica e corruzione privata, un fenomeno antico, da sempre esistente: scambio di denaro contro favori.

Obiettivo del convegno è una presa di coscienza e un potenziamento della sensibilità verso il fenomeno della corruzione, un fenomeno dilagante, intollerabile, oltre che estremamente dannoso.

Oggi tutti si scandalizzano di fronte ai fatti di corruzione.

Le tangenti hanno invaso l'Italia: secondo uno studio dell'Associazione **Libera** di Don Ciotti, il 12% degli italiani ha ricevuto almeno una richiesta di tangente.

Il peso della corruzione nei bilanci pubblici rasenta i 60 miliardi di euro l'anno.

La corruzione danneggia l'economia e la vita della collettività, tant'è che qualcuno sostiene che la sia l'habitat ideale per le mafie.

Rappresenta un comportamento inammissibile, soprattutto oggi che c'è gente che ha perso il lavoro o si trova in condizioni di precarietà. Vi sono famiglie che vivono al di sotto della soglia di povertà, mentre altri si appropriano di denaro destinato al bene comune.

Il disegno di legge anticorruzione in discussione al Senato approvato il 15/ giugno/2011 e modificato dalla Camera dei Deputati il 14/ giugno/2012, non è stato ancora approvato in via definitiva, nonostante le convenzioni stipulate a Strasburgo dal Consiglio d'Europa sulla corruzione, risalgano al 1999.

Si continua a discutere in particolare sul traffico di influenza illecita e sulla corruzione tra privati: *<se il traffico di influenze debba riguardare altre utilità o vantaggi patrimoniali, se la corruzione tra privati, di cui all'art. 2635 c.c., debba*

essere punita d'ufficio o su querela di parte>.

Nel frattempo ogni giorno si scopre che qualcuno paga tangenti.

Questo convegno, che si onora della presenza di relatori di così alto livello, ha l'aspettativa di vedere individuate le cause della corruzione.

Guido Rossi, pochi giorni fa, in un articolo pubblicato su *Il Sole 24 Ore*, si è appellato al governo tecnico di Monti affinché provveda con priorità assoluta alla riforma della legge elettorale che contengano delle clausole atte ad eliminare la corruzione.

Uno strumento capace di abbattere la corruzione può essere il redditometro.

Infatti, se il fisco monitorasse il tenore di vita di tutti i contribuenti, verificando la rispondenza tra utilizzo di beni di lusso da una parte e indennità percepite dall'altra, si riuscirebbe a fare emergere incongruenze che potrebbero nascondere fenomeni corruttivi.

L'auspicio è che questo convegno indichi concreti strumenti di contrasto, in particolare di natura preventiva, ad esempio il tema dell'indipendenza dei controlli sia nel pubblico che nel privato.

I professionisti sono interessati a questo argomento perché, con il loro inserimento nei Collegi sindacali di società, o di enti pubblici, si trovano ad esercitare una funzione difficile, logorante e poco retribuita, quella dei controlli.

Occorre risolvere la vecchia questione della nomina dei membri dei componenti dei Collegi sindacali che, ancora oggi, avviene da parte di coloro che devono essere controllati.

Come si fa a pensare che la funzione di vigilanza sia efficace se i controllori vengono nominati dai controllati, direttamente o indirettamente?

Ma chi controlla i controllori?

I professionisti, in particolare i commercialisti, vorrebbero effettuare controlli reali e non apparenti, ma questo sistema, a fronte di imponenti obblighi, non offre gli strumenti necessari per effettuare adeguate verifiche.

Perciò spesso sono inevitabili controlli dalle maglie larghe che lasciano transitare corruttori che si appropriano di denaro altrui.

SOLDI NOSTRI, SOLDI LORO?

Qualcuno dice "*soldi miei*". Ecco allora che si realizza lo scambio di denaro contro favori.

Jacques Le Goff insigne studioso di storia medioevale definiva il denaro "lo sterco del diavolo".

La principale iconografia del denaro, nel periodo medioevale, era una borsa

che, appesa al collo di un ricco, lo trascinava all’inferno.

E’ utopia augurarsi che le somme di denaro pubblico, di cui qualcuno si è indebitamente appropriato, vengano confiscate e restituite alla collettività che ne è legittima proprietaria, così come vuole la morale e come proposto da Don Luigi Ciotti leader dell’Associazione Libera?

SALUTO

MARCELLO BRANCA

Avvocato Generale presso la Corte d'Appello di Bologna

* * *

Preg.mo Dott. Ferrucini,

grato a Lei e agli organizzatori per l'invito a partecipare al convegno del 5 ottobre, devo purtroppo scusarmi, perché non potrò esservi, essendo impegnato altrove da ineludibili ragioni di ufficio.

Questo breve scritto vuole perciò essere un semplice segno di presenza ideale.

Porgo il più cordiale saluto agli organizzatori del convegno e a tutti gli intervenuti, da parte della Procura Generale di Bologna.

La rilevante attualità del tema della giornata è felicemente espressa dalla attenzione, tradizionale, ormai, negli incontri di studio riminesi, per la criminalità nella economia: alla aggressione delle ragioni del fisco si accompagnano invero, con inquietante coerenza, i fenomeni corruttivi, che costituiscono anch'essi una imposizione economica per la parte sana della società civile.

L'insieme di queste forze costituisce un intreccio micidiale per i valori culturali ed etici, offendendo, nel contempo, le risorse e l'immagine del Paese. Una devastazione, è stato detto, non dissimile dagli effetti di una guerra perduta.

Numerose ed alte sono le denunce della voragine in cui sprofondano i conti pubblici: sessanta miliardi di euro rappresentano il costo della corruzione. Un fenomeno in costante crescita, che, finendo per costituire la terza causa di danno per l'erario, "*si è insediato ed annidato dentro le pubbliche amministrazioni*", come riferito al Parlamento dal Presidente della Corte dei conti. Mentre il Procuratore Generale presso il medesimo organo della giurisdizione contabili si è recentemente rammaricato degli inconvenienti indotti dal fenomeno per cui funzioni pubbliche vengono sempre più spesso (attualmente, in oltre cinquemila casi) trasferite a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, costituiti sotto

forma di società private, indipendentemente dalla loro effettiva utilità e con vanificazione dei controlli, fino a dar luogo a *“disfunzioni che hanno origine, assai spesso, proprio nella corruzione e nella illegalità”*.

Il Procuratore Generale presso la Corte d’Appello di Bologna ha, a sua volta, intervenendo in occasione della inaugurazione dell’anno giudiziario, ricordato come *“il più autorevole grido di allarme provenga dal Presidente della Repubblica, che ha parlato di fenomeni di dilagante corruzione e parassitismo, di diffusa illegalità e anche di inquinamento criminale, ribadendo la necessità di impegnarsi a fondo per colpire corruzione ed evasione fiscale”*.

Un grido e un allarme degni della massima mobilitazione, un impegno, nota anche il Procuratore Generale, che *“deve riguardare la magistratura e la polizia giudiziaria certamente, ma anche le istituzioni tutte, nello spirito di quel dovere di leale collaborazione più volte affermato dalla Corte costituzionale, così come gli stessi cittadini dovrebbero non restare indifferenti”*.

La Procura Generale di Bologna, collocata, nell’ambito del distretto dell’Emilia-Romagna, come garante della vigilanza e del controllo, soprattutto all’indomani delle riforme di ordinamento giudiziario del biennio 2006/2007, avverte profondamente il dovere di contrasto evocato dal Capo dello Stato.

Sensibilità che ha favorito la creazione di un *“Protocollo di intesa”* tra le autorità della magistratura ordinaria requirente e la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna. Il documento è stato sottoscritto il 19 giugno 2012 presso la Procura Generale di Bologna ed è ispirato dalla *“obiettiva esigenza del coordinamento, essendo volto ad assicurare non solo un efficiente esercizio delle rispettive funzioni, circoscritte in un medesimo ambito territoriale, ma anche una possibile economia nell’utilizzo di comuni risorse investigative”*. Finalità, del resto, tenute ben presenti sia dal Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione sia, come detto, dal Procuratore Generale della Corte dei conti, che ne hanno fatto oggetto di note scritte.

Ritengo che tale iniziativa possa oggi interessare il tema del convegno e, in futuro, produrre risultati giusti e confortanti.

Con questa fiducia, auguro buon lavoro ai congressisti.

SALUTO

FABIO PULA

*Dottore Commercialista,
Presidente Banca di Credito Cooperativo Valmarecchia*

* * *

A nome della Bcc Valmarecchia porto il saluto più caloroso 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 continua idealmente quello organizzato agli inizi dello scorso anno, mettendo al centro temi di enorme rilevanza e di grande impatto sociale. Mi permetto solo di ringraziare, penso a nome di tutti, il dott. Giancarlo Ferrucini per il grande impegno profuso per la organizzazione, non semplice, di questo momento di riflessione e di approfondimento, profondamente legato all'attuale situazione della convivenza politica e civile del nostro Paese.

Senza alcuna presunzione di poter entrare nel merito di temi di tale importanza e rilevanza vorrei, solo per un attimo, esprimere la voce e rappresentare chi, normalmente non ha voce, o chi, spesso, non ha la forza di farsi ascoltare. Una banca di credito cooperativo non è assolutamente omologabile a qualsiasi altra impresa bancaria in quanto racchiude in se non solo l'attività tipica dell'intermediazione creditizia, ma rappresenta qualcosa di molto più grande, pur nella sua piccola dimensione imprenditoriale, e cioè essere uno dei riferimenti principali della parte **sana** dei nostri territori.

Il nostro Paese, pur nelle enormi difficoltà che sta vivendo, ha ancora una grande forza raffigurata proprio dai soggetti che rappresentano il dna di questa tipologia di banca, sia quali diretti proprietari che di interlocutori clienti, e cioè **le piccole imprese e le attività professionali**, cuore pulsante della nostra economia, e **le famiglie**, nucleo e vero ammortizzatore sociale di questi drammatici momenti. Proprio da oggi ove si rendono visibili sempre più le macerie di un sistema che si sta lentamente distruggendo, e non solo per le conseguenze di una crisi economica senza eguali, ma anche e soprattutto per una perdita sempre più evidente dei valori etici della convivenza civile, diventa fondamentale porci la domanda che è rivolta individualmente ad ognuno, e precisamente, cosa possiamo fare per permettere una effettiva e duratura

ricostruzione.

La risposta penso debba venire, non solo dalla politica, purtroppo sempre più lontana dai problemi reali, ma da una riassunzione di responsabilità del ruolo che ogni soggetto ha all'interno della realtà sociale. Abbiamo bisogno pertanto di ridare forza e speranza alla parte buona del paese, di chi lavora e da lavoro ogni giorno, di chi si impegna nel sociale per dare una risposta concreta ai tanti casi di bisogno, e che nulla hanno a che fare con le gravi patologie che saranno adeguatamente messe in luce nel convegno di oggi.

Mi permetto in questa occasione, da semplice cittadino, di esprimere la totale solidarietà e vicinanza ad una ancor più importante parte sana del nostro paese, rappresentata dalle donne e dagli uomini delle nostre istituzioni, dal magistrato, dal poliziotto, dal carabiniere, dal finanziere e dai tanti altri servitori dello stato, che nel silenzio e nella fatica del quotidiano, garantiscono le regole della convivenza civile.

Una banca intimamente legata al suo territorio, come quella che vi ospita, insieme ad oltre 400 banche di credito cooperativo sparse dal nord al sud del nostro paese, ha pertanto una grande responsabilità, anche attraverso una incisiva e profonda rivisitazione del proprio “essere e fare banca” e cioè di essere capace di intercettare tutte le realtà che chiedono il credito al fine di far ripartire un processo di crescita sostenibile e duratura nel tempo. Una crescita vera che metta al centro non solo il profitto ma anche e soprattutto la possibilità di creare **il lavoro**, che rimane la risposta più importante per la dignità di ogni persona.

Per concludere e forse per meglio far intendere l'importanza di rimettere al centro dell'attenzione pubblica **la parte buona ma silenziosa del nostro paese** che produce, crea, e spesso nulla chiede, vorrei raffigurarla con una metafora, che assumo con grande rispetto dalla medicina.

Per estirpare tumori gravi, gravissimi, come quelli che verranno autorevolmente illustrati ed approfonditi nella giornata di oggi si potranno usare probabilmente diverse terapie, una di queste, quella largamente più usata in medicina si chiama chemioterapia, che come purtroppo tanti di noi conoscono, per uccidere o eliminare le cellule negative provoca la profonda debilitazione di altre fondamentali funzioni del corpo umano. Poi ve ne sono diverse altre, spesso osteggiate dalle grandi industrie farmaceutiche, portate avanti con coraggio da ricercatori, spesso solitari, in tante parti del mondo, uno di questi era un grande scienziato italiano il prof. Di Bella, che pur affrontando innumerevoli avversità, in un'intera vita di ricerca scientifica dedicata alla soluzione di queste gravissime patologie, aveva proposto una terapia medico/

scientifico con principi innovativi esattamente contrari, **l'eliminazione delle cellule tumorali avviene attraverso il rafforzamento ed il radicamento delle cellule positive che diventano dominanti nel sistema.**

Ecco, per dare una speranza a tutti noi ed in particolare alle giovani generazioni, e avendo anche la consapevolezza che potrebbe non bastare, spero che le cellule positive del nostro Paese escano rafforzate e non depresse, e diventino le attrici protagoniste di una ricostruzione morale ed etica assolutamente indispensabile per il nostro prossimo futuro.

Vi ringrazio ancora e buona giornata a tutti.

PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO
“SOLDI NOSTRI, SOLDI LORO?”

di PIETRO GRASSO
*Procuratore Nazionale Antimafia**

* * *

Sono io che devo ringraziare per avere questa opportunità. In realtà quando ho visto l'invito ero indicato come presentatore perché si svolgerà una presentazione quindi era un nuovo ruolo pensavo di essere equiparato a una sorta di presentatore attuale, In realtà, poi ho compreso, dopo avere opportunamente consultato gli organizzatori, che invece si trattava di un intervento iniziale per mettere sul tappeto i temi del convegno.

Bene, il tema è facilmente individuabile: soldi nostri che diventano soldi loro e quindi si tratta di danaro, si tratta di danaro sporco, di danaro illecito, di danaro criminale, di quel danaro che non ha odore e non riposa mai. E' il danaro che corre veloce, che cambia posto di continuo e quando si materializza è irriconoscibile. Profuma di fresco e di pulito, candeggiato dopo decine di transazioni e ricompare in circolo come una linfa buona per nuovi affari. Certo, rintracciarlo nei forzieri dove sta in ammollo, prima di finire nella centrifuga degli scambi e degli acquisti delle cessioni e delle nuove vendite è la sfida del nuovo millennio.

Governi (ma non tutti) e analisti si ingegnano a trovare soluzioni ma dall'altra parte c'è un sistema, Un sistema che vive di quei soldi e sa di non poterne fare a meno. E' il sistema dell'economia parallela che si muove nell'ombra per difendere quella fetta di fortuna alla quale deve la propria esistenza e la propria sopravvivenza. Così quel danaro poi entra nel circuito legale, Si annida dietro formidabili scalate, ascese di affaristi rampanti, sta a difesa dei patrimoni dei cosiddetti colletti bianchi, fa sempre più spesso capolinea in borsa. Rappresenta una holding con migliaia di partecipate e collegate, Ha diramazioni in tutto il mondo e schiere di professionisti e consulenti che lavorano soltanto per cancellare le tracce della provenienza di quei soldi e per individuare nuove opportunità di investimento. Con il danaro criminale si costruiscono dal nulla fortune e si demoliscono assetti consolidati. L' economia criminale è protesa

* Attualmente Presidente Del Senato della Repubblica

verso la conquista illegale di spazi di potere economico e inquina il tessuto produttivo e anche gli assetti istituzionali dei Paesi in cui opera. Soprattutto quei paesi a economia debole, fragile, in crisi economica dove il potere del danaro, soprattutto quello liquido, in un momento in cui le banche hanno chiuso i cordoni della borsa fa assumere un potere eccezionale rispetto al passato. In un sistema corrotto non c'è più spazio per la libera concorrenza, saltano le regole, i valori sono falsati, si creano posizioni dominanti, le istituzioni subiscono effetti che non governano più e in definitiva non c'è vera ricchezza perchè non c'è innovazione.

Il danaro di provenienza delittuosa semmai si apposta comodo nei settori più moderni del mercato: dall'energia al riciclo dei rifiuti. Sconvolge anche lì le regole di mercato. Impone talvolta opere inutili, appalti di opere pubbliche che non servono a nessuno o rimangono non concluse, non finite, massimizzano il profitto a dispetto della qualità, tagliano fuori dal gioco coloro che avrebbero le carte in regola per parteciparvi.

Ma senza il reinvestimento e il reimpiego, il danaro sarebbe un ricavo inerte, rimarrebbe sepolto nei paradisi fiscali o nei forzieri, o comunque rimarrebbe nell'ambito del mercato criminale da cui proviene: è solo il reinvestimento e il reimpiego che fa assumere al danaro questa pericolosità.

Perché il crimine si rafforzi è necessario che quel danaro torni in circolo, diventi lo strumento attraverso il quale si tessono una serie di relazioni che coinvolgono broker e professionisti, intermediari ed esperti, che prestano la loro opera per la costruzione di architetture complesse e per la selezione della scheda dei prestanome degli uomini di paglia. Dal riciclaggio spicciolo, dal reinvestimento nel mattone fino alla creazione di fiduciarie estere la movimentazione delle fortune criminali è una parte rilevante dell'economia planetaria. E questo spiega anche perché non c'è mai stata una vera e determinata intenzione di sconvolgere questo sistema.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale, il danaro sporco muove tra il 3 e il 5% del pil del pianeta. Pari a una cifra che oscilla tra i 600 e 1500 miliardi di dollari solo negli Usa. Come dire l'intera economia italiana.

In Italia, secondo Banca d'Italia, l'industria del riciclaggio produce un fatturato di 150 miliardi di euro, il 10% del pil, attestato poco sopra i 1500 miliardi di euro. Quindi è un dato quello italiano pari al doppio della media mondiale e destinato a crescere in un momento di crisi economica. In gioco è la tutela dell'integrità del sistema finanziario.

La prevenzione nel nostro sistema è affidata come saprete tutti, al sistema delle segnalazioni delle operazioni sospette. La centrale che raccoglie le informazioni

è l'Unità di Informazione Finanziaria che è diretta da un illustre relatore che oggi approfondirà con la sua relazione le nostre conoscenze, Giovanni Castaldi. L'UIF è un'entità autonoma costituita presso la Banca d'Italia che ha sostituito il precedente Ufficio Italiano Cambi. E quindi tocca alla UIF se valutare le indicazioni e girare agli organi investigativi le richieste di approfondimento : così scattano i controlli DIA, della direzione investigativa antimafia, e della guardia di finanza, della polizia valutaria. Poi alla procura nazionale antimafia arrivano i risultati di queste analisi e quindi si avvia dopo vari approfondimenti una indagine anche presso le varie procure. Devo dire con risultati deludenti rispetto al sistema che è posto in essere. La Procura Nazionale antimafia che vi dico ha il suo osservatorio privilegiato, una serie di dati a disposizione su base nazionale, compie anche dei monitoraggi tematici: si va dagli accertamenti su stranieri operanti in Italia, alle attività sui *money transfert*, dall'esercizio abusivo dell'attività finanziaria allo scudo fiscale, ma anche a nuove forme economiche ad alto impatto come appunto lo smaltimento dei rifiuti, le attività di fiduciarie estere.

Sarà il mio collega procuratore aggiunto presso la Procura Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadò, a illustrarvi poi secondo il tema assegnatogli l'attività del nostro ufficio.

L'ingente numero di segnalazioni che pervengono alla UIF - sempre in aumento - non è esente da criticità , che sono determinate dal fatto che sono coinvolti quasi esclusivamente gli intermediari finanziari del sistema bancario, del sistema ufficiale, ma è ancora insufficiente l'apporto degli operatori non finanziari e dei professionisti.

È un dato sconcertante ma purtroppo è un dato di cui dobbiamo tenere conto. Certo, si capisce che il rapporto di fiducia tra commercialista e cliente non può che essere influenzato da una segnalazione. Allora forse bisognerebbe adottare qualche sistema diverso, per avere comunque il dato in maniera sempre di più staccata dalla fonte, per potere comunque riuscire a utilizzare quei dati.

Il riciclaggio, quindi, l'evasione fiscale e la corruzione sono tutti fenomeni fortemente correlati. Infatti l'evasione fiscale è il primo freno alla crescita, riduce le risorse per le politiche sociali, si traduce in maggiori tasse per chi le paga ed è la base della cosiddetta economia sommersa. Sottrae risorse alla collettività, le nasconde nei cosiddetti paradisi fiscali quindi le rimette in circolo creando corruzione e come minimo falsando il mercato, la concorrenza e l'economia. Quindi è un circolo vizioso perché spesso i fondi neri sono creati per poi essere utilizzati ai fini della corruzione.

Secondo una recente inchiesta elaborata dal centro studi “Confindustria”, su

dati di fonte Istat, confermata anche dall'ufficio delle entrate, ammonterebbe a 100-125 miliardi di euro annui il mancato introito delle entrate a fronte di 270 miliardi di imponibile evaso di cui 40 miliardi che riguardano l'IVA. Io spero che da quando hanno fatto questa ricerca questi dati siano abbondantemente diminuiti e ce ne parlerà il direttore centrale dell'Agenzia delle Entrate, Attilio Befera. Quindi noi siamo fiduciosi che ci dia dati diversi da questo, molto inferiori rispetto alla data della ricerca. Anche perché sappiamo che ha operato e opera efficacemente su questo settore, quindi lo ringraziamo per questo.

Purtroppo occorre prendere atto che nella cultura corrente, l'evasione non ha finora incontrato la dovuta riprovazione sociale. La ricerca del consenso elettorale si è sempre basata su promesse di sgravi e agevolazioni, piuttosto che su impegni di lotta all'evasione. Oggi il clima è cambiato per fortuna. Il partito degli evasori però rimane molto potente e viene variamente blandito. Si pensi allo smantellamento del falso in bilancio, anche il ministro della giustizia Severino alludeva a questi problemi, alla continua evasione dei termini prescrizionali dell'azione penale.

Leggi tributarie di difficile interpretazione incentivano il contenzioso, comportamenti elusivi. Pagare tutti e pagare meno è uno slogan certamente accattivante ma perché possa tradursi da utopia in realtà occorre un'azione graduale diffusa che, dobbiamo capirlo, è difficile realizzare in tempi brevi e nei confronti di vasti strati della popolazione ormai assuefatti, a invocare servizi sociali adeguati senza per altro contribuirvi in proporzione al proprio reddito.

Poi scudi fiscali e condoni ricorrenti, varati sotto l'assillo di un debito pubblico insostenibile consentono periodicamente agli evasori di regolarizzare la propria posizione versando contributi, spesso anche rispetto ad altri paesi che hanno adottato questi sistemi, devo dire contributi visibili. A livello internazionale è diffuso il convincimento che i presidi antiriciclaggio e anche antiterrorismo che sono collegati siano efficaci per intercettare i proventi della corruzione.

Proprio per questo i leaders del G20 hanno chiesto al GAFI, l'Organismo di Controllo Internazionale sul Riciclaggio, di rafforzare le proprie raccomandazioni in materia ponendo il contrasto della corruzione fra le priorità della loro azione. Il GAFI ha elaborato le linee guida: ha esteso alle persone politicamente esposte le raccomandazioni, ha condotto uno studio sulle tipologie di riciclaggio connesse alla corruzione e nel luglio dell'anno scorso ha approvato un dettagliato rapporto sull'argomento. Dal canto suo la Banca d'Italia ha fornito al Parlamento in una brillante relazione una sintetica ed efficace definizione del fenomeno corruzione richiamando in particolare l'attenzione sugli effetti

economici a essa collegati che ne pongono in risalto la natura plurioffensiva. La corruzione infatti non solo danneggia la pubblica amministrazione ledendone l'integrità, il prestigio, il buon andamento ma, ove particolarmente diffusa, può inquinare gli stessi meccanismi di produzione della ricchezza. Elevati livelli di corruzione infatti distolgono la locazione efficiente delle risorse sottraendone alle attività produttive. Nel 2009 a seguito di un'analisi del caso italiano il gruppo costituito dal consiglio d'Europa per lo studio sulla corruzione “Group d'état contre la corruption” con l'acronimo G.R.E.C.O. proponeva raccomandazioni per rafforzare l'impianto di prevenzione e repressione del fenomeno. A distanza di due anni in un recente rapporto ricognitivo GRECO ha dato atto dei progressi conseguiti nel campo del riciclaggio ma sollecita l'attuazione delle raccomandazioni ancora notevolmente trascurate.

Indicatori sul grado di corruzione disponibile a livello internazionale, per quanto basati su metodologie a basso rigore scientifico - come l'indagine di Transparents International, un'organizzazione non governativa che si occupa specificatamente di questo fenomeno - sono basati più che altro sulla percezione del fenomeno attraverso interviste, quindi sono dati da prendere con le pinze ma sono sempre dei dati che fanno riflettere e collocano concordemente l'Italia tra i paesi Ocse a più elevato livello di corruzione, superata soltanto dalla Grecia.

Gli elementi di contesto che incidono negativamente sul caso italiano sono noti: una criminalità fortemente radicata, una normativa nazionale e locale eccessiva, spesso vessatoria, instabile e opaca, che genera oneri burocratici ridondanti e costosi. Procedimenti amministrativi farraginosi che lasciano eccessivi margini di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione. A ogni passaggio di questi procedimenti si annida la possibilità che qualcuno chieda qualcosa.

Ecco il dato, anche questo empirico e non scientifico, di Libera e di Don Ciotti che parla di un 12% di cittadini italiani che ricevono richieste di tangenti.

Tra questo è da mettere anche il problema della scarsa effettività delle sanzioni penali vanificate in 3 gradi di giudizio. Termini prescrizionali eccessivamente brevi : si tratta di un terreno di colture ideale perché la corruzione si diffonda, determini assuefazione, sostanziale accettazione, come un male inevitabile.

Non si può fare a meno di entrare in questo sistema. Gli obiettivi da perseguire per contrastare questa situazione di degrado sono di facile enunciazione, ma di difficile realizzazione. Occorrerebbe semplificare la normativa, appunto amministrativa, burocratica. Occorrerebbe assicurare maggiore trasparenza ai rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

Effettuare controlli più efficaci che sono completamente spariti dal campo della pubblica amministrazione. Un tempo c'erano i comitati di controllo, le commissioni di controllo provinciali, c'erano i segretari comunali nominati dal ministero dell'interno.

Tutti questi controlli e queste possibilità sono sparite via via e anche il reato di abuso in nominato di ufficio è sparito come controllo da parte della Magistratura. Questo è il risultato dopo tutti questi anni. Ebbene, oggi scardinare il sodalizio tra corruttore e corrotto non è facile.

In Parlamento è in discussione la legge sulla corruzione e c'è polemica tutti i giorni sulla corruzione e certamente dalle polemiche sembra quasi che nel nostro sistema non esiste il reato di corruzione o reato di concussione. Tanto se ne parla e bisogna farlo assolutamente, e finora tutto quello che avevamo? Allora vuol dire che non è introducendo certamente nuovi reati o nuove fattispecie che se ne risolverà il problema, forse ci vuole qualcos'altro. Perché è indicativo il fatto che i reati che si riesce a enucleare da questo complesso, che si descrive come una realtà sempre più diffusa, sono la famosa montagna che partorisce il topolino. Quindi occorre certamente fare di più e meglio. Sono stati compiuti molti passi avanti dopo che il disegno di legge anti corruzione è andato in Senato, è stato approvato alla Camera e adesso ritorna al Senato e certamente c'è un encomiabile tentativo di mediazione fatto dal Ministro della Giustizia, Severino. La previsione per esempio della corruzione privata, sebbene poi a querela e con una pena irrisoria. E' una cosa importante, si pensi ad es. agli abusi perpetrabili nella concessione ampiamente discrezionale del credito bancario o nel caso in cui ci sono industrie private che hanno dei segreti commerciali e che vengono venduti a concorrenti. Andrebbero poi riconsiderate tutte quelle disposizioni - spesso lobbistiche - che prevedono esenzioni, aliquote ridotte o deduzioni in caso di liberalità, che agevolano frodi fiscali creando all'interno del Paese zone di esenzione secondo me equivalente ai paradisi fiscali.

Nel periodo 2010-2011 le segnalazioni di operazioni sospette riconducibili ragionevolmente a irregolarità fiscali, hanno rappresentato circa il 14% del totale delle segnalazioni pervenute all'UIF e alcune delle anomalie che emergono dall'analisi di questi dati, come l'eccessivo uso del contante, l'ampio flusso di bonifici verso e da paradisi fiscali e societari possono essere verosimilmente ricondotti a fenomeni di corruzione e di evasione fiscale. Come è noto, infatti, il contante impedisce l'individuazione della provenienza dei fondi, mentre l'interposizione di intermediari o di soggetti residenti in paradisi fiscali, ostacola il collegamento tra il beneficiario ultimo dei fondi e il soggetto che ha originato il trasferimento. Per quanto riguarda i bonifici, per individuare

i flussi finanziari potenzialmente riconducibili a fenomeni di corruzioni ed evasione fiscale occorre concentrare l'attenzione su trasferimenti verso e da Paesi cosiddetti non cooperativi che, opponendo il segreto bancario, schermano l'identità degli ordinanti o beneficiari dei fondi. Le ipotesi che movimenti di capitale verso i paradisi fiscali siano riconducibili almeno in parte a questi casi di corruzione o evasione fiscale sembra confermata da una dinamica dei bonifici in entrata, osservata in corrispondenza della vigenza del cosiddetto scudo fiscale. Tra Ottobre 2009 e Aprile 2010 i flussi in entrata dai paradisi fiscali sono raddoppiati rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, +85%. A fronte di un calo dei bonifici in entrata da tutti gli altri paesi esteri, -27%.

Il problema del danaro contante è un problema che è stato più volte segnalato dalla Banca d'Italia che vorrebbe si diminuisse notevolmente la circolazione delle banconote da 200 e da 500 euro, anche perché abbiamo rilevato che la banconota da 500 euro è la banconota di maggior valore nel mondo.

Cinquecento euro entrano in una valigetta 24 ore fino all'ammontare di 6 milioni di euro. 120 mazzette naturalmente uscite dalla banca nuove nuove (se sono usate non ci entrano, non fate questa prova) Quindi 6 milioni di euro dentro una valigetta. Capite che prendere un autobus per San Marino con una valigetta da 24ore può essere una cosa molto semplice. E allora se poi si considera che 1 milione di euro in carte da 100 euro pesa 10Kg, 1 milione di euro in carte da 500 euro pesa 1,6 kg. Quindi capite bene che la trasportabilità diventa veramente molto semplice .

Una società londinese ha riciclato, ha venduto sul mercato londinese 4miliardi di euro in banconote da 500 euro. Naturalmente con una bella commissione. Quindi il 500 euro ha un valore che va oltre il valore nominale, proprio per questa possibilità di essere utilizzato per nascondere i trasferimenti e eliminare le tracce della provenienza del danaro.

Tornando al tema, c'è questa distribuzione dei bonifici da e verso Paesi del territorio non cooperativi e il Paese dai flussi più rilevanti ma continua, pare che sia ancora la Svizzera con oltre il 60% dei movimenti. Però noi abbiamo, attraverso le indagini, ascoltato una intercettazione telefonica in cui un avvocato d'affari parlava col suo cliente ndranghetista associato con tanto di rito della 'ndrangheta, al quale consigliava di non usare più la Svizzera per creare società e mandare capitali perché sta diventando troppo collaborativa con l'Italia, forse è meglio il Delaware. Lì pur essendo negli Stati Uniti certe informazioni continuano a non darle. Questo è quello che ascoltiamo, non sappiamo se è vero, poi sarà da verificare.

Tra le misure recentemente ipotizzate per recuperare a tassazione una parte

del sommerso figura un drastico abbassamento della soglia di utilizzo del contante nelle transazioni tra privati, con contestuale sviluppo di strumenti alternativi di pagamento naturalmente tracciabili, quindi assegni, bonifici, bancomat, carte di credito, monete elettroniche, ecc. Quindi, devo dire che questo governo sta operando bene in questo senso ma ancora però aumentare la percentuale di utilizzo di questi sistemi, potrebbe utilmente far diminuire certi fenomeni.

Da un noto studio presentato a Bruxelles emerge un impressionante aumento del collegamento tra corruzione e criminalità organizzata. Nel senso che non esiste traffico criminale che non registri casi palesi o occulti di corruzione o abusi da parte di pubblici ufficiali. Da recenti indagini (sempre da intercettazioni telefoniche) risulta che una organizzazione che doveva importare della cocaina, prima ancora di stabilire le rotte ricercava l'uomo da corrompere nel porto di arrivo, proprio per incanalare il traffico lungo una determinata rotta che avrebbe avuto sicuramente successo. La corruzione è addirittura il presupposto per il traffico. E quindi tutti questi reati di cui abbiamo parlato, condividono tutti gli espedienti utilizzati per nascondere le illicite origini del danaro. Società fiduciarie sovra, sotto fatturazioni, operazioni di finanza strutturata, cessione di crediti e di garanzie. Oggi sempre di più si cerca di far circolare le garanzie piuttosto che il danaro proprio per evitare di colpire il movimento del danaro. Risulta che una somma di danaro, in Italia, sia da una provvista di un mutuo naturalmente oneroso, magari ipotecario in realtà dietro ci sono delle garanzie che stanno in altri paesi ben lontani dall'Italia.

Le patologie della corruzione sono diffusissime: le tangenti, l'ha detto anche il ministro Severino, presuppongono falsi in bilancio e procedure contrattuali alterate, trattamenti preferenziali, le tangenti per gli appalti, collusioni con i fornitori, l'illecita aggiudicazione appunto di alcuni appalti pubblici, falsa accelerazione di lavori, collaudi addomesticati, illeciti in sanità e nei rapporti con le strutture private. I comportamenti illegali come la corruzione si possono impedire aumentando il rischio percepito dai potenziali criminali di essere arrestati, condannati e vedere confiscati i propri proventi illeciti e così riducendo le opportunità che ne facilitano la realizzazione.

Con riferimento alla corruzione quindi significa che ci vuole un sistema di giustizia penale efficace e un ambiente normativo e sociale in cui siano presenti trasparenza, semplicità amministrativa, coesione tra i cittadini, senso delle istituzioni, ma soprattutto recupero della coscienza e dell'etica individuale e questo ormai è fondamentale. Non c'è legge che tenga se alla minima prospettiva di un vantaggio si mettono da parte le proprie ideologie per

ottenere quel beneficio, per richiedere una distorsione di quelli che sono i normali rapporti. Non bisogna avere paura oggi di essere onesti e di apparire onesti.

La corruzione è lo scambio tra un atto di potere e una prestazione di danaro o di altra utilità. L'uso del danaro, che di per sè dovrebbe essere neutro, nella corruzione si qualifica come illecito perché retribuisce un abuso, cioè una deviazione nell'esercizio di un potere che dovrebbe essere un diritto; una concezione privatistica della pubblica funzione, nel senso che il titolare dei pubblici poteri agisce come vero e proprio padrone che vende dietro compenso gli atti del proprio ufficio.

Sembra appunto che da quanto se ne parli del reato di corruzione e concussione, quasi il nostro sistema penale non esista. Sì, certamente una nuova definizione delle fattispecie giuridiche nel quadro delle direttive europee è importantissima, il traffico di influenza, lo scambio illegale di prestazioni con il quale si sanziona la consegna di danaro o di altra utilità da parte di privato in favore di un funzionario pubblico è una strada che certamente va percorsa e va percorsa fino in fondo.

Però io vedrei anche qualcosa in più e che non vedo all'orizzonte. Vedrei la previsione di una clausola o di non punibilità o dei benefici processuali o nell'esecuzione della pena, nel caso in cui il privato entro un tempo ragionevole, 1-2 anni denunci l'accordo criminoso a una Magistratura. Questo renderebbe il *pactum sceleris* meno saldo. Potrebbe ragionevolmente indurre i privati a denunciare anche le attuali corruzioni con la certezza non dico di non essere puniti ma comunque, di non essere puniti allo stesso modo del funzionario corrotto e avere dei benefici.

Sciogliere questo sinallagma. È questo il problema. Se si vuole colpire un fenomeno in maniera radicale i mezzi ci sono. Noi abbiamo delle esperienze di strumenti giuridici e tecnici usati contro la criminalità organizzata. Certo, capisco, non si può fare come in Cina dove (è notizia di qualche anno fa) un magistrato per corruzione è stato condannato a morte... Poi la sentenza non è stata eseguita comunque, è stata tramutata nel carcere a vita. Per tranquillizzare..

Accanto a questo , quindi sarebbe importante aggiungere la corruzione nel novero dei delitti per cui l'art.9 della legge 146/2006 e la legge di ratifica di convenzione contro il crimine organizzato transnazionale. Essa ha al suo interno due articoli appositamente dedicati alla corruzione e consente fra le altre cose le azioni *under cover* cioè le operazioni sotto copertura. Parlando con dei colleghi statunitensi, parlavamo appunto della corruzione e questo collega

mi dice: "Ma perché voi in Italia fate ancora indagini sulla corruzione?". Ho detto: "Bè ci proviamo." Dice: "No, noi negli Stati Uniti no". Dico:" e allora come fate?" Lui: "Ma, dopo le elezioni noi mandiamo qualcuno ad offrire del danaro, se lo accetta lo facciamo eliminare dal suo seggio, l'arrestiamo". E dico: "Ho capito, è un sistema da sceriffi. E' difficile che in Italia si possa pensare a un sistema del genere". Però certamente se si vuole produrre un effetto, vedete che i mezzi ci sono. E quindi questo lascia molto riflettere sulla vera volontà di risolvere tanti problemi. L'operatività di agenti sotto copertura, ovviamente regolata in modo certo, senza straripamenti verso l'istigazione a delinquere perché è quello che viene contestato. E così tu crei il reato che magari quello non voleva commettere. Avrebbe il vantaggio di poter aggredire con osservazioni simulate le pubbliche amministrazioni per le quali più alta è la soglia di rischio segnalata dall'autorità nazionale anti corruzione. Attualmente il vero salto di qualità sarebbe far transitare i reati di corruzione tra i reati cosiddetti distrettuali. So che questa è una cosa che la maggioranza dei magistrati non vede di buon occhio, però sarebbe un modo per avere tecniche e strumenti di indagine e polizia specializzata che potrebbe raggiungere meglio i risultati che ci si propongono.

Le indagini in materia di mafia anche al centro-nord evidenziano ormai in linea continuativa la pesante infiltrazione delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nel settore della pubblica amministrazione. Devianza, prassi illecite, mercimoni, sono il terreno ideale dentro cui si innesta l'azione della criminalità mafiosa. Per cui sarebbe tragico non prendere in considerazione questo problema e continuare a tenere separate le competenze in tema di corruzione da quelle in tema di delitti di mafia. Perché nelle regioni originarie tradizionali di queste organizzazioni criminali, l'intimidazione ambientale diffusa produce i suoi effetti. In altre regioni o all'estero, la corruzione sostituisce l'intimidazione. La legalità democratica della pubblica amministrazione, io penso che sia il primo presidio di libertà dei cittadini e il primo avamposto che le mafie del 3°millennio aggrediscono. Non è senza ragione che sono stati sciolti oltre 200 Consigli comunali e non tutti al sud, qualcuno anche al nord, per infiltrazioni mafiose.

Le recenti indagini mostrano che la corruzione ha perso sempre più la sua dimensione bilaterale - in cui il corruttore e il corrotto si scambiano vantaggi e denaro - per assumere una dimensione poligonale o meglio circolare, in cui più soggetti con una metodologia operativa proprio della criminalità organizzata, entrano in una sorta di rete senza scambi diretti, ma solo concessioni di atti e vantaggi monodirezionali. Per cui succede che alla fine il vantaggio arriva a un soggetto, il compenso per il vantaggio dopo una serie di passaggi ritorna al

soggetto iniziale, ma è difficile cogliere lo scambio. Tante indagini non possono trovare accertamenti sulla responsabilità proprio perché non si riesce a cogliere lo scambio, il sinallagma: io dò il danaro verso il profitto, il danaro verso il vantaggio, io faccio il vantaggio a uno, si crea la rete di profitto o di vantaggio e poi è un altro che - per esempio come succede - si può ritrovare avere una casa di proprietà senza saperlo.

Bene, io penso che oggi sarebbe di estrema utilità cercare di aumentare, di rafforzare l'attività investigativa. Io credo che sia l'unico modo per cercare di risolvere un problema così grave e sarebbe di estrema utilità un continuo e reciproco flusso informativo tra l'ufficio che dirigo, la Procura Nazionale Antimafia, e le banche dati dell'amministrazione finanziaria. In relazione a questa possibilità abbiamo avuto già dei contatti in passato colla direzione dell'agenzia entrate. Certamente tutte le volte che noi non riusciamo a provare un reato, almeno passare i dati all'amministrazione finanziaria per vedere appunto sotto il profilo fiscale se almeno si può coprire. E così dall'altro lato tutti gli accertamenti delle amministrazioni finanziarie che oltre all'evasione possono determinare e farci cogliere dei collegamenti, delle relazioni che spingono poi ad un approfondito esame sulla rete criminale, potrebbero essere di utilità per potere incrementare, razionalizzare, rafforzare entrambe le azioni repressive. Il percorso dell'agenzia delle entrate oggi appare estremamente lineare. Ha puntato direttamente all'individuazione delle fonti, dei dati del reddito, dati da acquisire e all'implementazione di una banca dati che li mette tutti in relazione. Bene, queste informazioni sono qualitativamente e quantitativamente utilissime per il contrasto all'evasione fiscale ma anche per il contrasto al riciclaggio, per la scoperta di corruzione e dei patrimoni illeciti.

Quindi abbiamo l'esigenza di un aggiornamento delle tecniche investigative .Da quando sono state fatte delle modifiche alla legge sulle misure di prevenzione, anche se le misure di prevenzione sono uno strumento trasversale per potere colpire i beni illeciti - e lo possiamo fare quando ci sono reati di un certo tipo sotto il profilo penale o misure di prevenzione personale patrimoniali, sotto il profilo dell'appartenenza ad organizzazioni mafiose - certo è che hanno prodotto in qualcosa come 4 anni, 40 miliardi di euro di beni sequestrati. Il che non saranno tutti confiscati ma certamente è qualcosa che da un punto di vista economico io penso che lo Stato debba prendere in considerazione. In un momento di crisi economica forse bisogna rivedere certe cose e spero che questo si possa fare così come le modalità di funzionamento delle reti delle banche dati esigono che ci siano delle centrali di riferimento e il mio ufficio e la procura nazionale antimafia può essere un

punto di riferimento per tutta la Magistratura.

Noi abbiamo ipotizzato una sorta di cruscotto, di protocollo dell'indagine patrimoniale, per qualsiasi Magistrato perché abbiamo visto che è una attualità che sempre di più viene attivata da parte dei magistrati. Prima forse si guardava più alle indagini personali che quelle patrimoniali, oggi noi abbiamo la priorità dell'indagine patrimoniale perché togliere il patrimonio alla criminalità è molto più importante che arrestare le persone perché quelle persone arrestate in un'organizzazione criminale vengono sostituite. E' più difficile sostituire i patrimoni.

Questa è la nostra strategia prioritaria e allora vorremmo una sorta di cruscotto in cui si fornisce a un Magistrato che non ha mai fatto un'indagine patrimoniale tutti gli input per potere rivolgere le proprie indagini parallele a quelle personali e per potere arrivare al resto, alla cattura dei delinquenti e contemporaneamente al sequestro dei beni per poi valutare se vanno confiscati oppure no. Questo è la nostra utopia. Che naturalmente dobbiamo realizzare cercando di poter avere uno scambio di informazioni che potenzi al massimo questa possibilità.

Bene, io concludo. Ringrazio per l'occasione di intervento in un tema così importante per tutti i cittadini, sotto il profilo dell'eguaglianza di fronte alla legge e di fronte all'equità fiscale. Oggi bisogna sostituire la parola "furbetto" con la parola di "evasore", con la parola di "corrotto" e "corruttore", con la parola di "estortore", con tutte le parole che eliminano questo concetto, questa cultura che ci sia un furbo che si approfitta degli altri, che essendo prestatore di lavoro dipendente, non possono certamente sfuggire alle tassazioni fiscali. Bene, io penso che oggi usciremo alla fine della giornata molto più consapevoli e arricchiti perché ci saranno dei contributi che ci daranno la possibilità di avere il massimo da un tema così importante e interessante per il futuro del nostro Paese. Grazie.

* * *

"C'è un avvocato che mi assiste nel rispondere alla domanda? (ride) perfetto, perfetto."

Allora io ho anche una domanda che mi è stata lasciata come spesso avviene quando faccio le audizioni in commissioni parlamentari, che si fa la domanda e poi per impegni chi fa la domanda se ne va, lascia la domanda e non sente la risposta. Bah l'importante è che sia nel verbale e quindi una domanda era: "che cosa fa lo Stato per prevenire fenomeni di corruzione nell'amministrazione e quali strumenti adottare per prevenire e punire coloro i quali non rispettano le regole?"

Un po' generale perché quali strumenti usa cioè quelli che uso io..va bene dico questo è un tema generale adesso cerchiamo un attimo di tirare le conclusioni.

Si è parlato di che cosa risolve il danaro e mi ha colpito l'ultima, una delle ultime considerazioni del procuratore GIOvagnoli, sul danaro e sul potere del danaro nella nostra società. Forse dobbiamo partire da questa considerazione molto più ampia non per allargare il problema fino a renderlo assolutamente impalpabile e non praticabile però non c'è dubbio che abbiamo assistito ad una evoluzione della nostra società tale per cui fenomeni di consumismo esasperato e individualismo hanno sempre dato maggiore forza al danaro, e questo ha determinato un potere che deriva dal danaro assurdamente riconosciuto, oggi si pensa quasi che la libertà, questo concetto di libertà sia raggiunto quando si può ottenere ciò che si vuole e per ottenere ciò che si vuole si è disposti a qualsiasi cosa pur di avere il danaro per ottenere ciò che si vuole. E allora capite che siamo in un decadimento di valori, una trasformazione della nostra società tale che poi ci danno quei numeri di 50-60 miliardi di euro di corruzione come valutazione normalmente....ma è il problema che il danaro oggi serve ancora di più ma non come bisogno da un punto di vista criminogeno assolutamente. Il bisogno può condurre al delitto, però noi assistiamo sempre più a dei bisogni che sono oltre il livello della mera sussistenza di poter dare il pane ai propri figli , molto di più. Io per esempio ho avuto l'esperienza di interrogare un collaboratore di giustizia (volgarmente detto "pentito") al quale nel corso di un intervallo di un interrogatorio chiesi: "senta ma secondo lei quando finirà la mafia?" e questo che era un capo mandamento mafioso, anziché rispondermi con una data mi raccontò una storia, una parabola: "Vede dottore , quando io ero latitante (per voi, ma naturalmente chi mi doveva trovare mi trovava) è venuto a trovarmi un giovane di 28 anni e questo giovane mi disse: sa ho la bambina di 8 mesi che piange perché non ho i soldi per comprarle il latte, mi può aiutare? Allora scrissi un biglietto, lo mandai dal costruttore che costruiva un palazzo con i miei soldi e non poteva dire di no, che lo assunse nel cantiere, naturalmente in nero senza dargli quello che gli spettava , senza assicurazione infortunistiche e prevenzione, nulla di tutto questo. Dopo una settimana quel giovane tornò da me e mi disse - Grazie, la bambina adesso dorme sonni tranquilli, è sazia e ha un colorito rosa. Cosa posso fare per lei? E allora rispondo: beh dammi la tua carta d'identità " - un giovane lavoratore incensurato, con quella carta d'identità il mafioso avrebbe potuto certamente acquistare un'autovettura a nome di quel ragazzo, avrebbe potuto affittare un locale dove nascondersi nella latitanza, un covo dove nascondersi. Ho detto scusi ancora lei non mi risponde " no dottore

-dice -vede quel ragazzo era diventato per voi il favoreggiatore di un pericoloso boss mafioso, rischia la pena fino a 5 anni. Ma finchè quel ragazzo verrà da noi e non da voi, la mafia non finirà mai! “

Grande lezione sul bisogno ma oggi siamo in presenza di queste situazioni o siamo in presenza di qualcosa di diverso? Quando ti compri sei ville in Spagna o appartamenti dinnanzi al Colosseo o altre cose di questo genere, penso che trascendano da quelli che sono i bisogni esistenziali proprio perché il consumismo è esasperato, il fatto di avere spese ulteriori ed esigenze ulteriori : oggi c'è gente che non ha da mangiare ma si compra l'i phone 5 ultimo arrivato , che costa quasi 1000 euro e che anche se guadagna 1000 euro sta un mese senza mangiare ma ha quell'oggetto di culto che se non ce l'hai oggi non sei nessuno . Faccio un esempio balordo ma questo vale poi per spese nuove che prima non c'erano quando ai nostri tempi.. che so tipo la chirurgia estetica è un qualcosa di più moderno, altre pratiche consumistiche, appunto le nuove tecnologie o quant'altro. E quindi aumentano i tentativi di corruzione, il maggior potere del danaro fa aumentare quella predisposizione dell'uomo che non è di oggi, dico non c'è bisogno di risalire a Catilina, Cicerone che fecero carriere sulla corruzione no?! E quindi devo dire che è una cosa antica come l'uomo e che quindi bisogna agire sull'uomo, bisogna riconquistare i valori che il potere del danaro oggi riesce ad avere da un punto di vista finanziario economico , un potere tale che a volte può fare anche cadere i governi. Io penso che il nostro passaggio da un governo all'altro sia dovuto anche a un problema economico, il potere della finanza che ha fatto talmente paura da abbandonare tutto e dire beh mettiamo nelle mani di qualcuno che ci può aiutare? Quindi capite come oggi le caratteristiche di chi pur di avere un privilegio anche minimo mette da parte le proprie ideologie i propri valori anche se ce li ha dentro! Se ti aspetti anche un piccolo vantaggio, beh tutto sommato non lo fanno tutti...ecco perchè dico : non avete paura di essere onesti , recuperare questo valore dell'onestà, ma recuperarlo in senso radicale come scelta radicale di vita.

Io sto dalla parte degli onesti e nessuno mai mi potrà offrire qualcosa per farmi passare dalla parte dei disonesti. Sarà un discorso vecchio, ma penso che lo dobbiamo riconquistare questo status, poi se dobbiamo scendere nelle questioni tecniche è chiaro che questo convegno è caratterizzato da un pluralismo che io non ho mai potuto cogliere, l'avvocato ci ha dato la possibilità di chiudere il cerchio di tutte le possibile valutazioni di come l'evasione fiscale, il problema del processo penale come risolutivo, abbiamo avuto tutte quante le possibilità di potere avere il massimo del pluralismo delle opinioni quindi ognuno di voi se ne potrà fare una propria ed andare a casa veramente arricchito

da questo dibattito. Poi da un punto di vista tecnico-giuridico abbiamo detto che ci vorrebbe l'antiriciclaggio, per me ci vorrebbe l'estensione per esempio a tutti i sequestri, a tutte le confische delle norme che sanzionano il trasferimento fraudolento che colpisce l'interposizione fittizia ,cioè il fatto dei prestanome perché oggi una certa accortezza fa sì che è difficile che ci si intesti dei beni ma si trovano sempre dei prestanome ,o meglio ci sono degli specialisti che ti creano tutte una serie di società a scatole cinesi con varie percentuali di partecipazione per cui si disperde la responsabilità, la titolarità, il vero effettivo titolare della proprietà di certi beni che rientrano nel patrimonio societario che si disperde, ed è difficile andare a trovare di chi sono i beni che vengono poi gestiti attraverso società. Quindi questo sistema chiaramente consente ad esempio attraverso le fiduciarie di nascondere legittimamente chi sono i titolari di fondi di investimento, e quindi è un sistema che ha creato i suoi scudi, le sue prestazioni, ma non lo scudo fiscale temporaneo, ma i suoi scudi effettivamente reali e sempre esistenti. E quindi è chiaro che spesso i soldi nostri che diventano soldi loro perché questo è il titolo del nostro convegno spesso si trovano all'estero e quindi occorre una cooperazione giudiziaria internazionale per poter riuscire a recuperare questi soldi che sono all'estero. Eppure in Italia è già stato detto ampiamente , che il parlamento italiano è in ritardo per la ratifica di decisioni quadro importantissime. M'è capitato di andare in Germania- paese dove naturalmente è difficile sequestrare e confiscare beni di mafiosi proprio per carenze legislative - mi è stato opposto che non abbiamo il potere di dire alcunchè perchè non abbiamo ratificato il riconoscimento delle sentenze di confisca ,quindi non c'è la condizione di reciprocità per potere poi avere riconosciute le nostre sentenze di confisca all'estero. Casi come la corruzione : ancora non abbiamo la nuova legge, o quella sulla cooperazione giudiziaria internazionale, insomma per quanto riguarda la criminalità organizzata, noi abbiamo creato nel nostro paese il veleno, abbiamo scoperto l'antidoto, perché sequestrare 40 miliardi di euro in pochi anni, evidentemente abbiamo trovato l'antidoto, ma non siamo abilitati ad usarlo fuori dai nostri confini, oppure a farlo usare all'estero dagli altri paesi. Insomma per i mafiosi , per i corruttori e per gli evasori fiscali non ci possono essere in Europa o nel mondo Stati rifugio per i loro patrimoni criminali. Oggi i paradisi fiscali continuano ad essere mantenuti: ricordo un G8 di Parigi di qualche anno fa in cui il presidente degli Stati Uniti Obama lanciò i propri anatemi contro i paradisi fiscali , e la Merkel e Sarkozy andarono appresso condividendo questa scelta di far la guerra ai paradisi fiscali ma subito si alzò la Cina e disse ' mi tenete fuori Hong kong e Macao per favore?' Quelle dichiarazioni d'intenti hanno lasciato le

situazioni che trovavano . Insomma oggi come è certo noi chiediamo di inserire tra i serious crimes cioè i reati di criminalità organizzata...di inserire magari la corruzione o la gravissima evasione fiscale, io non parlo di elusione fiscale che è un modo anche per eludere il termine, il termine elusione non è evasione è qualcosa di diverso ma dico comunque oggi la riprovazione sociale della elusione o evasione che sia, deve essere un punto da cui dobbiamo partire per dare eguaglianza, eguaglianza di fronte all'equità fiscale che dovrebbe essere una sezione dell'uguaglianza di fronte alla legge, di eguaglianza di fronte ai diritti, di fronte alla libertà .E quindi oggi penso che occorra fare di più, certo occorre semplificare le normative, assicurare maggiore trasparenza nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, effettuare controlli più efficaci , però se poi i controlli vengono utilizzati per fare la corruzione è chiaro che bisogna diffidare anche dei controlli perchè il controllore ora diventa un concussore più che altro, uno che spinge alla concussione e quindi prevedere e applicare sanzioni credibili ed effettive quindi scardinare questo accordo tra corrotto e corruttore con programmi di protezione , assistenza , benefici vari penali e processuali.. . Sarebbe auspicabile legiferare per i principi , poi magari affidare da un punto di vista finanziario a un authority o un'agenzia un modo per cercare di prevenire la corruzione attraverso appunto la trasparenza. Mi è venuto in mente adesso cercando di riflettere su qualche soluzione per esempio, tutti i pubblici funzionari devono fare un autocertificazione che gli responsabilizzi di fronte alla pubblica amministrazione. Beh dice ma a che serve? Pero se io ti scopro che tu hai dichiarato il falso beh allora ti posso colpire con sanzioni penali, disciplinari, amministrative addirittura ti posso pure destituire dal posto della pubblica amministrazione soltanto perché tu hai dichiarato il falso. E 'una cosa terribile questa, difficile da adottare e comporta delle spese ai fini dello spending review? Credo di no...allora è una delle tante idee per cercare di moralizzare la situazione. Poi la corruzione tra privati è veramente importante oggi, adesso che sia la stessa di quella del codice civile o insomma l'importante è che proprio per quella osmosi tra privato e pubblico ormai non tutto è pubblico ma all'interno del pubblico si fanno contratti privati. C'è una tale confusione tra pubblico e privato che i campi della corruzione si sono allargati.

Penso che si può concludere con l'idea che questi cattivi esempi che sono intorno a noi non ci devono suggestionare né spingerci all'emulazione anche perchè molto spesso incontro dei giovani e quando facciamo dei discorsi sui valori mi ribattono” scusi ma lei dove vive? Ma lei si guarda intorno? Ma chi devono essere i miei punti di riferimento? Chi devono essere i miei modelli?” devo dire che si è in difficoltà a potere proporre dei modelli a dei giovani oggi

nella nostra situazione. Per cui quel discorso di una sorta di rivolta in senso democratico naturalmente, rivolta etica morale, individuale, per poi cercare nella sommatoria dell'individualità di fare unione, di fare forza. Oggi forse c'è un vento che non soffia a favore della politica: il così detto vento dell'antipolitica, bene cerchiamo di creare un vento contrario, quando ci sono due venti uno deve vincere tra i due, allora cerchiamo di fare un vento più forte dell'antipolitica, per creare un vento che apra le finestre dei palazzi di Roma in modo da renderli trasparenti, un vento che possa riuscire a rendere trasparenti anche le banche di Milano o di altrove , anche di Rimini o di San Marino... oppure un vento che possa far volare le fatture false, che possa scompaginare le carte dei riciclatori , degli evasori , dei truffatori , dei corruttori , dei corrotti, insomma un vento che liberi i cittadini dai dubbi dalle perplessità, dalle trattative funeste, da tutte queste cose e che possa unire tutti i cittadini per costruire insieme un futuro migliore. Grazie.

ETICA FISCALE E CULTURA DELLA LEGALITÀ.
I NUOVI STRUMENTI PER IL CONTRASTO DELL'ILLEGALITÀ FISCALE
IN UN RAPPORTO LEALE TRA FISCO E CONTRIBUENTI.

di ATTILIO BEFERA
Direttore Generale dell'Agenzia delle Entrate

* * *

La ringrazio e ringrazio gli organizzatori, in particolare perché mi avete dato la possibilità di ascoltare le parole del Procuratore nazionale antimafia. La presentazione del Procuratore Grasso, infatti, ha stimolato in me alcune riflessioni, il che mi induce anche a saltare quanto avevo preparato per dare qualche risposta e alcune notizie.

Innanzitutto, la cosa che mi interessa sottolineare è che l'evasione fiscale, che secondo stime di vari enti ammonta a 120 miliardi di euro l'anno, comincia, a nostro avviso, a diminuire. Per esempio, il gap che noi misuriamo sull'Iva, che è l'imposta più sensibile all'evasione o al contrasto all'evasione, si sta restringendo. In altre parole, si assottiglia il gap tra l'Iva potenziale - determinata dalla contabilità nazionale, quindi dai consumi e dagli investimenti - e l'Iva dichiarata. Certamente, siamo ancora lontani dai risultati che ci riporterebbero nella media europea, rispetto alla quale siamo abbondantemente fuori, ma i segnali sono positivi.

Un altro segnale appare interessante: sui versamenti Iva più recenti si sta consolidando un incremento in relazione ai beni di consumo e ai servizi alle persone. Il che è abbastanza significativo considerato che la recessione colpisce innanzitutto beni di consumo e servizi alle persone. Invece, per queste categorie economiche abbiamo, da un paio di mesi, un incremento già registrato e consolidato pari al 9% dei versamenti Iva per i beni di consumo e al 4,5% per i servizi, a fronte di una diminuzione generale dei consumi. Siamo, quindi, in presenza di una base imponibile che sta emergendo: ciò significa che l'azione che stiamo portando avanti insieme alla Guardia di Finanza comincia a dare dei risultati.

Il problema fondamentale, su cui io mi batto da anni, e riprendo ancora le parole del Procuratore Pietro Grasso, è quello del cambiamento culturale: infatti non si tratta solo di andare a caccia di evasori, ma di far capire, e l'ha detto chiaramente anche il Presidente Monti, che evadere non è da furbi, ma equivale

a rubare. E' rubare perché il denaro che viene utilizzato e prelevato dalle imposte è utilizzato per i beni pubblici: beni che non stanno lì per grazia divina, ma che vengono pagati da tutti noi. Peraltro, come ho più volte sottolineato, senza i beni pubblici non sarebbe nemmeno possibile utilizzare e godere dei propri beni privati.

Una sociologa e politologa tedesca, Hannah Arendt, ha scritto che nell'epoca del nazismo solo due popoli si opposero al regime nazista. In Olanda, quando fu introdotta la stella gialla per gli appartenenti alla religione ebraica, il popolo reagì e il re disse: “Io scendo in strada con la stella gialla”. In quella occasione ci fu una reazione dell'intera nazione. In Italia, invece, tanta gente salvò silenziosamente molti ebrei, intervenendo individualmente caso per caso rischiando anche la vita.

Ecco, l'individualismo che caratterizza un po' il popolo italiano - in alcuni casi considerato deleterio, ricordo Guicciardini e De Sanctis, in altri estremamente positivo - se si parla di imposte è sempre negativo. D'altra parte, per tanti anni c'è stato un patto sociale per cui la spesa pubblica era finanziata dal debito e l'evasione era in qualche modo tollerata dal mondo politico. Ogni tanto in qualche campagna elettorale questa tolleranza viene nuovamente utilizzata perché porta voti: è una tolleranza pericolosa, perché può scatenare situazioni di rivolta sociale e anche di violenza. E' di stamattina la notizia di un altro ordigno presso una sede di Equitalia.

Quindi, sebbene cominciamo a ottenere risultati positivi in termini di recupero dell'evasione, senza un cambiamento culturale, senza un'etica civile diversa, non riusciremo ad andare da nessuna parte. Il lavoro che noi stiamo facendo è proprio quello di cercare di incoraggiare la tax compliance, con l'obiettivo di convincere tutti che pagare le imposte è un dovere del cittadino. Infatti, il pagamento delle imposte non solo dà la possibilità di garantire i servizi pubblici, ma consente anche una corretta redistribuzione della ricchezza. Purtroppo, in questo periodo, le persone percepiscono una grossa distanza, pratica, tra il momento del prelievo fiscale e quello della spesa pubblica, tanto che finiscono col credere che versare le imposte serva per comprare Suv, per pagare feste e per fare altri abusi. Ecco, questa percezione non aiuta quel cambiamento culturale di cui parlavamo prima, e questo ci farà regredire, se non interveniamo velocemente.

Il Governo e il Parlamento stanno intervenendo con segnali inequivocabili e strumenti assai incisivi. Riguardo al sentire comune, invece, se da una parte il 90% degli italiani è contrario all'evasione, come hanno rilevato alcuni sondaggi, dall'altra ho la sensazione che l'evasione da combattere e stigmatizzare sia sempre quella altrui, e mai la propria. Non si spiegherebbero altrimenti i 120 miliardi

di euro che vengono sottratti, ogni anno, alle casse dello Stato e, quindi, alla collettività. Andando al cuore del tema di oggi, è chiaro che, dal punto di vista dell' Agenzia delle Entrate, l'uso dei contanti, sia le banconote, sia le monete, consente una maggiore possibilità di evadere. Quindi, in questo senso, siamo favorevolissimi a eventuali nuove misure. Dal canto nostro, stiamo puntando su un nuovo strumento, che sarà presto in funzione: sto parlando del nuovo accertamento sintetico, comunemente detto "redditometro". Sul redditometro si fanno tante polemiche, forse in qualche caso volutamente. Non si tratta di uno strumento di misurazione della ricchezza, ma mi sento continuamente attaccato perché abbiamo incluso oltre 100 voci di spesa e quindi le varie categorie protestano. I veterinari ci dicono: perché avete inserito le spese per il veterinario? Non sono spese di lusso! Le scuole private ci dicono: perché nel redditometro avete introdotto la retta per la scuola? Allora, chiariamoci una volta per tutte: il redditometro misura solo la spesa, non la ricchezza, misura anche la spesa per il pane. Il punto è il confronto tra le spese complessivamente sostenute e il reddito dichiarato. Se questo confronto è coerente non c'è di che preoccuparsi, se non è coerente qualche contribuente sarà chiamato a spiegarci perché ha speso molto di più di quello che ha guadagnato. Sul giornale di oggi qualcuno ci ha accusato che il redditometro non ha funzionato per quell'amministratore di Tributi Italia che spendeva cifre notevolissime. Non abbiamo intercettato quella posizione perché, semplicemente, il redditometro ancora non c'era. Allo stesso modo, sono certo, con il nuovo redditometro sarebbero risultate evidenti le enormi discrepanze tra redditi ufficiali e spese di tanti consiglieri regionali.

Il redditometro è la nostra base e sicuramente potrà essere ben utilizzato dalla Magistratura e, in particolare, dalla Direzione antimafia, perché, almeno per gli scostamenti di livello più elevato, non sarà solo un problema di evasione, ma una questione che riguarda anche la Dia. Così come sullo scambio di informazioni con la Procura nazionale antimafia e con altre istituzioni. Sul punto credo che ci vorrà un intervento del Parlamento o del Governo, in quanto noi stiamo per acquisire le informazioni e tutti i movimenti della finanza, quindi, i conti correnti, ecc. Al momento, possiamo utilizzare questi dati solo ai fini dell'analisi del rischio di evasione, quindi neanche per contestare un'evasione, ma forse queste informazioni potrebbero essere utilizzate ai fini dell'analisi del rischio di riciclaggio e di altri reati di cui non sono molto esperto. Così come ritengo opportuno che vada assolutamente rivisto, nella delega della riforma fiscale attualmente allo studio in Parlamento, tutto il penale tributario che in questo momento non serve assolutamente a nulla: porta soltanto a ingolfare le

Procure e credo che i Procuratori qui presenti possano confermarlo. Forse va rivista la tipologia di evasione o frode fiscale da sottoporre anche all'autorità giudiziaria; va sicuramente modificato il limite di importo che oggi fa sì che per una banalità si possa essere soggetti ad azione penale; va organizzato anche il flusso di informazioni tra l'Agenzia delle Entrate, la Guardia di Finanza e le Procure, in modo da far funzionare meglio questo meccanismo. In Cina, se non sbaglio, la corruzione dà luogo alla pena di morte; ora, l'evasione non dovrebbe dar luogo alla pena di morte, però almeno una pena mettiamola: Al Capone fu preso dall'agenzia fiscale americana che mette molta più paura di Equitalia. Se avete visto il film “La ricerca della felicità”, il protagonista, che è Will Smith, non ha pagato le imposte non perché evade ma perché ha delle difficoltà, improvvisamente si ritrova senza più un dollaro in banca perché arriva l'Irs e gli porta via tutto. In Italia, se mettiamo le ganasce fiscali a un'autovettura, che poi non sono nemmeno ganasce fisiche, ma amministrative, mettono le bombe a Equitalia: quindi c'è forse un problema di civiltà che da noi andrebbe affrontato.

Tornando al redditometro, ripeto, noi lo utilizzeremo a breve su tutte le spese. E' stato fatto un cluster delle famiglie italiane, le abbiamo raggruppate, da una parte, per tipologie e per territorio e, dall'altra, per quantità e qualità delle spese, effettivamente sostenute, di cui disponiamo nelle nostre banche dati. Abbiamo preso in considerazione anche le spese relative al cosiddetto “spesometro”, cioè quelle superiori a 3600 euro, registrate in un'apposita banca dati e i dati Istat relativi ai consumi delle famiglie, che sono ripartite per aree provinciali. Sulla base di queste informazioni realizzeremo il confronto tra il reddito dichiarato e le spese sostenute. Voglio precisare che, in caso di incoerenza, non faremo subito un atto di accertamento, ma chiederemo al cittadino di spiegarci perché c'è questa differenza. Le spiegazioni possono essere validissime e logiche. Se però queste spiegazioni non dovessero convincere, a quel punto partirà l'attività di accertamento. Sono convinto che il redditometro sarà particolarmente efficace ai fini della lotta all'evasione. Abbiamo poi realizzato un test con cui i contribuenti possono verificare in autonomia la coerenza tra i loro redditi e le loro spese. L'esito del test non sarà di tipo numerico, ma apparirà un messaggio di coerenza, cioè un semaforo verde, o di incoerenza, cioè un semaforo rosso.

Un altro strumento particolarmente efficace per un sistema fiscale più moderno è la semplificazione. Noi abbiamo un sistema nato negli anni 70 e pensato negli anni 60: nel frattempo il mondo è cambiato. Si tratta di un sistema che è diventato negli anni sempre più complicato: questa circostanza da un lato favorisce l'evasione e l'elusione, nel senso che rende più difficoltoso il lavoro

dell'Agazia delle Entrate e della Guardia di Finanza, dall'altro crea costi inutili per i cittadini e per le imprese oneste.

Mai come in questo momento è invece importante tutelare i cittadini e le imprese oneste: chi evade, infatti, falsa e ostacola la concorrenza. E se in un periodo di "vacche grasse" l'evasione impedisce alle imprese oneste di crescere, in un periodo di "vacche magre", come quello che stiamo attraversando, la concorrenza sleale può portare alla morte dell'impresa sana. La nostra azione nel recupero dell'evasione, quindi, non solo è assolutamente indispensabile, ma passa anche per l'eliminazione e la riduzione di orpelli inutili e norme ridondanti e di difficile interpretazione. Nella delega fiscale alcune di queste questioni vengono affrontate. Mi riferisco all'abuso del diritto, ma anche alla cosiddetta *enhanced relationship*, che consiste nel creare, con le grandi imprese, un rapporto in cui l'Agazia non controlla l'evasione fiscale ma la capacità dei controlli interni di garantire la correttezza fiscale. In questo modo, abbiamo la possibilità di spostare risorse per creare, attraverso il tutoraggio, un rapporto di maggiore assistenza verso le imprese di medie dimensioni. La delega prevede poi un intervento sulle semplificazioni. Nel frattempo, l'Agazia delle Entrate ha modificato 70 tipi di comunicazioni ai contribuenti, che erano scritte nel vecchio linguaggio tributario. Abbiamo cambiato punto di vista e, per questo, abbiamo ricevuto riscontri molto positivi da parte dei contribuenti.

Un'ultima cosa: abbiamo esaminato tutti gli adempimenti che vengono richiesti dal Fisco italiano a imprese e cittadini. Sono oltre 100, li abbiamo sottoposti a tutte le associazioni di categoria chiedendo loro di segnalare tutti quelli ridondanti o troppo complicati. La mia idea, infatti, è quella di eliminare tutti gli adempimenti inutili e che possono essere aboliti in via amministrativa con un mio provvedimento, e sottoporre al Governo il ridisegno di tutti quelli che non possono essere modificati in via amministrativa.

La semplificazione, infatti, riduce i costi per le imprese. Dato che non riusciamo a ridurre le aliquote, possiamo, perlomeno, cercare di far pagare le imposte con meno dispendio in termini di tempo e di energie e, quindi, a costi inferiori. Non solo: anche attraverso la semplificazione possiamo contribuire a eliminare quegli angoli bui dove si nasconde l'evasore.

Grazie per l'attenzione.

CONFLITTO DI INTERESSI ED INDIPENDENZA:

COSÌ VA IL MONDO.

di FABIO DI VIZIO

S. Procuratore della Repubblica di Forlì

* * *

1 - Premesse. L'allarme in presenza del danno e la stabile indulgenza verso le premesse del reato economico. Doppia sensibilità giuridica: scandalo per il disastro e comprensione per le difficoltà della legalità. Dall'indecenza all'inevitabile ragionevolezza, una dinamica nota. Dagli strumenti preventivi alla "necessaria" razionalizzazione dei beni assistiti da tutela penale. Poi, tutto ricomincia.

Non è raro registrare parole tanto *allarmate* contro i *danni* che scaturiscono dai *reati economici*, quanto *indulgenti* rispetto alle premesse che ne creano il pericolo. Il rigore delle prime si accompagna al sussurro con cui sono proferite le seconde. Sovente le une e le altre provengono dalle *stesse persone*, che, in rapida sequenza, con impercettibile cambio di scena, smettono i panni dell'inflessibile disinteressato giurista, dell'illuminato economista o dell'inflessibile fustigatore dei paradossi moderni per assumere le più larghe vesti del professionista pragmatico e comunque quelle dell'uomo "che sa stare al mondo". Forse è proprio questa una delle ragioni profonde dell'inefficacia del sistema di contrasto agli illeciti nel settore dell'economia. Inefficienza e carenza delle norme che deriva "anche" da profonda e silenziosa ostilità di contrastanti comportamenti. L'esistenza di una *doppia sensibilità giuridica*, per non dire di una mai risolta morale che dice all'esterno quello che non pratica all'interno, che si avvede con stupore della dannosità dei disastri ingenerati dai reati economici (per lo più di quelli eclatanti procurati dal fallimento delle imprese di grandi dimensioni) solo quando essi si esprimono tangibilmente e senza più rimedio, quando non si possono più vedere, mentre molto giustifica e comprende delle difficoltà con cui le piccole e medie imprese si adeguano alle esigenze della legalità. Senza avvedersi che da questa finta ed interessata comprensione consegue una imponente ed inarrestabile deriva dalla legalità.

Solo nel momento del disastro non celabile, a danno irrimediabile già prodotto, senza sforzo alcuno e col favore della folla emozionata, si urla l'inaccettabile *tradimento della funzione sociale dell'impresa*, si denuncia la grave *violenza* usata dagli amministratori e dagli organi di controllo rispetto alla *fondamentale fiducia nel rispetto delle regole del gioco ed agli interessi pubblici* che esse presidiano, il turpe *imbroglio subito da chi riteneva di potersi affidare* al comportamento conforme all'organizzazione sociale dichiarata ed alla legge anche per l'esistenza di un sistema di controlli, interni ed esterni, capaci ed indipendenti. Solo allora, senza fatica, si additano come *insostenibili ed inaccettabili gli effetti devastanti patiti da persone*, senza colpe e diritti effettivi, per lungo tempo *pervicacemente tenute all'oscuro di dati informativi decisivi*. Uomini e donne in carne ed ossa che nessuno ha né visto né considerato mentre gli illeciti si consumavano. Dinanzi alla *sciagura* la si dice *annunciata*, si sostiene non oltre differibile l'introduzione di *strumenti di contrasto* che assumano chiare *logiche preventive*. In quei frangenti, rapidamente *unanime* diventa la concezione di una "*moderna tutela integrata*" delle società commerciali e delle imprese economiche in genere, capace di coniugare gli interessi endo-societari, ossia la salvaguardia del patrimonio, del capitale sociale e delle riserve, con quelli extrasocietari, ossia con la protezione della ricchezza dei risparmiatori e del corretto svolgimento dell'attività dei mercati finanziari. Oltre alle minoranze, ai creditori sociali ed alla società quale soggetto istituzionale (e dunque non mera forma di gestione comune di interessi individuali, padroni assoluti e bizzosi della prima e dei suoi avventurosi destini), si riconosce la necessità di tutelare con strumenti più incisivi e severi il vasto mercato dei numerosi risparmiatori e degli investitori, nell'interesse dei soggetti deboli, inermi e senza effettive possibilità di conoscenza. In genere, si introduce la protezione di dirette ed ulteriori oggettività giuridiche, come l'informazione e la trasparenza societaria, elevate al rango di beni giuridici autonomi, non più nascosti, quasi con timore e pudore, solo quali mezzi di ulteriore protezione del bene supremo, ossia il patrimonio societario, il capitale e le riserve.

Ma poi. Poi lo strepito passa, i clamori si quietano, la "ragionevolezza" degli uomini di mondo induce a "riflettere" sull'opportunità di introdurre davvero radicali cambiamenti di filosofia e di politica criminale in ambito economico-societario o di emendare quanto, sull'onda emotiva degli eventi e delle sofferenze non eludibile delle vittime, si è già incastrato in tutta fretta, con qualche legge votata in diretta televisiva. Lentamente si comincia a diffondere, inesorabile, tra chi ha guidato la folla l'incontenibile esigenza di porre mano ad un'opera

di “razionalizzazione”. La chiamano così. Immancabilmente, si inizia con il dichiarare di voler allineare la disciplina penale in tema di società commerciali al superiore dettato costituzionale della legalità penale. Del resto, avere alle spalle le esigenze “imposte” dalla Costituzione fa comodo a qualsiasi opera di “razionalizzazione”, quali ne siano i veri obiettivi e quali che ne risultino i risultati tangibili. Le fattispecie penali incriminatrici, si dichiara, devono essere informate ai principi cardine della *determinatezza* e della *tassatività* e devono essere *sussidiarie*. Invero, non si capisce bene sussidiarie rispetto a chi e a che cosa, perché gli ulteriori sistemi di garanzia della protezione dei beni indispensabili (l’illecito amministrativo e i meccanismi endo-societari contro gestori e controllori infedeli) non vengono contemporaneamente affatto qualificati o riformati, ma piuttosto mantenuti in prolungata e nota situazione di rassicurante innocuità.

Proprio in nome dei canoni della stretta offensività delle condotte illecite e, più in generale, dell’effettività della tutela, per paradosso, si finisce per creare le condizioni di inefficacia dell’intero sistema di tutela. L’area del penalmente significativo si contrae, cercando di selezionare pochi beni giuridici penalmente rilevanti e di tipizzare le sole condotte realmente lesive di essi. Alle altre, penseranno altri. Chi siano costo, non si dice. Si riducono i reati (primo obiettivo e spesso unico risultato della razionalizzazione, assieme alla frantumazione della logica unificante del sistema precedente) e si delincono fattispecie penali dettagliatissime, costruite quali reati di evento patrimoniale. I commenti si fanno soddisfatti e contenti nel prendere atto che il diritto penale dell’economia si è “finalmente” sbarazzato delle odiose fattispecie di pericolo e delle “fattispecie avamposto”.

Chissà perché gli uomini che guidavano la folla, ormai divenuti “ragionevoli”, forse oltre la misura, dopo aver invocato, un tempo, interventi preventivi per la tutela delle nuove oggettività giuridiche, dopo averne urlata l’indifferibilità, dimenticano le vicine parole di scandalo e sperimentano la razionalizzazione del sistema in senso marcatamente offensivo, intendendo l’offesa solo come danno per pochi, non più come concreto pericolo per tanti. Esperimento stranamente condotto, anzitutto, in un settore segnato da illeciti che immancabilmente implicano offese ad interessi ampiamente diffusi nel pubblico, con il compiacimento dei detentori della forza economica. Ma tant’è, così va il mondo. Da qualche parte bisogna pur sempre cominciare a razionalizzare!

In breve volgere di tempo, lo *scandalo diventa ricordo lontano*, se non per qualche comma o qualche articolo-bis disseminato tra le pieghe delle vecchie leggi. Le *nuove fattispecie penali*, costruite attorno a *condotte precise e "ferme"* e ad *elementi soggettivi specifici e comunque intenzionali*, sovraccariche di elementi costitutivi che ne complicano l'interpretazione quanto l'applicazione alle vicende concrete, creano esse stesse le *premesse della loro inefficacia*. Il Giudice penale, consapevole dei divieti di analogia, non può impiegarle, neppure estensivamente, per contrastare i nuovi più insidiosi fenomeni di devianza economica. *All'illecito economico*, più veloce ad adattarsi alle novità delle norme, *basta poco, pochissimo per mutare forma e rapidamente sfuggire, con la sanzione penale, qualsiasi sanzione*, per tutti, gestori e controllori infedeli compresi. Del resto, senza l'integrazione di un illecito penale, nessuna responsabilità amministrativa da reato potrà ricadere sull'organismo imprenditoriale che governa e da cui dipende l'esponente protagonista dell'irregolarità, ormai non più riconducibile al tipo penale.

E' così, *le fattispecie penali si "patrimonializzano"*, tornando a presidiare il solo bene creduto "davvero" indispensabile, ossia il patrimonio dell'imprenditore, anche di quello scorretto, che abusa dello strumento societario, piegandolo ai suoi desideri, facendone mezzo di alterazione della concorrenza in danno di coloro che si attengono alle regole e che pagano con la fine economica. Qualcuno ha parlato in tal senso della legalità che uccide chi la rispetta, realtà drammaticamente non estranea all'esperienza economica del nostro Paese. Inoltre, *i reati si "privatizzano"*, con l'introduzione di soglie di punibilità e l'esaltazione della "selezione" dei soggetti passivi cui consegnato la querela quale strumento per perseguibilità del crimine. Nessuno di quelli che possono cambiare le leggi mostra di avvedersi degli inevitabili problemi che ne scaturiscono in punto di efficacia deterrente dell'incriminazione e di pericoloso stimolo a forme nascoste di componimento dell'offesa al chiuso della società, secondo dinamiche di reciproco ricatto e non sempre equilibrate, quasi mai prive di ricadute su coloro che "estranei alla pace raggiunta". In alcuni casi, addirittura, si ammettono cause di estintive del reato in caso di risarcimento del danno (aa. 2627, co.2, 2628, co. 3, 2633. co. 2 c.c), espressione massima della nozione privata del reato. Pochi si avvedono che in tal modo *si legittima, per via normativa, un'idea in astratto terribile. Quella di un'impresa che si legittimamente esprime anche attraverso condotte illecite ed antigiuridiche la cui concreta repressione è rimessa solo alle lamentele ed alle istanze punitive di una persona offesa privata*, mai interessata a denunciare

“solo” per interesse generale mali dannosi anche per i “terzi”.

Nel “nuovo” sistema di protezione degli organismi societari e dell’economia sana scaturente dalla cd. razionalizzazione, infine, la *pubblica accusa* resta irrimediabilmente *marginalizzata*, ospite dichiaratamente non gradito, anche nelle procedure civilistiche volte ad accertare le irregolarità dei gestori (cfr. art. 2409 c.c. che limita la legittimazione del PM ai casi di S.P.A. aperte salvo l’intervento nei casi ex a. 70 c.p.c.). Anche questo, sovente, è il frutto ed il risultato della cd. razionalizzazione.

Insomma, *le esigenze di “protezione allargata” e le nuove obiettività giuridiche della trasparenza e dell’informazione si dimenticano, sino al prossimo scandalo*. Quando il fremito della prevenzione, inesorabile, riprende a scompigliare il sistema.

2 - Pessimismo o realismo? L’incredibile controtendenza italiana. Scarse speranze dalla riforma. Diffusività della criminalità economica e della corruzione pubblica anche per le manchevolezze dei privati controllori della gestione dell’impresa. Timori di controriforma. Catena di controlli domestici “addomesticata”, sotto l’*“insostenibile peso della gratitudine”*. Protratte inerzie di un vasto ceto professionale investito di responsabilità di controllo che ha tradito gravemente il suo ruolo avvinto in un impressionante, continuo e mai superato conflitto di interessi ad instaurare e mantenere la carica sociale. Trascurata e quasi assentita la fuga dalla responsabilità dei garanti e degli interpreti dei controlli interni. Necessità di qualificare e responsabilizzare il sistema dei controlli interni e di definire concetto alto e qualitativo di indipendenza dei controllori privati. Critiche storiche.

*Visione troppo pessimistica o realistica? E’ certo che proprio ai dichiarati principi della selezione dei beni giuridici penalmente rilevanti e della tipizzazione delle sole condotte realmente lesive di essi si richiamava il *nostro legislatore solo dieci anni fa*, allorché adottava il d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61 di attuazione della legge delega 3 ottobre 2011, n. 366. Nello stesso anno in cui *altri paesi*, tra cui *gli Stati Uniti*, conoscevano riforme severe giungendo a prevedere per le società quotate la punizione di *qualsiasi falsità* sulla relazione finanziaria periodica della società, da effettuarsi ai sensi della Sec. 302, con relativa certificazione di regolarità di bilancio, in due ipotesi caratterizzate da dolo intenzionale o*

diretto. Con tempestività davvero ragguardevole, *il nostro Paese*, richiamandosi dichiaratamente ai principi costituzionali di cui si diceva, *toglieva poteri ai soci* (sottraendo di fatto l'operato dei manager ai controlli sia esterni che interni), *abrogava la norma che penalizzava di per sé il conflitto di interessi* (art. 2631 c.c.) e varava una riforma delle *false comunicazioni sociali che ha quasi completamente annullato la funzione di avamposto di quell'incriminazione*. Che dovrebbe colpire condotte *prodromiche* ed anzi *necessarie* alla successiva commissione di fatti corruttivi, oltre che costituire traccia per l'individuazione di ulteriori e gravi forme di criminalità economica. Un autorevole studioso ha recentemente notato: *“Non è certo un caso che la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla corruzione preveda, all'art. 14, un preciso obbligo di incriminare, e di punire con sanzioni “efficaci, proporzionate e dissuasive che includano [...] sanzioni privative della libertà”, i “reati contabili” (segnatamente, l'emissione di fatture o documenti contabili falsi, nonché l'illecita omissione della contabilizzazione di un versamento), allorché essi siano “commessi intenzionalmente allo scopo di compiere, nascondere o mascherare”, tra l'altro, reati di corruzione.”* Consapevolezza, sinora, integralmente sfuggita alla riforma in discussione *“per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*. Dieci anni di cura dell'economia provenienti dal *“nuovo”* falso in bilancio varato in quel 2002 forse non sono ancora stimati sufficienti per interrompere la *“terapia”*. E ciò, nonostante sia nota a tutti gli operatori, davvero a tutti, la *relazione costante tra il falso in bilancio ed i reati di corruzione, pubblica e privata*. Non è dato, infatti, riscontrare corruzioni per le quali siano state impiegate denari e risparmi personali di taluni imprenditori e di alcuni amministratori in luogo delle riserve occulte extrabilancio. Mentre è piuttosto usuale rilevare nei vari default della storia recente che sono scomparsi i denari *“di tutta una vita”* e personali di un numero sterminato di risparmiatori e degli investitori ingannati da bilanci menzogneri che nessuno ha tempestivamente denunciato per tali.

Ma molti degli inasprimenti sanzionatori introdotti con la legge sul risparmio (262/2005), stimolati dagli scandali finanziari verificatisi in quegli anni, alla prova dei fatti si sono rivelati evanescenti ed egualmente inefficaci a sanare le contraddizioni del sistema. Anzi sono valse, essi stessi, a introdurne di nuove, perché, di base, non volevano risolvere le contraddizioni. Non volevano affatto mutare lo statuto esclusivamente privatistico delle società né la logica di gestione tutta domestica del conflitto di interesse informativo, quand'anche la società si rivolge al pubblico e si dichiara al mercato. Tiepidi interventi di cosmesi,

presentai come terapie d’urto. Lo verificheremo nell’esame delle fattispecie penali che più direttamente riguardano il tema del conflitto di interessi.

Confesso di non nutrire molte speranze circa effetti benefici che proverranno dalla riforma della concussione e della corruzione pubblica e privata in discussione. Non perché non ne condivida alcune ragioni di necessità¹. Ma la preoccupazione permane. Quest’ultima riposa sulla constatazione di alcune ciclicità storiche, alla stregua delle quali una riforma che non parta dalle radici del problema, quando peraltro resta da subito sprovvista del sostegno convinto dei protagonisti del sistema economico, in particolare dei responsabili degli strumenti e delle procedure endo-societarie poste a presidio della correttezza dell’amministrazione delle imprese, poco può incidere sui comportamenti che facilitano e intercettano pratiche corruttive e di criminalità economica. Anzi, essa prepara il terreno ad una controriforma e ad una decisa reazione normativa, più marcata della sperata riforma.

Si, temo già la controriforma, quella che inevitabilmente seguirà se non sarà acquisita e gestita per tempo la consapevolezza che molte delle ragioni dell’inefficacia del sistema di tutela penale e della pervasività della criminalità economica, della corruzione pubblica e privata riposano, prima ancora che sull’assenza di adeguate norme penali, sull’interpretazione e sull’assolvimento assolutamente e diffusamente manchevoli, da parte dei privati controllori della correttezza della gestione dell’impresa, del loro ruolo istituzionale, a causa dell’inconfessato conflitto di interessi che li avvince ai gestori stessi.

Sindaci, revisori, asseveratori della fattibilità di piani di risanamento e di crisi. Catena di controlli domestici che sovente pare più propriamente “addomesticata”, sotto l’”insostenibile peso della gratitudine”, del tutto incapace di rilevare la cattiva gestione delle situazioni di conflitto di interessi da parte degli amministratori perché abituata ad esserne parte integrante ed a gestirle, certo mai ad ostacolarle e denunciarle. Un conflitto

¹ L’acquisita presa di coscienza che gli attuali tassi di corruzione della pubblica amministrazione non sono oltre tollerabili ed esigono una strategia di contrasto anche per l’esteso danno economico che essi importano. Tali fenomeni disincentivano gli investimenti stranieri, alterano in misura rilevante la concorrenza, drenano preziose risorse a vantaggio di pochi eletti, importano un complessivo scadimento della qualità dei servizi pubblici. Inoltre, è necessario l’adeguamento della nostra normativa agli obblighi che il nostro Paese ha assunto sul piano internazionale e che vincolano il nostro legislatore ai sensi dell’art. 117 co. 1 Cost. (“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”) In questa materia, gli obblighi fondamentali ancora inadempiti derivano dalla *Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione del 2003* (c.d. Convenzione di Merida), già ratificata dal nostro paese in forza della legge 3 agosto 2009 n. 116, nonché dalla *Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d’Europa*, sottoscritta dall’Italia sin dal 1999 e ratificata, dopo tredici anni, dall’Italia con le legge n. 110 e 112/2012

di interessi contagioso, in tutte le forme di espressione della vita economica, **privo di qualsiasi reale censura sociale**, di cui nessuno rileva la pervasività e l'inaccettabilità, e che segnala l'Italia, come è stato detto da più parti, *“come laboratorio sperimentale più avanzato al mondo, quello dove ogni giorno si verifica la reale compatibilità del conflitto di interessi con il funzionamento dell'economia, della politica e delle loro istituzioni”* .

Parole come quelle con cui Alan Greenspan, a seguito della vicenda Enron, un default da 100 miliardi di euro, si esprimeva il 16 luglio 2002 nel suo rapporto sulla politica della Federal Reserve dovrebbero suonare monito permanente anche per il nostro Paese: *“avvocati, sindaci, revisori, consigli di amministrazione, analisti di Wall Street, agenzie di rating, investitori istituzionali hanno tutti omesso di scoprire e denunciare chi aveva tradito la fiducia, che è la linfa vitale dei mercati”*. Commentando questa dura reprimenda, un attento analista ha colto l'occasione per segnalare: *“denunce come quelle di Greenspan sono ormai all'ordine del giorno e disegnano uno scenario inquietante: avvocati e consulenti interessati ad eludere le leggi più che a farle rispettare, che distribuiscono equanimente i loro pareri alle due e più parti in conflitto, integrando i propri compensi con gettoni di presenza nei consigli di amministrazione; sindaci che controllano poco o nulla, essendo troppo impegnati a fornire consulenze fiscali e contabili; revisori che fanno perno sulla loro presunta attività principale, la certificazione dei bilanci, per fornire al cliente tutta una gamma di servizi legali, fiscali e contabili, consigli di amministrazione prони alle direttive di gruppi di controllo e manager, e dai quali la figura dell'amministratore indipendente è stata ormai virtualmente estromessa; agenzie di rating che distribuiscono giudizi positivi o negativi a seconda dei propri interessi nelle società che dovrebbero valutare; investitori istituzionali disposti, pur di non vedere i profitti calare sotto una certa soglia, ad operazioni illecite”*.

Deve convenirsi che quanto successo nei più gravi scandali economici e finanziari della storia recente, come documentato anche dalle relative esperienze processuali, non costituisce l'effetto della pura casualità del mercato. Essi si devono anche alle **protratte inerzie di un vasto ceto professionale investito di responsabilità di controllo che ha tradito gravemente il suo ruolo**. Potendo e dovendo vigilare, non è intervenuto quando ancora vi era modo di impedire o limitare i danni e non ha denunciato le diffuse irregolarità violando corrispondenti doveri dell'ufficio ricoperto, il dovere di fedeltà ad esso e a sé stessi. Ma *“non a seguito della dazione o della promessa di denari*

o *altre utilità*” (come recita la riforma in elaborazione in corso dell’articolo 2635 c.c.), quanto **perché avvinto in un impressionante, continuo e mai superato conflitto di interessi ad instaurare e mantenere la carica sociale; conflitto pervicacemente gestito, senza la contrarietà delle indicazioni deontologiche degli ordini professionali, nascondendosi per anni ed in silenzio dietro la possibilità che non si scoprisse e non si comprendesse che esso sapeva, fidando nel fatto notorio e deresponsabilizzante dell’inefficienza del sistema dei controlli domestici ovvero nella verosimiglianza della diffusa superficialità delle procedure di controllo interno.** Se si è d’accordo su queste circostanze, è anzitutto su questo versante che occorrerebbe investire le migliori energie per una sana e completa riforma. **Ma chi davvero lo vuole rimuovere questo spaventoso e pervasivo conflitto di interessi che avvelena il sistema economico?**

Qualificare e responsabilizzare il sistema dei controlli interni (domestici o endo-societari), più vicini alla fonte del pericolo, facendone parte integrata e affidabile del più ampio sistema di garanzia dei beni fondamentali dell’economia, abbandonando sia l’aspettativa che la pace e la salvezza provengano da una incontrollata libertà contrattuale, eliminando qualsiasi regola giuridica inderogabile, sia l’aspettativa che tutto debba e possa la norma penale.

Per paradosso, invece, quest’ultima, sia che venga incolpata di eccessiva invadenza nelle vicende economiche sia che se ne lamenti l’inaccettabile arretramento negli angusti limiti ammessi dal permesso privato, alla resa dei conti pare restare sempre l’unica e sola responsabile della complessiva difficoltà dell’ordinamento nel contenere decorosamente l’illiceità economica, la sola colpevole dell’insuccesso, il solo elemento su cui davvero si interviene, periodicamente, per dimostrare attenzione, col sicuro risultato di disorientare gli interpreti, più che i criminali. Comunque sia, è su essa e solo su essa, la norma penale che criminalizza il “nocumento procurato alla società”, che il legislatore opera, per uscire dalle situazioni critiche, confidando nelle sue doti taumaturgiche.

Stranamente, *del tutto trascurata e quasi assentita resta la fuga dalla responsabilità dei garanti e degli interpreti dei controlli interni*, nella prassi costruita attraverso un’accorta e non casuale *frammentazione delle conoscenze*, mai raccordate secondo una logica unitaria e condivisa. Apparenti livelli di controllo, dove nessuno controlla fino in fondo niente, in apparente piena

regolarità. Ciascuno “*fa il suo e si preoccupa di non sapere quello che fa l'altro*”, salvo quanto è strettamente indispensabile per non far emergere la personale latitanza. Nessuno si assume, fino in fondo e davvero, la responsabilità di coordinare le conoscenze e di integrarle vicendevolmente.

Ridefinire un *concetto alto e qualitativo di indipendenza dei controllori privati*, quale *autonomia di giudizio nella verifica della correttezza con cui gli amministratori gestiscono il loro conflitto di interessi, senza permettere anche ai primi di continuare a pretendere di gestire un proprio silenzioso conflitto di interessi*. Questo davvero varrebbe ad aiutare stabilmente il sistema, a non esporlo al prossimo vento emozionale che si leverà, inevitabilmente, allorché un gruppo di imprenditori più autorevoli e più ascoltati di altri chiederà al legislatore di far fare alle Procure un passo in dietro, lasciandogli maggior libertà di mentire in nome della libertà di iniziativa e del bisogno di ripresa economica.

Anche perché, se si riconosce che la criminalità economica e la corruzione hanno raggiunto dimensioni e diffusività spaventevoli, si dovrà prima o poi prendere atto che questo si deve all'esistenza di altrettanto estese e diffuse pratiche irregolari, anche, di coloro (sindaci, revisori, organismi di vigilanza, asseveratori di piani di crisi) che sarebbero tenuti a conoscerle e impedirle. Abitudini che spaziano dalla superficialità alla pigrizia con cui si assolvono i propri doveri istituzionali. Ben prima di giungere alla consapevole e remunerata partecipazione alle più gravi attività di falsificazione e azioni predatorie. Parlare di presidi della legalità all'interno delle imprese o ha un senso o è davvero solo un costo.

Già nel 1893 Cesare Vivante affermava che “*i sindaci sono in realtà ben lontani dal compiere gli uffici molteplici che loro affida la legge. Se si volessero compiere efficacemente dovrebbero attendere tutto il giorno all'azienda sociale. Ma in pratica se ne occupano scarsamente e stanno agli ordini degli amministratori*”². In uno scritto del 1972, Giuseppe Ferri, definiva il collegio sindacale “*un sistema*

2 così C. Vivante, *Le società anonime*, in *Monitore dei Tribunali (Mon. Trib.)*, 1893, XXXIV, p. 602.

In relazione al collegio sindacale, agli inizi del XX secolo uno studioso con grande incisività diceva: <<*habent oculos et non vident, habent aures et non sentiunt*>>. Ancora, nel 1965, nel formulare un parere sul progetto di riforma delle società per azioni, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro affermava che <<*una delle riforme più sentite e reclamate dalla pratica è quella del controllo sindacale sulle società, di cui vengono da più parti rilevate le deficienze sul piano funzionale e organizzativo. Il problema centrale è quello di ridare efficienza ed autonomia all'organo sindacale, oggi composto da persone spesso di scarsa preparazione professionale e strumento compiacente dei gruppi di controllo dell'assemblea. Questa considerazione impone anzitutto il riesame delle qualifiche professionali di coloro che sono chiamati a svolgere un incarico, che non solo richiede preparazione e competenze, ma altresì un beninteso spirito di indipendenza nell'assolvimento delle funzioni di controllo*>>.

destinato a fornire agli amministratori una patente di buona amministrazione utilizzabile esclusivamente a proprio favore nei confronti dei soci e dei terzi” e concludeva affermando che occorreva rinunciare all’istituto dei sindaci “*sempre poco efficiente e ormai assolutamente vanificato*”³. Già sul finire del diciannovesimo secolo (1891), Émile Zola, nel romanzo “*L’argent*” definiva la vigilanza dei sindaci “*tanto inutile quanto costosa*”.

Con la persistente necessità di distinguere le situazioni, non si potrà che riconoscere che molte delle mancanze dei responsabili dei controlli interni, anche quelle in parvenza meno gravi e meno riprovevoli, finiscono per costituire premessa indispensabile, e non solo utile, dei risultati dannosi per l’economia sana che tanto allarmano. Se essi hanno dimensioni tanto estese, certo non possono essere riconducibili, come ci si affanna a ripetere, solo alle condotte di pochi e sparuti imprenditori o di isolati e reietti amministratori, pubblici e privati, “brutti, sporchi e cattivi”, che vivono in una realtà separata e facilmente riconoscibile. Sarebbe come continuare a non voler prendere atto della gravità di un’infezione batterica, omettendo cure antibiotiche e perseverando in trattamenti omeopatici.

Vi è diffusa voglia ed interesse di prenderne atto? Francamente ne dubito. Cercherò di offrirvene dimostrazione parlandovi di alcune norme, che nessuno pensa di riformulare, che rilevano ai fini della gestione del conflitto di interessi specie nelle società di capitali non quotate (stragrande maggioranza dell’economia nazionale) e dovrebbero concorrere a sanzionarne il cattivo governo.

3 - Il conflitto di interessi e l’indipendenza dei sindaci della società non quotate.

La *salvaguardia autentica delle imprese oneste* (scopo dichiarato di una riforma che vuole preservarle dagli effetti perversi della corruzione) e, *con essa, della serietà dei controllori domestici* imporrebbero di avere nozioni positive dei concetti di “*interesse sociale*” e di “*indipendenza dei sindaci*”. Entrambi, in realtà, mancano. Forse, si può ipotizzare malevolmente, anche perché ciò importerebbe il chiarimento definitivo, non scantonabile, del reale interesse che i sindaci devono vigilare, rilevando qualche sicura distonia rispetto agli interessi da essi attualmente in concreto tenuti davvero a cuore.

³ così G. FERRI, *I controlli interni nelle società per azioni*, in *Controlli interni ed esterni delle società per azioni*, CNPDS, Collana dei convegni di studio “*Problemi attuali di diritto e procedura civile*”, Milano, 1972, p. 21.

Si tratta di *concetti enucleati per sottrazione delle condizioni* che li escludono e proprio dalla loro combinata considerazione viene in rilievo una *forma patologica di conflitto di interessi*, estremamente dannosa in termini economici, diffusa e nota, ma assolutamente taciuta. Al più, bisbigliata nelle elaborazioni difensive degli ordini professionali. Intendo riferirmi *ai sindaci delle società di capitali che coltivano indisturbati la pretesa di gestire nascostamente il proprio conflitto di interessi all'interno dell'organismo sociale, con il favore ed i limiti espressivi di alcune norme*, assumendo un'interpretazione *quantitativa, relativa ed intuitiva, per non dire emozionale ed arbitraria della propria indipendenza*. Come se essi fossero "amministratori" e come se la loro indipendenza costituisse bene più o meno liberamente disponibile, *costoro mostrano di non rendersi conto che essi sono chiamati a dirimere proprio l'altrui conflitto di interessi, giammai a gestire il proprio*. L'indipendenza finisce così per venire negata quale garanzia obiettiva della serietà del contenimento endo-societario del rischio di abusi, nella gestione del conflitto di interesse, da parte di chi amministra, è più informato e più forte a danno di chi è gestito, tenuto all'oscuro e mantenuto in soggezione.

Chiariamo. L'esistenza di *interessi diversi*, per origine, natura e scopo, così come la possibilità che essi collidano è *situazione*, certo *insidiosa*, ma anche *fisiologica*, all'origine dell'esigenza di individuare sintesi ovvero equilibri socialmente accettabili. Il Diritto, con le sue forme in evoluzione, offre sintesi, equilibri volti ad evitare che il componimento derivi al semplice prevalere della brutale forza economica e della pura dinamica dello scambio.

Nel diritto penale commerciale, più in particolare, *le norme sull'informazione societaria* e quelle in materia di attività di gestione sono dirette proprio a dirimere il conflitto tra contrapposti interessi, di per sé non necessariamente illegittimi⁴.

Le norme in materia di attività di gestione di società di capitali, ad esempio, volte a definirne i *contenuti* ed a prevenirne e reprimerne gli *abusi*, impongono doveri di trasparenza, di motivazione e comportamentali e consentono di individuare, quantomeno, il *divieto in capo ad ogni amministratore di agire in conflitto di interessi con l'organismo societario*, vale a dire di sacrificare l'interesse della società rispetto a quello personale⁵.

4 Le prime disciplinano l'interesse della società a rappresentare una situazione patrimoniale, economica e finanziaria aderente alle particolari e contingenti esigenze dell'impresa e quello di altre categorie di soggetti (soci attuali e potenziali, creditori sociali e risparmiatori in genere) ad avere una rappresentazione del bilancio veritiera, corretta e completa.

Le forme in cui il conflitto di interesse dei gestori della società si amministra sono individuate in varie previsioni normative che ne sanzionano anche la *degenerazione*. Le condotte di appropriazione e di distrazione di beni sociali da parte degli amministratori, in tal senso, costituiscono lo sviluppo di questo conflitto ed il risultato del prevalere illecito dell'interesse degli amministratori su quello sociale.

Ma, come si diceva, *nessuna disposizione delinea un esplicito concetto normativo di “interesse sociale”*, termine di raffronto che parrebbe indispensabile per individuare le esatte aree di conflitto e di controllo della sua esatta gestione. Dimenticanza o scelta? In altri termini, dovendosi evitare la prevalenza di un interesse terzo, di colui che gestisce un patrimonio altrui, rispetto a quello sociale, sembrerebbe inevitabile avere chiaro in cosa consista realmente quest'ultimo. A seconda che la società venga intesa quale semplice contratto tra soci privati, ovvero di istituzione a sé stante rispetto ad essi, portatrice di interessi propri e distinti da difendere, o ancora istituzione collettiva portatrice di un insieme eterogeneo di interessi (lavoratori, Stato, comunità locali, per i quali è stato coniato il termine di stakeholders), può mutare l'identità del referente nell'interesse del quale il controllo deve essere svolto (i soci, la società, gli stakeholders o tutti i soggetti messi insieme).

Nell'ambito penale, per le società *in bonis*, a prezzo di sicure semplificazioni, l'interesse sociale può forse individuarsi nell'*interesse patrimoniale della società*. Ma anche in questo caso molto muta a seconda che esso si identifichi nel modesto interesse alla *salvaguardia della garanzia patrimoniale dei creditori e dei soci attuali*, quale unico limite alla libertà di gestione degli amministratori, o si spinga sino alla tutela dell'interesse all'*incremento del valore economico della società*.

Secondo la riflessione prevalente, il *perseguimento dell'interesse sociale*, comunque inteso, costituisce l'*obiettivo principale dell'attività gestoria*, dovere implicito e comunque imposto in negativo proprio dal divieto di agire in conflitto di interessi con esso (a. 2391 c.c.) e dal dovere di compiere le operazioni necessarie all'attuazione dell'oggetto sociale (a. 2380-bis c.c.). Merita di essere sottolineato, in tal senso, che la riforma del diritto societario del 2003, su versante civilistico, ha sancito ciò che ha avuto grande timore di

5 Nel contesto del gruppo il conflitto, poi, assume dimensioni e contenuti più complicati, arrivando a comprendere il contrasto tra l'interesse della società madre a perseguire la politica di gruppo e quella dei soci di minoranza delle società figlie a veder perseguito il loro autonomo fine lucrativo.

affermare su quello penalistico, ossia che la *correttezza*, *l'informazione* e la *trasparenza* nella gestione della società rappresentano *valori fondamentali per il governo societario*, come testimoniato dagli articoli 2391, 2391-bis e 2392 c.c. Dagli articoli 2391⁶ e 2391-bis⁷ c.c. emerge che gli amministratori sono gravati di un generale e dettagliato *obbligo di informazione* verso gli altri componenti del consiglio e *verso il collegio sindacale* che ha ad oggetto *ogni interesse* che abbiano, anche per conto di terzi, in operazioni della società. E dunque, non solo di quelli conflittuali. Ma l'informazione piena neppure basta. Occorre anche che il consiglio di amministrazione offra *motivazione adeguata delle ragioni e della convenienza dell'operazione* per la società, adducendo elementi che consentano di verificare che l'interesse dell'amministratore non ha influito sulla decisione di realizzarla egualmente. Più in generale, dalla previsione dell'articolo 2392 c.c.⁸, risalta che gli amministratori devono adempiere i

6 Art. 2391 c.c. **Interessi degli amministratori**: “1. l'amministratore deve dare notizia *agli altri amministratori e al collegio sindacale* di ogni interesse che, per conto proprio o di terzi, abbia in una determinata operazione della società, precisandone la natura, i termini, l'origine e la portata; se si tratta di amministratore delegato, deve altresì astenersi dal compiere l'operazione, investendo della stessa l'organo collegiale, se si tratta di amministratore unico, deve darne notizia anche alla prima assemblea utile. 2. Nei casi previsti dal precedente comma la deliberazione del consiglio di amministrazione deve adeguatamente motivare le ragioni e la convenienza per la società dell'operazione. 3. Nei casi di inosservanza a quanto disposto nei due precedenti commi del presente articolo ovvero nel caso di deliberazioni del consiglio o del comitato esecutivo adottate con il voto determinante dell'amministratore interessato, le deliberazioni medesime, qualora possano recare danno alla società, possono essere *impugnate* dagli amministratori e *dal collegio sindacale* entro novanta giorni dalla loro data; l'impugnazione non può essere proposta da chi ha consentito con il proprio voto alla deliberazione se sono stati adempiuti gli obblighi di informazione previsti dal primo comma. In ogni caso sono salvi i diritti acquistati in buona fede dai terzi in base ad atti compiuti in esecuzione della deliberazione. 4. L'amministratore risponde dei *danni* derivati alla società dalla sua azione od omissione. 5. L'amministratore risponde altresì dei danni che siano derivati alla società dalla *utilizzazione a vantaggio proprio o di terzi di dati, notizie o opportunità di affari appresi nell'esercizio del suo incarico*”.

7 In base all'articolo 2391-bis c.c. (**operazioni con parti correlate**), “1. Gli organi di amministrazione delle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio adottano, secondo principi generali indicati dalla Consob, regole che assicurano la trasparenza e la correttezza sostanziale e procedurale delle operazioni con parti correlate e li rendono noti nella relazione sulla gestione; a tali fini possono farsi assistere da esperti indipendenti, in ragione della natura, del valore o delle caratteristiche dell'operazione. 2. I principi di cui al primo comma si applicano alle operazioni realizzate direttamente o per il tramite di società controllate e disciplinano le operazioni stesse in termini di competenza decisionale, di motivazione e di documentazione. *L'organo di controllo* vigila sull'osservanza delle regole adottate ai sensi del primo comma e ne riferisce nella relazione all'assemblea.

8 Alla stregua dell'articolo 2392 c.c. (**Responsabilità verso la società**): “Gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto *con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e dalle loro specifiche competenze*. Essi sono solidalmente responsabili verso la società dei danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri, a meno che si tratti di attribuzioni proprie del comitato esecutivo o di funzioni in concreto attribuite ad uno o più amministratori. In ogni caso gli amministratori, fermo quanto disposto dal comma terzo dell'articolo 2381, sono solidalmente responsabili se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose. La responsabilità per gli atti o le omissioni degli amministratori non si estende a quello tra essi che, essendo immune da colpa, abbia fatto annotare senza ritardo il suo dissenso nel libro delle adunanze e delle deliberazioni del consiglio, dandone immediata notizia per iscritto al presidente del collegio sindacale

doveri imposti dalla legge con la diligenza richiesta “*dalla natura dell’incarico e dalle loro specifiche competenze*”, deciso passo in avanti nel senso del dovere della competenza (sempre fuggito, come quello di conoscenza) rispetto alla previgente nozione di “diligenza del buon padre di famiglia”. Essi devono agire informati (a. 2381, co.6 c.c.), ricevono informazioni periodiche dagli organi cui abbiano delegato particolari funzioni, ne impostano le linee di esercizio della delega, hanno comunque diritto di chiedere ai delegati informazioni, dati e notizie e rispondono dei danni se, essendo a conoscenza di fatti pregiudizievoli, non hanno fatto quanto potevano per impedirne il compimento o eliminarne o attenuarne le conseguenze dannose (a. 2392, co.2 c.c.). Lontani, ormai, i tempi in cui gli amministratori, chiamati in giudizio dall’azione sociale di responsabilità, si difendevano eccependo di aver accettato la carica solo con funzione di rappresentanza, nel significato sociale del termine, non in quello tecnico-giuridico.

Prima di esaminare il ruolo e le responsabilità dei sindaci nella materia della gestione del conflitto d’interesse degli amministratori, possono esaminarsi brevemente i reati legati all’illecita gestione del conflitto di interesse. Con l’anticipazione che, in esito all’esame, sarà agevole rilevare che, dopo l’abrogazione dell’articolo 2631 c.c., **nessuna delle attuali norme penali in cui il concetto viene in rilievo sanziona penalmente, di per sé solo, il conflitto di interessi abusivamente gestito (individuando nella sua corretta gestione un bene giuridico autonomo) e che quasi tutte si rivelano prive di significativa esperienza giurisprudenziale, segno della loro concreta mansuetudine.**

Anzitutto, *l’infedeltà patrimoniale ex a. 2634 c.c.*, agli esordi della riforma societaria del 2002, considerata forma elettiva di protezione del patrimonio sociale. L’esperienza giurisprudenziale attesta in termini inequivocabili *l’assoluta innocuità della fattispecie*, a causa dell’eccessiva selettività degli elementi costitutivi (rispetto al progetto Mirone, il dolo specifico si è ampliato “all’altro vantaggio”, è stato previsto il dolo intenzionale di danno e la procedibilità a querela). Presupposto obiettivo della condotta è un’attuale ed effettiva situazione di conflitto di interessi tra soggetto agente (amministratore, direttore generale e liquidatore) e la società; situazione di conflitto che induce il primo a compiere o concorrere a deliberare atti di disposizione di beni sociali (cd. conflitto interno) o di beni posseduti o amministrati dalla società per conto terzi (cd. conflitto esterno). In tale condizione, gli atti di disposizione, compresa l’assunzione di obbligazioni gravanti sul patrimonio sociale (Cass., V, 22.2.2007), originano

la reazione penale solo se alla conclamata conflittualità consegua un danno, frutto di un dolo intenzionale, combinato altresì dalla finalità di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o un vantaggio. Specificazione soggettiva che restringe ulteriormente la tutela penale del patrimonio sociale, esorbitando da essa la condotta dell'amministratore che pur perseguendo consapevolmente l'interesse extrasociale in conflitto con quello della società, si limiti ad accettare il rischio di un danno per il patrimonio sociale. A ben considerare il legislatore mostra di porre l'accento, ancora una volta richiamandosi a principi costituzionali, sull'offesa al patrimonio più che sul dovere di fedeltà. La più recente giurisprudenza, nell'individuare quale oggetto giuridico dell'infedeltà patrimoniale la tutela del patrimonio sociale, individua quale parte lesa sia la società che i soci o i quotisti della stessa, riconoscendo la legittimazione alla querela in capo al singolo socio (Cass., V. n. 37033 n. 16.66.2006 e Cass., II, 24824/2009; contra Cass., V, n. 20267/2003).

Nella prospettiva di restituire credibilità al mercato italiano e sollevarne l'immagine sul piano internazionale dopo i crack Cirio, Parmalat, ma anche le vicende Giacomelli, Italtractor, Antonveneta, Bipoc-carire e Finmatica, limitatamente alle *società quotate o con titoli diffusi tra il pubblico in misura rilevante* (che abbiano la forma di s.p.a., s.a.p.a. e società cooperative cui applicabile da disciplina delle s.p.a.), la legge per la tutela del risparmio 262/2005 ha introdotto la fattispecie dell'articolo 2629-bis c.c.. A dispetto dell'intitolazione ("omessa comunicazione del conflitto di interessi"), la norma non fa riferimento ad un vero e proprio conflitto di interessi, limitandosi a sanzionare la violazione degli obblighi previsti dal primo comma dell'articolo 2391 c.c., che, in ambito civile, pone trasparenza e correttezza quali valori fondamentali per un buon governo societario. In particolare, la norma punisce l'amministratore (consigliere, delegato o unico o componente del consiglio di gestione), anche di fatto, che omette di comunicare, nelle forme e coi contenuti richiesti dall'articolo 2391,co.1 c.c., agli altri amministratori ed al collegio sindacale ogni interesse che per conto proprio o di altri abbia in una data operazione della società. Ma anche per tale fattispecie, a ben vedere vi è solo la suggestione che si tratti di fattispecie avamposto e che riceva diretta tutela la trasparenza ed il corretto funzionamento degli organi societari. L'illusione svanisce rapidamente ove si consideri che per integrare il delitto è necessario il danno per la società e i terzi (i soci *uti singuli*, i creditori sociali, i dipendenti della società e coloro che hanno maturato un'aspettativa interessata rispetto alla corretta ed imparziale gestione societaria), vero e proprio elemento

costitutivo del reato che conduce a ritenere che l'oggetto della tutela resta pur sempre il patrimonio della società e dei terzi. Il nocumento può consistere in qualsiasi pregiudizio, anche indirettamente patrimoniale, come la lesione di immagine o la perdita di prestigio, purché valutabile economicamente. In concreto, poi, non è agevole ipotizzare e comunque pervenire alla prova che da un silenzio (omissione informativa) possa derivare direttamente un danno; e difficile resta la prova del dolo (pur generico) di danno riferito a soggetti terzi, diversi dalla società. Assolutamente incongrua, inoltre, la previsione di un trattamento sanzionatorio più grave per l'ipotesi, apparentemente meno offensiva, di omissione del conflitto di interessi ex a. 2629-bis c.c. (nel minimo punita con un anno di reclusione) rispetto all'infedeltà patrimoniale ex a. 2634 c.c. (punita nel minimo con sanzione inferiore, pari a sei mesi di reclusione). Situazione che ingenera l'assurda possibilità che il responsabile dell'omissione informativa, arrivi a porre in essere l'atto di disposizione ex a. 2634 c.c. per lucrare il più mite trattamento sanzionatorio apprestato da quest'ultima norma. Un incredibile “stimolo” a concludere l'opera. In tal senso, non giustificabile secondo logica di sistema appare il diverso regime di procedibilità di ufficio apprestato per il delitto ex a. 2629-bis c.c.. AS ridurre il significato pratico della norma, infine, si rileva che secondo alcuni la tutela dell'articolo 2629-bis c.c. è attivabile solo in presenza di omessa comunicazione dell'interesse confliggente (con ulteriore riduzione dell'illecito) e non opera allorché l'amministratore adempie formalmente all'obbligo dichiarativo dell'articolo 2391,co.1 c.c. perseguendo, ma in maniera trasparente, un interesse personale, arrecando un pregiudizio economico per la società. In sostanza, dicendo chiaramente che si agisce in conflitto di interessi, il reato non c'è se pur ne deriva un danno per società e terzi. Miracoli della trasparenza!

Di un qualche rilievo, infine, la fattispecie penale dell'articolo 136 del testo unico bancario, anch'essa, negli anni degli scandali finanziari, interessata da reiterate modifiche (d.lgs. n. 6/2003, d.lgs. n. 37/2004 e legge n. 262/2005). Alla stregua di essa è imposto a chi svolge funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso una banca (ovvero presso società controllate o appartenenti a gruppi bancari) il divieto di contrarre obbligazioni di qualsiasi natura o compiere atti di compravendita, direttamente od indirettamente, con la banca che amministra, dirige o controlla, se non previa deliberazione dell'organo di amministrazione presa all'unanimità e col voto favorevole di tutti i componenti dell'organo di controllo, fermi restando gli obblighi previsti dal codice civile in materia di interessi degli amministratori e di operazioni con parti correlate.

Controverse le interpretazioni dottrinarie circa l'oggetto della tutela (la banca e la funzione bancaria quale trasparenza e correttezza della gestione da parte degli operatori bancari; il patrimonio della banca e gli interessi depositanti) del delitto. Secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 364/2004) la norma protegge l'impresa bancaria dai pericoli di pregiudizio connessi a situazioni di conflitto di interessi tra essa e componenti dei propri organi di amministrativi, direttivi e di controllo, anche sul piano della correttezza formale e della trasparenza dei relativi rapporti, a garanzia dell'affidabilità del sistema bancario e della fiducia che il pubblico dei risparmiatori ripone in esso. Meriterebbe di esser considerato, con più coraggio, che questo reato, ampiamente sottovalutato nella pratica giudiziaria, presidia l'amministrazione trasparente dell'attività bancaria rispetto alla gestione di risorse finanziarie necessariamente limitate, che traggono origine dal risparmio dei cittadini. In una durevole fase di contrazione economica, anche per questa via deve esigersi un'amministrazione dell'attività bancaria condotta secondo stretti e trasparenti criteri di reale meritevolezza degli affidamenti e non secondo le nascoste logiche di mera colleganza o di favoritismo da posizione. Anche per questo la legge bancaria (art. 25 TUB) prevede indispensabili requisiti di onorabilità dei titolari delle partecipazioni rilevanti nelle banche ed anche per questo prevede che i soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso banche devono possedere requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza (stabiliti con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze adottato, sentita la Banca d'Italia), il cui difetto o la cui mancanza determina la decadenza dall'ufficio (art. 26 TUB). Ed anche per questo è diffusa l'opinione che si tratti di delitto di pericolo presunto, che prescinde da valutazioni ex post, fondandosi sull'esigenza di evitare situazioni poco chiare, capaci di ingenerare incertezze e sospetti sulla condotta di persone cui è affidata la gestione di beni altrui. E dunque la presunzione di conflitto di interessi non viene meno di fronte ad un eventuale accertamento ex post dell'inesistenza di ogni pericolo per l'azienda bancaria.

Nel quadro del conflitto di interesse, viene in rilievo anche la responsabilità del Collegio sindacale.

Infatti, il *collegio sindacale*, nel suo insieme, *riceve l'informativa* dell'amministratore titolare di un interesse nell'operazione societaria e può esercitare l'*impugnativa* delle delibere assunte in violazione del dovere di informazione e di motivazione e, nel caso di deliberazioni del consiglio o

del comitato esecutivo adottate con il voto determinante dell'amministratore interessato, nei limiti in cui esse possano recare danno alla società.

Per converso, in base all'articolo 2403 c.c., il collegio sindacale *“vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento”*; ed esercita il *controllo contabile* per le società cd. chiuse, che non siano tenute alla redazione di un bilancio consolidato, ove il collegio sindacale sia composto interamente da revisori contabili iscritti nel registro istituito presso il ministero della giustizia. Un *controllo sulla gestione dell'impresa globale e d'insieme*, una *vigilanza sulla legalità sostanziale* che, senza entrare nel merito della valutazione di opportunità e convenienza delle scelte o iniziative imprenditoriali, implica la *segnalazione* agli amministratori e se del caso la *reazione* dei sindaci a *decisioni o attività imprudenti*, se non avventurose e ad elevato rischio, resa possibile dalla loro presenza alle sedute del Consiglio di amministrazione del comitato esecutivo. Circostanza che sovente si trascura e che, con l'ampliamento dei doveri di vigilanza, sulla gestione, estende la responsabilità dei sindaci forse ancor più di quella dell'amministratore delegato, il quale, almeno, può far riferimento alle operazioni da lui compiute nei limiti della delega conferitagli. Rispetto all'attività bancaria, infine, merita ricordare che ai sensi dell'articolo 52 TUB *“il collegio sindacale informa senza indugio la Banca d'Italia di tutti gli atti o i fatti, di cui venga a conoscenza nell'esercizio dei propri compiti, che possano costituire un'irregolarità nella gestione delle banche o una violazione delle norme disciplinanti l'attività bancaria. A tali fini lo statuto della banca, indipendentemente dal sistema di amministrazione e controllo adottato, assegna all'organo che svolge la funzione di controllo i relativi compiti e poteri”*. **Insomma, una disciplina all'apparenza seria, che dovrebbe essere seriamente presidiata, specie per le attività realizzate dagli amministratori in possibile conflitto di interesse con la società.**

Ecco, dunque, che *la correttezza della gestione del conflitto di interesse dell'organo di amministrazione, anche per le carenze applicative delle norme penali sopra rammentate, dovrebbe trovare presidio formidabile quantomeno nel collegio sindacale*, tenuto ad attivarsi nel caso di cui gli amministratori non forniscano spontaneamente le informazioni dovute e tenuto anch'esso ad agire informato (principio generale riguardante l'operare come membro di un organo sociale e presupposto essenziale per il corretto svolgimento della funzione). Già

questa ragione evidenzia l'indispensabilità dell'indipendenza dei membri del Collegio sindacale, quale condizione imprescindibile per un esercizio autentico e responsabile della funzione di controllo. *Come può pretendersi, mi domando, come può ritenersi che un soggetto che versa in stato di nascosto conflitto di interessi vigili davvero la correttezza con cui altri (il gestore) amministra il proprio conflitto di interessi?*

Nei fatti. Nei fatti la situazione si fa sconcertante, come sul versante della conoscenza da essi dichiarata della reale situazione dell'impresa allorché ne emerge la crisi. In alcune delle inchieste, guardandomi dall'offrirvi elementi individualizzanti, *il quadro che ne ho tratto è desolante*. Allorché rilevavo implausibile che il collegio sindacale non si fosse avveduto delle irregolarità contabili macroscopiche ovvero dell'inesistenza di crediti e debiti in funzione dei quali ricevuti e eseguiti ingenti pagamenti distrattivi, un numero elevatissimo di professionisti mi ricordava che il tipo di controllo loro richiesto non poteva (o forse *non doveva*) essere così approfondito per rilevarle e che anche in caso di revisione legale la verifica non poneva in discussione la correttezza dei dati forniti dalla struttura amministrativa, salvo discrasie straordinarie. Ho scoperto così la cd. "*circularizzazione*" dei clienti e dei fornitori, dei crediti e dei debiti, un modo per verificarne la sussistenza in base ad indicazioni, ai miei occhi, molto semplificate raccolte da parte dei possibili contro-interessati e risultanti dalle scritture contabili, ma della cui verità nessuno realmente si interessa. Una verifica apparente che appaga tutti, anche le banche che sulla base di essa erogano ingenti nuovi finanziamenti ad imprese in crisi. Allorché chiedevo al sindaco di turno come mai fosse stato nominato e se avesse relazioni personali e professionali con l'amministratore infedele di turno, sistematicamente mi vedevo scrutare dall'interlocutore sconcolato che pareva silenziosamente porsi il seguente interrogativo: "*ma questo davvero da dove viene?*". I più comprensivi, a fronte di qualche rilievo critico davvero non contenibile, si affrettavano ad aggiungere: "*dottore, Lei avrebbe ragione, in teoria, ma il nostro lavoro non è più quello di una volta, è diventato un lavoro impossibile! La gente, Dottore, sapeva quanto è diventa esigente la gente, le leggi che cambiano sempre e la fretta di chiudere tutto per tempo. Magari si potesse fare il lavoro con il tempo e l'attenzione con cui si dovrebbe fare, magari si potesse essere liberi di dire tutto quello che si vuole e si pensa! Dobbiamo lavorare ed in fretta, perché qualcun altro più disponibili l'imprenditore e l'amministratore lo trova sempre. Beato Lei, caro dottore, che ha ancora il tempo di guardare tutto, anche le nostre piccole mancanze*". Insomma, così va il mondo. Voi non

immaginate quante lezioni di tale genere ho ricevuto in questi anni. Solo una volta un professionista, dinanzi al disastro delle risposte date, accommiatandosi al termine di un’audizione, stendendomi la mano, mi ha detto: “*sono andato male, vero?*”. Al mio silenzio, protratto credo oltre la soglia dell’imbarazzo, l’interlocutore ha concluso: “*L’avevo capito, non è modo di lavorare*”.

Per questo ho deciso di dedicare questa riflessione al tema dell’indipendenza dei sindaci, che in fondo è questione che non interessa nessun legislatore, perché nessuno sollecita sul punto riforme, perché tutti sembrano prescindere dalla sua stessa esistenza, muovendo dall’inutilità indiscussa dello strumento di controllo. Norme, codici di autoregolamentazione, al fine paiono solo forme che devono esservi. Cui nessuno crede. Tutto notoriamente inutile, neppure degno di essere considerato, tantomeno di essere emendato. Solo una spesa, o un costo per le imprese. Eppure io credo che così non debba essere. Che questo atteggiamento di non considerazione dovrebbe indignare chi cerca di svolgere quell’incarico nel rispetto della legge e della propria dignità professionale e stima insopportabile l’assoluta mancanza di rispetto che proviene, non dalle critiche, ma dalla mancanza di considerazione di quella funzione.

E allora cos’è l’indipendenza di un sindaco e come la si garantisce?

Il decreto legislativo n. 58/1998, la riforma societaria del 2003 e la legge sul risparmio n. 262/2005 hanno inciso in modo significativo sui *requisiti soggettivi e sull’operatività* di chi esercita le funzioni di *controllo sindacale* nella società, con un travaso di previsioni dalle norme di diritto speciale alla disciplina di diritto comune.

Tappe di questo processo. Anzitutto, sono stati fissati (a. 2397 c.c.) i *requisiti di professionalità* (e talvolta *di onorabilità*), restringendo l’accesso, in passato indiscriminato, a questa delicata funzione. L’attività deve esser svolta con la *professionalità* e la *diligenza richiesta della natura dell’incarico* (a. 2407 c.c.), in corrispondenza con l’innalzamento della diligenza e della competenza ora richieste per gli amministratori. Vengono assicurati *flussi informativi nei rapporti con questi ultimi* (anche attraverso la partecipazione alle riunioni del consiglio di amministrazione e la facoltà di richiedere ad esso notizie sull’andamento delle operazioni sociali o di determinati affari) e *le società di revisione*, posti *limiti al cumulo degli incarichi*, previsti per le società quotate ed affidati all’eventuale determinazione statutaria (a. 2399, u.c. c.c.) per le società ordinarie; viene

fissato l'*obbligo di dichiarare gli altri incarichi di amministrazione e di controllo ricoperti in assemblea al momento della nomina* (a. 2400 c.c.); ancora, per le società quotate, è introdotta la *figura dei sindaci di minoranza*, affidando la presidenza del Collegio ad un sindaco eletto dalla minoranza. Infine, **solo infine, interviene la positiva, sebbene indiretta, enunciazione del principio di indipendenza come requisito di eleggibilità alla carica** (art. 2399 u. cpv. c.c.) *ed eventualmente di decadenza automatica dalla medesima.*

Questo avrebbe dovuto consentire l'abbandono di una prassi fatta di *verifiche formali* ovvero "*liturgiche*", di appiattimenti dei sindaci sugli amministratori, ponendo fine alla trasformazione della carica sindacale in una professione *a latere* rispetto a quella principale di controllare. Parrebbero integrate molte delle condizioni per riconoscere nell'indipendenza veri contenuti, costruiti sull'imparzialità, l'autonomia di giudizio, la terzietà, il distacco e la reputazione riconosciuta nell'ambiente in cui opera la persona. Ed invece?

Invece di cercare e difendere un profilo alto della nozione di indipendenza, di far riferimento ad un modello integrale, senza inammissibili attenuazioni e modulazioni dei contenuti fondamentali, nella prassi si è cercato di individuare le situazioni eccezionali che non la comprometterebbero, sfruttando la tautologica espressione contenuta nell'articolo 2399, u. cpv. c.c. Questa pare essere stata la preoccupazione principale del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (23.6.2004 e 15.12.2010), che, seguendo essenzialmente la linea difensiva degli interessi della categoria, ha individuato "varchi" nei rapporti tra sindaco e società che compromettono l'indipendenza del primo, fissando limiti quantitativi legati ai redditi del sindaco consulente. Altre possibilità di lavoro da preservare, verrebbe da dire. Indipendenza non più come status della persona e del professionista, ma con tante modulazioni, anche quantitative, che hanno avuto l'effetto di disperdere ed annientare un concetto unitario. Di contro, è stato acutamente rilevato, che l'indipendenza dovrebbe essere "*un requisito genetico, ma anche funzionale dell'esercizio della funzione di controllo. Può sussistere al momento dell'assunzione della carica, ma poi "appassirsi" in ragione anche professionali occasionali, o più semplicemente in conseguenza della consuetudine di lavoro, o di quello che si definisce "l'insostenibile peso della gratitudine"*".

Ragioniamo della norma. In base all'articolo 2399 c.c. (**cause d'ineleggibilità e di decadenza**) "*non possono essere eletti alla carica di sindaco e, se eletti, decadono dall'ufficio:*

a) coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 2382 (ossia l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi);

b) il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli **amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo;**

c) coloro che sono **legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza.**

La cancellazione o la sospensione dal registro dei revisori legali e delle società di revisione legale e la perdita dei requisiti previsti dall'ultimo comma dell'articolo 2397 sono causa di decadenza dall'ufficio di sindaco.

Lo statuto può prevedere altre cause di ineleggibilità o decadenza, nonché cause di incompatibilità e limiti e criteri per il cumulo degli incarichi”.

Nel caso delle previsioni dell'articolo 2399, lettera a), b) e c), prima parte, si determina una *presunzione assoluta* di mancanza di indipendenza, quale è intuibile che sia a causa di condizioni di incapacità, della relazione di coniugio, parentela o affinità con l'amministratore e del rapporto di lavoro (che origina subordinazione nei confronti dell'amministratore), della continuativa consulenza e prestazione di opera con la società (dipendenza per attività lavorativa a favore della società).

La previsione della seconda parte della lettera c) dell'articolo 2399 c.c. (“..... **altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza**”) dovrebbe essere intesa come *clausola generale e comunque elastica* che estende la possibilità di ravvisare nei “*diversi rapporti di natura patrimoniale*” un pericolo di compromissione dell'indipendenza del sindaco, un ulteriore strumento a presidio del necessario ed immancabile presupposto di ogni attività di controllo. Per contro, l'espressione è stata sfruttata, nella prassi, per ridimensionare grandemente la nozione di messa pericolo per l'indipendenza e, da ultimo, per ridurne il concetto stesso, con quanto ne consegue sull'efficacia dei controlli. *In ciò aiutati da una norma che calibra il pericolo di compromissione solo sulla relazione con contenuto economico tra società (eventualmente del gruppo) e*

soggetto candidato o eletto alla carica di sindaco. Piuttosto, l'interpretazione dovrebbe muovere dalla precisa coscienza che *l'indipendenza* del sindaco è il valore ed il dovere irrinunciabile, il bene giuridico che si vuole tutelare nel definire le cause di ineleggibilità e decadenza, mentre i fattori negativi (soggettivi ed oggettivi) che l'articolo 2399 c.c. indica costituiscono condizioni di compromissione dell'autonomia di pensiero, di giudizio e dell'imparzialità; i paletti cioè, che delimitano il sentiero ed individuano le aggressioni alla terzietà, al distacco ed all'imparzialità nella valutazione e nel giudizio, valori senza i quali si svuota totalmente sul piano operativo, ad esempio, la legittimazione dei sindaci all'azione di responsabilità contro gli amministratori (ex a. 2393 c.c.) ovvero il diritto di chiedere l'ispezione o amministrazione giudiziale in presenza del sospetto di irregolarità dei gestori ex a. 2409 c.c.

Si è parlato di indipendenza "di spirito" intesa come capacità di considerare solo gli elementi rilevanti nello svolgimento dell'incarico (*indipendenza mentale*) unita ad una condizione obiettiva di non poter essere associato, dal terzo informato e qualificato, a situazioni o circostanze tali da insinuare il dubbio sull'obiettività dello svolgimento dell'incarico (*indipendenza formale e reputazionale*).

Ma se questo è il concetto armonico che pur faticosamente si ricava dal sistema, appare incredibile e paradossale che il legislatore continui ancora a "dimenticarsi" di riconoscere un'evidente crisi del valore dell'indipendenza nelle note figure dei *professionisti di fiducia del socio di maggioranza* o, ancor peggio, dei *professionisti di fiducia dell'amministratore*, dove il rapporto avrebbe natura patrimoniale ma solo indiretto; ovvero, parimenti, nelle situazioni di *familiarità e consuetudine anche intense* (che sono dirette, ma non hanno contenuto patrimoniale), dove è pure discutibile che il sindaco possa mantenersi indipendente. In ciò tenendosi lontano dalla disposizione del TUF (art. 148, co.3 lettera c) che fa riferimento "*anche ai rapporti di natura professionale*", indipendentemente dal rilievo economico di essi. E non allineandosi alla Raccomandazione 2005/162CE che, all'articolo 13, peraltro con riferimento all'amministratore, riconosce che "*un soggetto dovrebbe essere considerato indipendente solo se è libero da relazioni professionali, familiari o di qualsiasi altro genere con la società, il suo azionista di controllo o con i dirigenti di entrambi, che creino un conflitto di interessi da poter influenzare il suo giudizio*". Definizione comunitaria centrata, in positivo, proprio sull'autonomia di giudizio che, percepita all'esterno, genera reputazione. Una

nozione ampia, come si vede, una clausola generale che il giudice civile potrebbe essere chiamato a riempire, senza trovare il limite al riconoscimento della compromissione posto dall'espressione dell'articolo 2399, lettera c, secondo periodo (che l'ammette solo per i rapporti di natura patrimoniale tra sindaco e società suscettibili di compromettere l'indipendenza), che finisce per impedire la piena tutela giudiziale del valore dell'indipendenza.

Ed invece si deve ricevere ad una serie di stucchevoli distinzioni, apparentemente convinte, di gradazioni quantitative dell'indipendenza, di declinazione dei suoi diversi gradi ed delle sue diverse intensità, differenziati per tipo di funzione, senza avvedersi che una persona “o è indipendente o non lo è”, al di là della mansione svolta, e questo comporta un *giudizio qualitativo, sintetico e globale sul suo operato*, da verificare per tutta la durata della carica, non certo valutazioni di quantità.

Si registra la prassi di collegi sindacali presenti con la stessa composizione nelle diverse e svariate società del medesimo gruppo e questo non per agevolare i flussi informativi infragruppo, come pure suggerito per le quotate dalla Consob o, per i gruppi bancari, dalle Istruzioni di Vigilanza della Banca d'Italia, ma per “sorvegliarli” meglio, contro il pericolo di disallineamenti valutativi. E permane il *silenzio del legislatore sui rapporti personali* che generano compromissione della dipendenza del sindaco nei confronti dell'*amministratore convivente more uxorio*, situazione del tutto simmetrica a quella del coniuge, *degli amministratori di fatto, dei direttori generali e dei liquidatori*.

E parimenti tace il legislatore in merito all'attività di *consulenza non continuativa* prestata dal sindaco alla società ma *di assoluto e rimarchevole impegno, onerosità e valore economico* o ancora di quella che ha ad oggetto *materie collegate all'area del controllo sindacale*, come potrebbero essere consulenze o pareri su operazioni straordinarie, che suppongono o comportano delibere assembleari o consiliari sulle quali il collegio è chiamato ad esercitare un controllo di legalità.

Il *sindaco consulente*, peraltro, è certo una delle situazioni relazionali a serio rischio distorsione, ipotesi ricorrente segnata da ogni forma di elusione e di abusi nella storia recente del collegio sindacale. Se sono lontani i tempi in cui il sindaco, professionista in materia ragionieristico aziendale, non esitava a “curare” i bilanci della società, ossia l'oggetto primario dell'attività di controllo,

sono vicini quelli in cui il sindaco aveva a latere dello studio una società avente ad oggetto la tenuta della contabilità della quale era cliente anche la società dove esercitava la funzione di controllo, anche contabile. Di recente, poi, è nota la situazione degli studi associati (nelle varie forme, dall'associazione di mezzi alla società di professionisti) nel cui ambito operano sia il sindaco che il consulente della società, con il rischio di realizzare un rapporto incestuoso tra attività di controllo ed attività di consulenza con la medesima società. Servizio completo e sicuro.

E cosa dire, ancora, del fatto che *l'articolo 2399 c.c. fa riferimento ai rapporti di lavoro, di consulenza o d'opera retribuita che intercorrono tra il sindaco e la società (o le società del gruppo) ma non fa alcuna menzione dei medesimi rapporti intrattenuti con gli amministratori, ossia proprio coi soggetti la cui opera costituisce l'oggetto prioritario delle verifiche sindacali?* E che, al dato letterale, la cd. clausola elastica (relativa "agli altri rapporti di natura patrimoniale suscettibili di compromettere l'indipendenza) non pare riuscire a coprire l'evidente aporia normativa, atteso che la relazione descritta riguarda sempre il sindaco e la società e comunque rapporti, sia pur patrimoniali, diversi dai rapporti di lavoro, di consulenza o d'opera retribuita.

Prende lo sconforto a registrare le differenze che vengono addotte e tra il rapporto bilaterale delineato dall'articolo 2399 c.c. e quello, invece, trilaterale che coinvolge società, sindaco e consulente professionalmente associato al sindaco. Ed ancor più intenso è lo scoramento che si vive allorché si è costretti a concentrarsi sulle distinzioni tra *network professionale* (sorta di rete di studi professionali ove la relazione si limita al collegamento senza configurare un vero e proprio esercizio comune della professione), *società di mezzi* (ove i professionisti condividono, secondo vari criteri, le spese della struttura dello studio mentre i ricavi sono direttamente imputati al singolo professionista), *studi in cui alcuni professionisti collaborano stabilmente* con il titolare con corrispettivo fisso, o forfettario, o variamente parametrato all'attività svolta, sino alle *associazioni o società professionali* con la partecipazione dei professionisti membri agli utili, variamente calcolata con riferimento a determinati criteri e parametri. *Pochi, infatti, mostrano di avvedersi che anche le forme apparentemente più tiepide, come la rete di studi professionali, possono determinare rapporti anche intensi, opportunità di lavoro e scambi di incarichi che si traducono in una relazione privilegiata e in interessi in qualche modo comuni.* Come se non fosse nota l'esistenza di intensi e biunivoci legami di collaborazione e di baratto, non

dichiarati e dunque neppure trasparenti, nel contesto dei quali i consulenti chiamano i sindaci a fare i consulenti a favore delle diverse società di cui i primi sono sindaci ovvero, non raro, i sindaci emettono fatture intestate ai consulenti, professionisti di fiducia dell'amministratore o del socio di maggioranza, per vaghe consulenze da questi ultimi in realtà mai ricevute, quali strumenti per realizzare la retrocessione di un porzione del compenso loro procurato con la nomina alla carica di sindaci.

E che dire della questione del pericolo di *dipendenza finanziaria* rispetto al quale tante sono le indicazioni offerte nei documenti di natura deontologica elaborati su impulso degli ordini professionali nazionali, individuando soglie percentuali dei compensi riferibili alla carica di sindaco corrisposti dalle società da essi vigilate, fissando confini incerti e mobili (dal 5% al 15%) che fanno dell'indipendenza non status ma bene da misurare, addirittura da pesare. Spesso richiamando indicazioni comunitarie (come la Raccomandazione 2002/5890 del 16 maggio 2002) pensate per i revisori, ma senza cogliere, ancora una volta, che il problema è la trasparenza e l'indipendenza come valori. Che un incarico sindacale può originare anche un compenso elevato e in percentuale significativo rispetto ai redditi del sindaco senza per ciò minarne l'indipendenza. Quella delle percentuali di incidenza del compenso sui complessivi redditi del sindaco ha tutta l'aria di una battaglia di retroguardia, un tentativo estremo di salvare almeno alcune fattispecie di collaborazione tra sindaco e consulente, perché ritenute marginali e non indecenti (o meno indecenti) e per evitare interventi legislativi decisi, che per vero, non si vedono profilarsi all'orizzonte. Un sistema dovrebbe costruirsi su regole decorse e non su disposizioni non indecenti.

Anche questa è dinamica consueta. Dove vi sarebbe bisogno di responsabilità chiare e non scantonabili e dunque di nette norme giuridiche si cerca di introdurre, in anticipo, un complesso, talvolta vagheggiante e contraddittorio, di regole deontologiche ed etiche. Esse dovrebbero gestire la situazione critica, testimoniare la superfluità dell'intervento normativo esterno, consentire una domestica gestione del conflitto di interessi, non vincolata alle regole del diritto e non controllabile nelle aule di Tribunale. Un'autoregolamentazione che non vuole essere più subordinata alla norma, ma che intende sovrapporsi ad essa, finendo per sostituirla, per creare terreno fertile per lo sviluppo indiscriminato dei conflitti di interessi, in maniera da renderne impossibile la loro soluzione normativa. Come detto da altri, un'Etica degli affari che finisce per diventare “un affare dell'etica”.

Salvo gridare, alla prima pronuncia che segua l'apparente e dichiarata ispirazione di tali autoregolamentazioni, all'attentato al principio di legalità, appellandosi al carattere eccezionale delle cause di esclusione dell'indipendenza, previste dall'articolo 2399 c.c. e all'assenza di indicazioni letterali che consentano di riconoscere la necessità della compromissione. Senza considerare alcune situazioni in cui la sola lettera della norma da ultimo citata non precluderebbe l'assunzione della carica di sindaco in contrasto con criteri di decenza. Sindaci che beneficino personalmente di amministrazioni di sostegno (certo riconducibile all'interdetto o all'inabilitato), o condannati per reati patrimoniali alla ragguardevole pena della reclusione di due anni ed undici mesi, ove non derivi le due sanzioni accessorie ostative (e dunque al di fuori dei casi di reati tributari o di condanna per reati realizzato con abuso dei poteri e violazione dei doveri inerenti la pubblica funzione o il pubblico servizio ovvero l'ufficio direttivo delle persone giuridiche) e sin anche commercialisti stipendiati stabilmente, se non esclusivamente, sia pure fuori delle società del gruppo, dagli amministratori della società da essa vigilata. Ma quando non conviene, nessuno guarda più alla reale interferenza sull'autonomia di giudizio, nessuno si interessa della neutralità, la forma domina la sostanza, laddove lo stesso codice di autodisciplina per le società quotate l'indipendenza (sia pure per la figura degli amministratori) la segnala centrata essenzialmente sull'autonomia di giudizio, avendo riguardo *"più alla sostanza che alla forma"*. Evidentemente l'etica si può permettere elasticità che le norme non possono.

L'indipendenza e la competenza del sistema dei controlli interni delle società, anche di quelle non quotate intendo, dovrebbero essere sentite come esigenze assolute nel contesto di un'economia sana o comunque non malata. Le garanzie che l'assistono, oltre ai requisiti ex a. 2399 c.c., alle procedure vincolate per la loro revoca, alla predeterminazione dei compensi, dovrebbero passare, come già avviene per i sindaci delle società quotate, per una previsione seria dei limiti al cumulo di incarichi, dei requisiti di onorabilità e di professionalità e per dichiarazioni dei sindaci, complete e presidiate da sanzioni adeguate, in merito ad ogni tipologia di relazione (personale ed economica) con la società, con chi la gestisce e con chi la controlla.

L'indipendenza dei sindaci dovrebbe costituire valore insopprimibile e da rafforzare in qualsiasi riforma avesse davvero a cuore contrastare il carattere epidemico e diffusivo della cattiva gestione del conflitto di interesse, con le dannose pratiche illecite in termini economici e di corruzione che ad essa

ineluttabilmente si accompagnano. Poco importa che essa sia salvaguardata con la rotazione degli incarichi, con la loro definita e non rinnovabile durata, che essa sia confortata dalla nomina da parte di autorità esterne di uno o più membri del collegio sindacale, idea affatto nuova, che ha accompagnato l'introduzione dell'istituto nel codice di commercio del 1882 e quasi tutte le discussioni delle riforme.

Resta il dramma di dover registrare nelle più gravi vicende criminali di ordine economico che tutto è scaturito da conflitto di interessi dei gestori, taciuto al pubblico e noto e comunque conoscibile dai controllori, talvolta solo a distanza di tempo tramutatosi in atti dispositivi ampi e non rimediabili. In queste vicende, il collegio sindacale si è distinto, non tanto per la mancanza di conoscenza della situazione e mancanza di professionalità, quanto, ciò che è più grave, per la dipendenza e la condiscendenza verso i gestori materiali della società e per una prolungata condivisione del loro conflitto di interesse. Certo si attenderebbe un segno di attenzione e di considerazione del problema.

Con il pragmatismo che deve sempre accompagnare le riforme, sapendo che l'indipendenza è anzitutto una scelta culturale e di libertà individuale, anche quando l'evidenza porterebbe ad unirsi al flusso dei molti che non la scelgono, mi pare significativo ricordare quanto la relazione al codice del 1942 segnalava in argomento: *“in questa materia più che i principi occorreva, infatti, modificare gli uomini, assicurandosi che essi avessero una preparazione adeguata per assolvere il compito loro affidato e consegnando poi loro le norme relative in modo che coloro i quali sono chiamati al delicato ufficio possano con maggior garanzia di continuità e di indipendenza e con maggior dignità attendere la loro funzione”*.

Nel 1925 Einaudi ricordava che *“solo i fantasiosi fabbricanti di decreti.. possono illudersi che una legge possa fare ciò che solo i costumi possono lentamente creare”*. Dopo 130 anni dall'introduzione dell'istituto del collegio sindacale, forse il tempo della fantasia e della serietà è davvero arrivato.

**CORRUZIONE, EVASIONE FISCALE E SEGNALAZIONE
DI OPERAZIONI SOSPETTE DI RICICLAGGIO.**

di GIOVANNI CASTALDI

Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria

* * *

Volevo anzitutto specificare che i risultati ricordati dal dottor Ferrucini sono frutto della collaborazione con le banche e con gli altri operatori che segnalano le operazioni sospette. E' partendo da queste segnalazioni che, attraverso l'analisi finanziaria dell'operatività, si possono individuare anomalie da rappresentare alla Guardia di finanza e alla Direzione investigativa antimafia per le indagini di rispettiva competenza. E' la collaborazione di tutti questi soggetti, pubblici e privati, che consente di scoprire eventuali reati. Non è quindi esatto attribuire solo all'Unità di informazione finanziaria (UIF) il merito di aver individuato determinate condotte delittuose; tutti i componenti dell'apparato antiriciclaggio concorrono al contrasto della criminalità finanziaria.

L'autorevolezza degli oratori che mi hanno preceduto trattando in modo esemplare ed esaustivo le principali tematiche in esame mi mette un po' a disagio. Mi limiterò a svolgere alcune considerazioni per illustrare quale contributo fornisce l'UIF alla scoperta dei reati e, in particolare, della corruzione e dell'evasione fiscale che, pur nella diversità che le caratterizza, hanno in comune il frequente coinvolgimento di cittadini insospettabili, spesso pienamente integrati nelle comunità e nelle istituzioni. Tanto la corruzione che l'evasione fiscale provocano effetti distorsivi sull'economia, ostacolando il corretto funzionamento del mercato, frenando la crescita economica e depauperando le finanze pubbliche. Quando la corruzione assume carattere endemico e pervasivo, essa può addirittura falsare la rappresentanza democratica e compromettere la stabilità governativa. Recenti avvenimenti testimoniano che talvolta è lo stesso legislatore che, omettendo di prevedere precisi vincoli di destinazione e doverosi obblighi di rendiconto all'attività di spesa, crea i presupposti per favorire l'illecita dissipazione del pubblico denaro. Del tutto inefficaci risultano, in questi casi, i sistemi di controllo sociale. I reati corruttivi e fiscali sono in stretto rapporto con il riciclaggio: complesse catene societarie con propaggini

in paradisi fiscali, sopra e sotto fatturazioni, arbitraggi normativi sono solo alcuni degli espedienti utilizzati tanto da chi cela reddito al fisco quanto da chi dissimula il possesso di proventi derivanti da altre attività criminali. Nel caso della corruzione, in particolare, la difficoltà di conciliare il reddito ufficiale con la disponibilità di ingenti ricchezze induce quasi sempre il corrotto ad atti di riciclaggio che, tramite intestazioni fittizie o altri più raffinati espedienti, ostacolano la riferibilità alla propria persona dei fondi illecitamente accumulati. Una considerazione dei fenomeni in esame che si limiti alla valutazione del danno economico è del tutto riduttiva e rischia una deriva assolutamente assolutoria. Ancora oggi l'evasione fiscale non viene adeguatamente stigmatizzata, complice una frangia non marginale della politica, indifferente ai valori etici e preoccupata esclusivamente di conciliare privilegi di casta e consenso elettorale. Anche nei confronti della corruzione è a lungo prevalso un atteggiamento minimalista, in contrapposizione con gli esiti sempre più preoccupanti delle indagini condotte in ambito internazionale. Il principale ostacolo a un'efficace azione di prevenzione è costituito dall'assuefazione. Occorre affermare in modo chiaro e inequivocabile il disvalore sociale dei reati di cui discutiamo e accompagnare le parole con un'efficace politica di prevenzione e validi meccanismi sanzionatori. Concordo con il dottor Grasso che criticava l'uso giornalistico di vezzeggiativi del genere di “furbetti”; questo è un termine che deve essere bandito e sostituito da espressioni più dure e appropriate per chi tiene certe condotte gravemente lesive dell'interesse generale.

La crisi economica e finanziaria ha impresso nuovo vigore all'azione di contrasto alla corruzione e all'evasione fiscale, i cui costi appaiono sempre più insostenibili economicamente e moralmente. Come testimoniato dal dibattito sviluppatosi in sede GAFI sulle misure di scudo fiscale varate da vari paesi, ogni cedimento, seppur temporaneo ed eccezionale, che mostri indulgenza verso gli evasori produce un “vulnus” suscettibile di incidere negativamente sul corretto esercizio dell'obbligo di segnalare le operazioni sospette di riciclaggio. Presso numerosi organismi internazionali si è affermato in questi ultimi anni il convincimento che proficue forme di collaborazione possano svilupparsi tra i soggetti chiamati ad attivare le misure antiriciclaggio e le autorità impegnate a prevenire l'evasione fiscale e la corruzione. Particolare attenzione è stata dedicata alla tematica dal GAFI (Gruppo di azione finanziaria internazionale); gli standard internazionali antiriciclaggio dettati dal Gruppo nelle 40 Raccomandazioni approvate lo scorso febbraio presentano elementi di novità, che possono favorire la lotta all'evasione fiscale e alla corruzione. Tra questi elementi, in particolare,

ricordo: a) l'inclusione generalizzata dei reati fiscali tra quelli presupposto di riciclaggio, con conseguente spinta a una maggiore armonizzazione delle norme nazionali e a un rafforzamento della collaborazione internazionale per il contrasto al fenomeno dell'evasione; b) l'adozione di principi più stringenti in materia di trasparenza delle società e dei "trust", al fine di identificarne i titolari effettivi e contrastare l'utilizzo illecito di veicoli societari; c) l'estensione della nozione di persona politicamente esposta (cd. PEPs) e, quindi, dell'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica dai soggetti investiti di eminenti cariche pubbliche nei soli paesi esteri - come ora - anche a chi ricopre corrispondenti cariche in ambito nazionale o presso organismi internazionali.

Le periodiche valutazioni dei sistemi nazionali antiriciclaggio e anticorruzione da parte di organismi accreditati a livello internazionale costituiscono un altro importante incentivo al miglioramento degli strumenti di contrasto di ciascun paese. Nel valutare il nostro ordinamento, sia il GRECO, il Gruppo di Stati contro la corruzione istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa, che il Gruppo di lavoro sulla corruzione costituito in seno all'OCSE hanno ribadito il ruolo che nel contrasto della corruzione possono svolgere i presidi antiriciclaggio e, in particolare, la segnalazione di operazioni sospette. Al fine di migliorare l'integrità finanziaria e la "good governance" l'OCSE auspica anche il rafforzamento della cooperazione tra autorità nazionali nel contrasto dei reati fiscali e degli altri reati finanziari. In questo quadro, specifico rilievo assume la condivisione di informazioni tra unità di "intelligence" finanziaria, amministrazioni fiscali e doganali, autorità di supervisione, di polizia e giudiziarie. Barriere normative, operative e politiche continuano tuttavia a impedire un pieno dispiegamento di questa collaborazione e l'ampia e tempestiva condivisione delle informazioni. Questo è un terreno sul quale si deve ancora lavorare, come il dott. Befera ha prima ricordato.

I tradizionali presidi antiriciclaggio, che - come si è detto - sono ritenuti idonei a contrastare evasione fiscale e corruzione, sono stati confermati e potenziati dal decreto legislativo 231 del 2007, l'attuale principale normativa in materia di antiriciclaggio. Le misure previste nel decreto pongono a carico di una platea sempre più ampia di soggetti, tra i quali dal 2004 sono inclusi i professionisti legali e contabili, gli obblighi di:

- adeguata verifica, volta ad assicurare la completa conoscenza della clientela attraverso una serie di attività, la cui profondità ed estensione vanno proporzionate al rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo;

- registrazione e conservazione delle informazioni;
- segnalazione delle operazioni sospette;
- predisposizione, da parte dei soggetti che, come le banche, sono articolati in strutture in complesse, di appositi presidi organizzativi, procedure e sistemi di controllo interno idonei ad agevolare il corretto adempimento degli obblighi antiriciclaggio.

Per contrastare l'evasione fiscale e l'economia sommersa il legislatore ha fatto ricorso anche ad alcune disposizioni che, pur se collocate nel decreto 231, presentano valenza fiscale, più che di contrasto al riciclaggio. Nel 2011 è stato progressivamente ridotto fino a 1000 euro il limite di utilizzo dei contanti nelle transazioni tra privati. Analoghi intenti avevano ispirato nel 2010 un'altra modifica del decreto per attribuire carattere sospetto al ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante e, in particolare, ai prelievi e versamenti eccessivi di banconote presso gli intermediari. Un correttivo è stato poi emanato dal Ministero dell'economia con una circolare per evitare che, in mancanza di ulteriori più specifiche anomalie, si determinasse un eccesso di segnalazioni scarsamente significative.

L'obbligo di segnalare operazioni sospette costituisce il fulcro della normativa antiriciclaggio. La nuova nozione di operazione sospetta introdotta dal decreto 231 contraddistingue per la sua ampiezza l'intera disciplina italiana. Anzitutto il decreto accoglie, sia pure ai soli fini delle segnalazioni, una definizione di riciclaggio più ampia di quella penalmente rilevante. Questa, infatti, non contemplando il cosiddetto "autoriciclaggio", esclude la punibilità dell'autore della condotta riciclatoria quando egli sia già responsabile del reato presupposto. Rispetto alla previgente normativa, inoltre, ai segnalanti non si richiede più un radicato convincimento circa la provenienza delle disponibilità da un reato, ma è ritenuto sufficiente un ragionevole dubbio. Il legislatore, infatti, afferma testualmente che anche la mera ricorrenza di motivi ragionevoli per sospettare determina la nascita dell'obbligo di segnalazione. Di fatto vengono segnalati anche casi di anomalo utilizzo di fondi di origine sconosciuta, con i quali si sospetta possano essere commessi anche successivamente dei reati. Ne deriva che l'efficacia delle segnalazioni per contrastare il crimine non può misurarsi solo con riferimento alle ipotesi accertate di riciclaggio (e tantomeno alle rare sentenze), ma soprattutto al contributo fornito all'emersione dei reati: del reato presupposto, verificatosi a monte, e di quelli, anche diversi dal riciclaggio, eventualmente commessi a valle.

Perché un'anomalia sia tale da dare luogo a un sospetto occorre però che essa superi il vaglio della valutazione soggettiva rimessa al segnalante alla luce del complesso delle informazioni acquisite sul profilo economico del cliente. Il decreto 231 attribuisce all'UIF il compito di proporre indicatori di anomalia quale ausilio nella rilevazione delle operazioni sospette da parte di intermediari, professionisti e operatori non finanziari tenuti al rispetto degli obblighi antiriciclaggio. Questi indicatori, formalizzati, a seconda delle categorie di appartenenza dei destinatari, in provvedimenti della Banca d'Italia e dei ministri della giustizia o dell'interno, costituiscono una guida per attivare una corretta autonoma valutazione discrezionale da parte dei soggetti tenuti alle segnalazioni. Gli indicatori vanno pertanto considerati uno strumento non esaustivo né tassativo, da leggere e integrare alla luce dell'intero patrimonio informativo a disposizione del segnalante. Gli indicatori, per la cui definizione è cruciale l'apporto delle varie categorie degli operatori coinvolti, rivestono un'importanza fondamentale nell'individuazione di profili oggettivi e soggettivi che contribuiscono a selezionare le operazioni da segnalare come sospette. Nei vigenti provvedimenti diretti agli intermediari e professionisti sono già presenti diversi indicatori di anomalia strettamente riconducibili a casi di evasione fiscale; non mi ci soffermo per esigenze di tempo in questa sede, ma rinvio alla più ampia relazione che depositerò per gli atti del convegno).

Un ulteriore strumento di ausilio per la segnalazione di operazioni sospette, complementare agli indicatori di anomalia, è costituito dai modelli e dagli schemi rappresentativi di comportamenti anomali, sia sul piano economico che finanziario, elaborati e diffusi dall'UIF con proprie comunicazioni informali e relativi a specifici settori di operatività o a singoli fenomeni. Gli schemi, redatti sulla base dell'esperienza maturata in sede di analisi finanziaria e avvalendosi del contributo delle competenti autorità investigative e di vigilanza, mettono in correlazione particolari sequenze logico-temporali di fatti e comportamenti ai quali l'esperienza porta a ricondurre determinati fenomeni criminali. Ai fini della prevenzione del contrasto della corruzione, particolarmente significativi sono gli schemi di anomalia volti a richiamare l'attenzione su possibili abusi nell'utilizzo di finanziamenti pubblici, tanto comunitari che nazionali, e sull'anomalo utilizzo dei conti dedicati accessi per registrare la movimentazione finanziaria relativa all'esecuzione di contratti e alla ricostruzione nelle aree interessate dal terremoto d'Abruzzo. Per quanto riguarda il contrasto all'evasione fiscale, rileva lo schema dedicato alle frodi all'IVA intracomunitaria, le cosiddette frodi carosello, che sottraggono ingenti risorse finanziarie all'Erario

attraverso condotte anche penalmente rilevanti, come l'emissione di fatture false. Un altro schema è diretto all'individuazione delle frodi fiscali internazionali e di quelle nelle fatturazioni. In questo contesto, particolare attenzione va prestata dai destinatari degli obblighi, nella fase del controllo costante, a quei settori di attività che, alla luce dei risultati dell'analisi della situazione finanziaria delle segnalazioni, risultano maggiormente esposti a tali frodi.

La ricezione e l'analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette è assegnata all'Unità di informazione finanziaria (UIF), che è un'entità autonoma istituita nell'ambito della Banca d'Italia col compito di svolgere le funzioni di financial intelligence unit (FIU) per l'Italia. L'UIF svolge la funzione di collegamento tra la componente privata del sistema di prevenzione, da cui riceve le segnalazioni, e la componente pubblica, nazionale ed estera, del sistema stesso: organi investigativi, autorità di vigilanza di settore, autorità giudiziaria e FIU estere. L'Unità approfondisce le segnalazioni sospette con un approccio correlato al rischio, incrociando i dati in esse contenuti con il crescente patrimonio informativo a sua disposizione e fornisce agli organi incaricati delle indagini relazioni istruttorie sugli aspetti più rilevanti e spunti investigativi. Grazie alla collaborazione tecnica e al sostegno economico della Banca d'Italia, l'azione dell'UIF si è sviluppata anche sul piano informatico. L'ampiamiento legislativo delle ipotesi da segnalare, collegato con la recente espansione dei reati fiscali e con la più rigorosa attività di controllo delle autorità antiriciclaggio, ha determinato un sensibile aumento delle segnalazioni. In particolare, il giro di vite in materia di infrazioni tributarie ha ridotto le preventivi soglie di esclusione della rilevanza penale riferite all'entità delle imposte evase o delle attività sottratte all'imposizione, determinando un aumento dei reati fiscali e, quindi, delle condotte presupposto di riciclaggio. Nel 2011 il numero delle segnalazioni di operazioni sospette, pari a oltre 49.000, ha continuato ad aumentare, seppur a un ritmo meno sostenuto che nel passato. Rispetto al 2007, anno precedente la costituzione dell'UIF, si è registrato un aumento del 292%. La relazione della Guardia di finanza sui dati relativi al 2010, trasmessa al Comitato di sicurezza finanziaria, rivela che il 60% delle segnalazioni che vengono trasmesse alla Guardia di finanza formano oggetto di un'indagine supplementare e che il 30% di queste risulta positiva sotto il profilo penale o fiscale. Il comandante generale della Guardia di finanza ha ribadito queste percentuali anche con riferimento ai dati del 2011. Nel primo semestre di quest'anno risultano pervenute 34.500 segnalazioni di operazioni sospette, per cui una stima attendibile porta a quantificare in oltre 65.000 le segnalazioni che

perverranno nel 2012. Il numero imponente di queste segnalazioni suggerisce l'opportunità che anche nella disciplina legislativa sia esplicitato il principio, richiamato nelle nuove Raccomandazioni del GAFI, in base al quale le FIU devono tendere a massimizzare i risultati della propria attività, selezionando le segnalazioni a rischio più elevato e concentrando su di esse le proprie capacità di approfondimento.

Per garantire l'anonimato o dissimulare l'identità dei titolari effettivi, il ricorso a strumenti di investimento innovativi e la costruzione di complesse catene societarie internazionali prive di giustificazione economica convive con espedienti ormai tradizionali come l'uso di denaro contante, l'impiego di prestanomi, false fatturazioni, intricate ragnatele di movimenti finanziari stratificati con sequenza spezzata, di tanto in tanto, da spostamenti materiali di banconote o di titoli al portatore. Per realizzare tutto ciò il ricorso a servizi resi da professionisti legali o contabili costituisce un passaggio pressoché obbligato. Quando le disponibilità da riciclare derivano da reati fiscali, o come tali vengono presentate, non pochi professionisti e alcuni intermediari si inducono a prestare la propria assistenza agli evasori senza considerare che queste violazioni possono costituire una fase di ben più gravi sequenze delittuose. E' su queste situazioni di inconsapevole e superficiale coinvolgimento che dev'essere richiamata con forza l'attenzione delle categorie professionali perché si astengano dall'assecondare i disegni criminali, evitando comportamenti distratti o disinvolti che favoriscano l'infiltrazione di disponibilità di illecita provenienza nell'economia legale a danno degli operatori onesti e dei contribuenti.

Dall'analisi delle segnalazioni delle operazioni sospette non emergono generalmente elementi che, dal punto di vista oggettivo, possano essere considerati specificatamente sintomatici di corruzione. In quest'ambito, infatti, rilevano prevalentemente elementi di anomalia tipicamente soggettivi, quale la sproporzione tra il tenore di vita e il reddito ufficiale del corrotto. Il corretto adempimento degli obblighi di segnalazione richiede pertanto, nel rispetto del principio dell'approccio basato sul rischio, di prestare specifica attenzione, già in sede di adeguata verifica della clientela, a quella vasta platea di soggetti che, prescindendo dalla vigente nozione di PEP (persone di evidenza pubblica) che attualmente comprende solo le cariche verticistiche estere, ricomprenda anche chi rivesta gradi apicali nella pubblica amministrazione o in imprese pubbliche italiane, nonché tutti quei dirigenti e funzionari pubblici che, nelle varie amministrazioni, siano comunque titolari di significativi poteri decisionali.

E mi avvio a concludere. Il clima attuale di reazione a gravissimi episodi di dissipazione del pubblico denaro, in spregio dei contribuenti onesti e dei sacrifici imposti alla generalità dei cittadini, consente di imprimere un salto di qualità all'azione di prevenzione e repressione di fenomeni criminali quali la corruzione e l'evasione fiscale. La collaborazione internazionale assume in quest'ambito un ruolo strategico fondamentale, considerata la dimensione spesso transnazionale delle attività criminali. Non di meno, si deve osservare che i percorsi seguiti da riciclatori, corrotti ed evasori passano sempre da Paesi che garantiscono opacità e schermature. Sotto questo profilo, la revisione degli standard GAFI deve accompagnarsi a un serio monitoraggio dell'effettiva osservanza dei principi di trasparenza e a una severa reazione nei confronti degli Stati che attuano una concorrenza sleale nei confronti della comunità internazionale. In ambito nazionale devono essere sviluppate le possibili sinergie tra le autorità competenti nella prevenzione e contrasto dei fenomeni che abbiamo analizzato, garantendo, come raccomandato dall' OCSE, il massimo scambio di informazioni. Il rafforzamento della collaborazione tra le autorità impone la condivisione delle basi dati disponibili, seppur nel rispetto dei necessari presidi di riservatezza. Un'occasione da non perdere è quella offerta dal disegno di legge anticorruzione attualmente all'esame del Senato. La pronta approvazione di nuove regole contro la corruzione potrà, non solo rafforzare la nostra legislazione penale in conformità con quanto prescritto dalle convenzioni internazionali, ma anche imprimere un carattere diffuso continuativo e sistematico all'attività di prevenzione. Anche in questo caso il recepimento di normative e principi internazionali è un passaggio necessario, ma non sufficiente se l'ordinamento nel suo complesso non è in grado di garantire l'effettivo rispetto delle regole. Nel caso della corruzione, in particolare, gli stringenti limiti prescrizionali, come rilevato anche in sede di valutazioni internazionali, minano gravemente il concreto perseguimento delle condotte criminali che emergono spesso con ritardo rispetto al momento della commissione dei reati.

Il recupero della fiducia nel sistema politico economico e finanziario richiede decisioni ispirate a trasparenza e integrità. I più recenti risultati conseguiti dalle misure antiriciclaggio dimostrano che la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, adeguatamente motivati e consapevoli del ruolo loro assegnato nell'interesse generale, può rappresentare spesso una soluzione vincente. Grazie

L'ESPERIENZA DELLA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA
NELL'AZIONE DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA.

di GIANFRANCO DONADIO

Procuratore Nazionale Aggiunto Antimafia

* * *

Buona sera.

Grazie Presidente e grazie a voi per essere qui.

Il titolo che vi è stato appena annunciato è un titolo impegnativo e, considerando l'ora e soprattutto la qualità e la quantità delle cose finora presentate all'auditorio, mi crea qualche preoccupazione alla quale si va ad aggiungere un dettaglio non trascurabile: non capita spesso di sviluppare un'argomentazione in un convegno in qualità di relatore avendo seduto al fianco il proprio capo: è una cosa nuova.

In verità mi è già capitato una volta; qualche anno fa fui chiamato ad un esercizio di discussione sulla giurisprudenza in materia di responsabilità medico-chirurgica e mi sono trovato, giusto un minuto prima di iniziare l'intervento, seduto a fianco il mio professore di diritto penale, quindi ho già provato questa sensazione.

Peraltro il Procuratore Grasso, che è stato il relatore base di questo convegno, mi aveva anche invitato a presentarvi la prospettiva e in parte le metodologie operative della Direzione Nazionale Antimafia in questo settore.

Il titolo del convegno attraversa tutto l'universo vero e critico della criminalità economica, perché prende in considerazione le questioni della fiscalità, l'area della fiscalità, ma anche l'area della corruzione e quella del riciclaggio.

Queste tre componenti che sono le componenti dominanti della criminalità economica anche nella nostra esperienza nazionale, sono viste e interpretate dalla Direzione Nazionale Antimafia in una condizione di assoluta primarietà.

Se dovessi adoperare in questa brevissima introduzione un titolo provvisorio direi che i briganti, questi soggetti che appartengono a questo fantomatico mondo della criminalità organizzata, hanno una vocazione e la loro vocazione è quella di trasformarsi in galantuomini; voglio dire che la deriva generale del sistema criminale – ripercorreremo qualche elemento normativo giusto per dare dei riferimenti di diritto positivo a questo tentativo di inquadramento della

questione – è rappresentata dalla diminuzione del tasso di esercizio globale di violenza e di minaccia e volontà di aderire a modelli e schemi comportamentali propri della criminalità economica, perché vi è un processo di accumulazione capitalistico criminale, che ovviamente ha le sue regole, ha le sue linee evolutive ed è pienamente percorso dalle grandi organizzazioni.

Questi briganti si fanno galantuomini, non scendono più in armi le campagne, siamo lontani dalle associazioni dei malfattori, risultato finale di un modello associativo e contrattualistico ottocentesco di un gruppo che si organizza per commettere delitti, ma ahimè siamo anche lontani da quello schema istituzionale che consentì la costruzione di un delitto noto anche al di fuori della schiera dei tecnici del diritto penale, il delitto dell'articolo 416/bis che rappresenta il canone tipico dell'associazione di stampo mafioso. Accanto alla delittuosità come progetto, come scopo sociale del gruppo compaiono, nel 1982, queste finalità ulteriori di controllo degli appalti, di controllo delle concessioni e quindi un tentativo di egemonizzare degli ambiti della vita civile ed economica e addirittura compare una clausola finale di conseguimento di un'ingiusta ricchezza, di un ingiusto utile e di un ingiusto profitto, cioè vi sono forme di manifestazione della criminalità organizzata che non necessariamente presuppongono la consumazione di singoli e tipici delitti.

Naturalmente ciò che caratterizza l'ampliamento della criminalizzazione di questi obiettivi è l'esercizio di una forza, a volte visibile a volte invisibile, a volte rilevabile a volte semplicemente presupposta, che è la forza di intimidazione e il conseguente risultato di omertà, che funziona sia all'esterno dell'organizzazione criminale, nei confronti cioè della società, sia all'interno perché rafforza e cristallizza certi vincoli.

Non che la criminalità economica non conosca esercizio di forza, l'intimidazione che deriva dai vincoli; non che la violazione delle regole del gioco nel mercato capitalistico sia un esercizio di dame; noi sappiamo che, sia pure nei limiti e nel perimetro dell'abuso del diritto, posizioni dominanti, abuso di posizioni dominanti, esercizio fortemente determinato di pretese creditorie, rapporti di forza caratterizzano anche il mondo delle relazioni che generalmente sono comprese nell'universo economico e nella disciplina economica e finanziaria, ma il dato nuovo, il dato strutturale ben percepito dalla Legge Rognoni Latorre fu quello di capire che la tendenza evolutiva conduceva la grande criminalità organizzata verso i rapporti economici e finanziari, uscivano cioè al di là del perimetro dei meri delitti.

Noi abbiamo seguito e approfondito e scandagliato in ogni direzione questo processo, per esempio, è stata già citata e io non posso che richiamarla

solamente, la finalizzazione alla corruzione come strumento di conquista e di organizzazione dei mercati.

Il Procuratore vi ricordava un esempio paradigmatico: introduzione di droga nel mercato nazionale, varco, ipotesi di corruzione e quindi di neutralizzazione del sistema dei controlli.

Quindi la corruzione è uno strumento quotidiano di perseguimento degli scopi della grande criminalità.

Che cosa dire dell'evasione fiscale?

Anche qui ricorro a un esempio per non tediarvi troppo e per fissare questo passaggio.

Ricordiamo tutti che alla fine degli anni '80 una grande rivoluzione economica scosse i mercati criminali.

Le organizzazioni criminali italiane, in quell'epoca in particolare la mafia corleonese che imperava ormai come soggetto criminale dominante nel palermitano strinse forti accordi di integrazione commerciale con i cartelli colombiani.

Per la prima volta **Cosa nostra** dovette organizzare un sistema di pagamento della droga che spostava il denaro da est verso ovest, perché la fonte della cocaina, come a tutti è noto, si ritrova nell'America del Sud e quindi per la prima volta il denaro che sostiene il traffico internazionale degli stupefacenti doveva viaggiare verso ovest. Questa "*rivoluzione copernicana*" del sistema finanziario della grandissima criminalità fu affidata ai canali dell'evasione fiscale, perché le indagini condussero a scoprire un personaggio assolutamente invisibile nello scenario criminale che era un ragioniere di Milano, che si chiamava Lottusi aveva uno studio di ragioneria e si occupava di esteroinvestizione, si occupava di esportazione di capitali. Molto probabilmente quelle prassi erano assimilabili – avevamo alle spalle il diritto penale valutario – ai canali di esportazione della valuta che diventarono immediatamente i canali che consentirono l'organizzazione di un sistema di pagamenti, quindi di un grandioso e complesso flusso finanziario, per consentire l'importazione della cocaina in Italia.

L'ultimo aspetto, l'ultimo bastione di questo modo di essere della criminalità organizzata nel settore dei rapporti economici e finanziari è la captazione di flussi di finanziamento pubblico.

Qui l'esperienza è più recente e pertanto gli esempi devono essere più sfumati, ma è assolutamente chiaro dalle risultanze delle investigazioni che le organizzazioni criminali esercitano, di fatto, una sorta di politica economica, cioè osservano le idee, le iniziative, a volte le producono e quindi precostituiscono le condizioni perché vengano erogati i finanziamenti ad un certo tipo di imprese,

intercettano l'organizzazione degli assetti territoriali ove queste imprese devono insediarsi e realizzare lo stabilimento e il ciclo produttivo ed entrano nel meccanismo di erogazione di contributi e finanziamenti alle imprese a volte anche costituendo nuove imprese.

Questo è un nuovo modo di essere del farsi galantuomini, cioè competere sul piano della captazione del finanziamento pubblico organizzando l'intero ciclo: dall'erogazione all'impiego del finanziamento.

Questo vuol dire che il mondo della criminalità organizzata è ormai interno al mondo in generale degli affari, della finanza e dell'economia e che i criminali organizzati, dove possono, non sparano, non uccidono e nemmeno in maniera eclatante e visibile esercitano quella famosa forza di intimidazione che deriva dal loro vincolo, trovando grande accoglienza in sistemi di controllo assolutamente inadeguati a impedire questi eventi, queste dinamiche, sistemi che molto spesso vengono superati attraverso l'erogazione di prezzi corruttivi, hanno cioè un armamentario proprio e tipico della criminalità dei colletti bianchi.

Se questo è lo scenario di tipo criminologico che ovviamente un Ufficio Giudiziario come il nostro osserva e contrasta – grande parte delle nostre deleghe operative sono state organizzate intorno ai profili economici della criminalità organizzata, quasi tutto l'Ufficio, che si compone di venti magistrati, è impegnato in singoli aspetti di questo fenomeno – se questo è il fenomeno dal punto di vista dell'analisi criminologica, ora bisognerà vedere che cosa succede dal punto di vista dell'organizzazione dei rimedi, delle reazioni in politica criminale.

Forse bisognerebbe dare delle piccole definizioni e fissare dei concetti prima di addentrarsi in questo argomento.

Molto spesso il lessico politico individua categorie errate nella comunicazione in materia di criminalità, perché non vi è dubbio che la politica penale è solo un aspetto della politica criminale e non vi è alcun dubbio che la politica giudiziaria è solo un aspetto della politica di contrasto ai fenomeni dell'illegalità.

Dal punto di vista del sistema penale lo statuto penale che organizza il contrasto a questi grandi filoni di devianza economica ha subito un processo di erosione che ha rischiato, proprio negli anni citati da Fabio, di trasformare il nostro ordinamento in un ordinamento offshore; noi andavamo a studiare sistemi offshore nell'ambito di una ricostruzione generale dei flussi, ma il nostro sistema cominciava ad assumere le caratteristiche proprie di un sistema deregolato.

Immaginate tutto ciò che ha fatto seguito alla progressiva erosione della tutela penale dell'affidamento nell'ambito delle comunicazioni sociali.

Siamo andati al di sotto delle formidabili regole ottocentesche che la borghesia capitalistica sentì l'esigenza di introdurre negli ordinamenti per difendere l'impresa, a favore di un'altra impresa, cioè di un'impresa non competitiva, non concorrenziale, ma di un'impresa ben attenta a sfruttare i vantaggi di un mercato protetto.

La vicenda della coesistenza di un mercato vero e di un mercato protetto segnerà inevitabilmente anche l'evoluzione delle dinamiche della criminalità organizzata, la quale evidentemente sceglie di giocare i propri ruoli e di perseguire i propri obiettivi all'interno di un mercato protetto, dove è bassa la regolamentazione e soprattutto l'efficacia del contrasto e ampie sono le possibilità di collusione, connivenza e di corruzione.

Guardate che l'attacco allo statuto penale dell'impresa, dei rapporti fondamentali dell'attività economica e finanziaria, è arrivato alle porte dell'ultimo bastione e l'ultimo bastione dello statuto penale dell'impresa nei Paesi che intendono essere di mercato, fondati sulla libertà dell'impresa è lo statuto della tutela penale della par condicio creditorum; siamo arrivati alle porte dell'erosione della struttura della fattispecie di bancarotta.

Ciò non è avvenuto per una serie di circostanze che in questa sede non possono essere ordinatamente verificate, ma siamo arrivati al punto limite di rottura al di là del quale un ordinamento non può essere più considerato presidiato da sistemi di controllo di illegalità nell'ambito dei rapporti economici; quindi questo nostro ordinamento si presenta sulla piazza internazionale in una dimensione di mercato globale fortemente destrutturato dal punto di vista di alcuni sistemi di regolamentazione.

Devo dire, per adempiere esattamente al tema che mi è stato affidato, che occorre comunque interrogarsi sull'efficacia degli strumenti della sanzione del procedimento penale come strumenti adeguatamente forti per sconfiggere questo doppio rischio cioè questa convivenza di eventi, di prassi, di modelli di criminalità economica, rafforzata dalla presenza contemporanea di soggetti diversi, di giocatori diversi da quei giocatori che tendono a trasmigrare dal mondo dell'accumulazione capitalistica criminale al mondo della finanza apparentemente legale.

Io ho seri dubbi che si possano fare dei progressi affidando la soluzione di questa situazione, che obiettivamente è molto critica, esclusivamente a strumenti penalistici, innanzitutto perché lo strumento penalistico è affidato ad un processo e le condizioni attuali di vita del processo penale in Italia sono condizioni drammatiche, per cui se il diritto penale conservava storicamente un'impronta di repressione simbolica, ora tende addirittura a perdere questo

simbolismo rappresentato dal processo, per un semplice motivo: i processi non si esauriscono, cioè sono degli esercizi muscolari di livello molto modesto – *telum imbellis sine ictu* – e nessuno ha più paura di un processo che finisce in prescrizione, che non riesce a conseguire un risultato di effettività nell'erogazione di pene ed anche tutto il sistema concreto di applicazione delle pene presenta criticità ulteriori.

Forse è giusto che sia così, forse è giusto che si acquisti progressivamente la consapevolezza che il diritto penale ed il processo penale devono essere adoperati come “*extrema ratio*”, se non altro per un approccio statistico, perché un'analisi statistica degli eventi della criminalità economica ci fa comprendere che in assenza di eventi naturalistici... Fabio parlava del danno e questo suo insistente riferimento al danno io l'ho colto con grande attenzione, perché il danno è già una modificazione di un assetto percepibile, ma in realtà ci troviamo molto spesso di fronte a dinamiche atomizzate, dove i comportamenti illegali sono impercettibili nella loro istantanea evoluzione.

L'evasione fiscale? Ma l'evasione fiscale può essere una goccia che ogni giorno induce ad una condizione di asimmetria nei rapporti di dare e avere, ma anche ad una condizione di opacità per ciò che attiene al reale assetto economico e finanziario di un'impresa e questa pluralità di fotogrammi è difficilmente riconducibile all'interno di un unicum attraverso un criterio di imputazione soggettiva di condotta e oggettivo di fattispecie; la partita si gioca sul piano della prevenzione. I processi economici vanno controllati in una prospettiva di politica criminale orientata all'effettività, all'efficacia del risultato ordendo un sistema di prevenzione.

Io cito di nuovo Fabio il quale ci parlava di fantasiosi fabbricanti di decreti e bisogna dire che i fantasiosi fabbricanti di decreti hanno vinto da tempo la loro partita.

Noi siamo ormai inseriti in una selva di fantasiosi decreti scritti da fantasiosi fabbricanti di decreti e un test di questo assunto, che non vuole essere suggestivo e ovviamente nemmeno demagogico, si può ritrovare proprio nella sorte del sistema del contrasto al riciclaggio.

Guardate, nel nostro ordinamento non vi è un'ingegneria istituzionale molto orientata alle politiche di prevenzione; dove ritroviamo i sottosistemi della prevenzione?

Forse nella materia dell'ambiente. Forse nella materia della salute dei lavoratori. Forse nella materia di questi profili, tutto sommato, non centrali dell'attività economica?

Sicuramente dal 1991 esiste uno **Statuto di Prevenzione** intorno al contrasto

ai rischi di infiltrazione di capitali illeciti nel settore finanziario, che abbiamo importato, lo abbiamo avuto a seguito di un processo di armonizzazione alle norme comunitarie, ma ormai sono trent'anni che esiste un sistema di prevenzione in materia di rischi di infiltrazioni di capitali nell'economia e nei rapporti finanziari ed è evidentemente a quello a cui dobbiamo guardare per tentare di dare delle risposte all'interrogativo stringente: ma funziona? Sono decreti fantasiosi?

La mia sensazione, ritornando ad una lettura dei miei studi universitari, è che ci troviamo di fronte ad un sistema solo apparentemente orientato a garantire la legalità.

In realtà qui si è forti con i deboli e deboli con i forti, è un sistema che spaventa le persone oneste e che fa sorridere chi è fuori dalla legge; per quale motivo?

Perché è un sistema caratterizzato da un sostanziale distacco dalla realtà.

Sul piano strettamente penalistico il legislatore introdusse la prima fattispecie di riciclaggio nel 1978 ancorandolo a un catalogo ristretto di reati presupposti, allora si parlava di un'emergenza sequestri di persona, ma dovettero trascorrere dodici anni perché nel 1990 si capisse che il riciclaggio largamente consegue al mercato degli stupefacenti.

In quei dodici anni di stand-by Cosa nostra accumulava 700 miliardi del vecchio conio, quali proventi del traffico dell'eroina che controllava da soggetto egemone sulla piazza mondiale.

700 miliardi di lire del vecchio conio negli anni '70 e '80 hanno caratterizzato un processo di infiltrazione profondo, nelle vene profonde del sistema economico e finanziario e non parliamo solo di San Marino e non parliamo solo dello Stato della Città del Vaticano, parliamo di un sistema che ha edificato città, che ha costruito quartieri e ha dato a questi quartieri nomi apparentemente moderni, ma in realtà si trattava di una ricostruzione, una sorta di "*Piano Marshall*" della mafia che non sapeva dove collocare queste straordinarie risorse e ancora oggi, a distanza di decenni, i collaboratori di giustizia, di tanto in tanto, ricostruiscono nelle loro narrazioni questi castelli dorati pieni di banconote, di divise di ogni parte del mondo per far capire quanto straripante fosse la ricchezza delle grandi organizzazioni criminali.

Il legislatore semplicemente non se ne accorse.

Sul piano della politica di prevenzione vi facevo accenno un attimo fa allo sviluppo del sistema delle segnalazioni di operazioni sospette; però ora bisogna dire, a distanza di trenta anni, dove siamo andati a finire: siamo andati a finire in un sistema che produce alcune decine di migliaia di segnalazioni di operazioni sospette all'anno.

A questo punto a me non interessa neanche più stabilire se sono 40.000, 45.000 o 50.000.

Fino a qualche anno fa eravamo tutti molto attenti all'analisi dei flussi e alla costruzione di questi grafici, ma ritengo ragionevolmente che da un certo numero di poche migliaia in su sia assolutamente indifferente, perché, come è a tutti noto, un quantitativo immenso, enorme di informazioni determinano un “*effetto rebound*”, una vera e propria paralisi del sistema della prevenzione, sicché si è formato un grande lago dove ormai gli affluenti introducono continuamente informazioni che il sistema non riesce più a gestire come informazioni organizzate e osservabili nell'ambito di un'effettiva politica di prevenzione.

Il Procuratore Nazionale Antimafia coglie, credo, fin dall'inizio della sua relazione, un punto ineludibile: informazioni di questo tipo analizzate in maniera disaggregata ci lasciano comprendere, da un punto di vista qualitativo, quali sono le relazioni sospette che affollano ormai questi flussi e che li rendono ingovernabili: sono ampiamente caratterizzate dall'uso di contante, un uso di contante in purezza, un uso di contante attraverso strumenti immediatamente generati dal contante e questo va visto in un Paese dove l'evasione fiscale ha cifre che non possono essere rapidamente scritte, tanti sono gli zeri. Allora credo che sia arrivato il momento di fare una riflessione su un'integrazione reale dei due sistemi di prevenzione, perché dalla “*relazione Befera*” si intende che ancora una volta siamo all'alba di un sistema di razionalizzazione che potrebbe dare effetti, cioè quello comunemente definito Redditometro. Però il sistema del Redditometro, come tutti i sistemi di riforma della pretesa erariale, si scontra con una serie di resistenze che vanno lette in termini di consenso politico.

Vero è che ci troviamo in una situazione tale per cui veramente qui si discute se possiamo consentirci di vivere in uno stato sociale o dobbiamo cominciare a immaginare uno stato sociale a metà in cui prestazioni solidaristiche devono essere largamente oggetto di un rapporto sinallagmatico per cui bisognerà pagarsi le cose che nella cultura europea sembravano essere ormai entrate nell'ordine naturale della vita sociale, ma senza andare al di là di questo limite che ovviamente comporta considerazioni diverse, vorrei insistere sul punto che qualsiasi manovra di rettifica di questo *mare magnum di evasione ed elusione* comporta un percorso applicativo che deve essere in grado di vincere le resistenze.

Qui si prescinde dai connotati e dalle ideologie dei governi, è una questione che va affrontata in quanto tale.

A questo punto mi chiedo, riprendendo questo richiamo non casuale alla

vicenda di Al Capone che è una vicenda che assume un suo valore attuale e paradigmatico, per quale motivo quell'enorme massa di informazioni ormai definite, che sono informazioni relative all'abuso di contante... perché per produrre queste segnalazioni di operazioni sospette non hanno rilevato un uso ragionevole e ordinario, ma un uso anomalo, un uso impreveduto, perché gli algoritmi dei sistemi di generazione di segnalazione di operazioni sospette sono già caratterizzati e organizzati per evidenziare le operazioni in contante che non sono ragionevoli rispetto al profilo del cliente; cioè noi non ci troviamo di fronte ad un rastrellamento informale ed acritico di fatti finanziari che confluiscono per un vezzo di qualcuno in un meccanismo di allarmi, ma già in origine queste segnalazioni di operazioni sospette sono il frutto dell'individuazione di un'anomalia.

Se questa anomalia non può essere più trattata sotto il profilo di un'analisi di rischio di riciclaggio, perché sono decine di migliaia di operazioni – chi fa il lavoro che faccio io, chi si occupa di vicende giudiziarie sa perfettamente che né la polizia giudiziaria, né il sistema penale nel suo complesso sono in grado di assorbire una massa d'urto simile, nel senso che non è assolutamente pensabile che il diritto penale possa avere un ruolo in questa fase, nel tentativo di un ripristino e di riequilibrio della situazione – occorre che diventi materia di accertamento fiscale e quindi noi dobbiamo cominciare a immaginare un nuovo assetto strutturale del sistema di prevenzione del mercato dai rischi di riciclaggio, un assetto che per esempio riconduca ragionevolmente **l'Agenzia Antiriciclaggio** in un contesto integrato di sinergie funzionali, innanzitutto con **l'Agenzia delle Entrate**.

Forse è anche il momento di abbandonare l'utopia degli anni '90 di avere un'Agenzia Antiriciclaggio esclusivamente finanziaria, perché questo modello di Agenzia Antiriciclaggio poteva andare bene quando si trattava di delibare 1.500 segnalazioni di operazioni sospette l'anno e che quindi era stato costruito sulla base di un rapporto confidenziale ed amichevole tra l'Agenzia Antiriciclaggio e gli intermediari finanziari; ma quando ci sono 40.000 o 50.000 segnalazioni o ancora di più di operazioni sospette l'anno non vi è più la possibilità di interloquire in tempi ragionevoli con l'intermediario finanziario o non finanziario che quelle segnalazioni di operazioni sospette ha prodotto.

I fantasiosi fabbricanti di decreti hanno introdotto nella materia del riciclaggio altre cose che sono assolutamente irragionevoli, cioè hanno condotto interi ceti professionali in una condizione che mi sembra veramente impossibile da gestire, di dover segnalare attraverso lo strumento dell'operazione sospetta un rapporto che naturalmente è fondato su un elemento fiduciario, cioè bisognerà

scrutare nell'animo del cliente e una volta che ci si è resi conto che il cliente ha varcato l'uscio e il portone dello studio cominciare a porsi di fronte al dilemma: *“Segnalo o non segnalo? Ho capito bene e nel dubbio segnalo?”*

È inverosimile che rapporti professionali fondati su un patto fiduciario possano generare sul professionista questo dubbio amletico che potrebbe essere risolto o con una scelta verso l'omertà o per una scelta verso la segnalazione indifferenziata di tutti e di tutto.

Molto probabilmente l'autorevole **Dicastero del Tesoro**, abbandonando gli esercizi di mera traduzione dei testi normativi che importa acriticamente nel nostro ordinamento, doveva guardare ad altre scelte, per esempio pensare a un adeguato repertorio della clientela e a meccanismi di rilevazione di operazioni e di affari oltre una certa soglia, vorrei dire in automatico.

Ci sono tanti altri modelli competitivi che possono dare un ruolo dignitoso e più tranquillo al ruolo dei professionisti, perché noi, in questo modo, abbiamo scaricato sui professionisti ciò che prima si scaricava sui magistrati, la *“modica”* quantità, qui bisogna vedere se uno è modicamente riciclatore oppure no e comunque cercare di prendere subito una decisione, decidere cioè se farlo fuori.

Un professionista che prende questa decisione magari sarà anche tranquillo e dirà: *“io ho fatto questo per difendere il sistema dai rischi di infiltrazione, oppure per evitare il tracollo fiscale e per salvare lo stato democratico ed il welfare”*. Però ha perso il cliente.

Di fronte a questo piccolo corollario, la norma è criminogena, nel senso che parte per razionalizzare e difendere e finisce con l'agevolare; per non dire che questo sistema dei fantasiosi fabbricanti di decreti è un sistema che grava ossessivamente sugli intermediari onesti e viene superato di slancio dagli intermediari che onesti non sono.

Ricordo la seconda di copertina di un codice delle **leggi criminali del Regno delle Due Sicilie** che maneggiai tanti anni fa per puro caso, dove il lettore veniva avvertito che il sistema penale e penalistico era come una ragnatela che tutti i comportamenti cattivi dell'uomo avvince e comprende, però, come ogni ragnatela, viene bucato dagli insetti grandi e trattiene solo quelli piccoli; tutto sommato il fantasioso fabbricante di decreti è riuscito a costruire questa ragnatela che impedisce il respiro quotidiano di chi esercita in maniera prudente e diligente e semplicemente onestamente... questo richiamo al vivere onestamente, che sembrava una categoria desueta, dobbiamo ritenerlo elemento quotidiano della nostra riflessione, eliminando quei vari vezzeggiativi, chiamando l'evasore evasore, l'estorsore estorsore ed il fortunato possessore

di appartamenti pagati da non si sa chi come un soggetto non meritevole di considerazione e di accoglienza.

Vorrei chiudere dicendo che se questa è la situazione, bisogna individuare dei percorsi di uscita da questa situazione.

I percorsi di uscita in parte sono stati già individuati.

Concludendo questo tentativo di ragionamento, che è solamente un percorso breve, per il quale mi scuso, anche perché, a volte, qualche elemento suggestivo ha determinato soluzioni di continuità nell'iter logico argomentativo, ma mi devo rivolgere alla mia destra perché c'è Gianni Castaldi che è il Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria.

L'unità di Informazione Finanziaria, nel tentativo continuo di autoriformarsi ha individuato criteri di valutazione di rischi in determinati settori delle transazioni finanziarie.

Si è partiti storicamente dalla vicenda dell'usura e gli intermediari finanziari possono ora disporre di un vero e proprio sistema di rilevazione delle anomalie che hanno connotati di rischio in materia di usura, ma è andato meritevolmente ampliandosi quell'approccio all'analisi dei rischi corrispondenti all'ipotesi di abuso di finanziamento pubblico e da ultimo, come si è visto, anche analisi dei rischi riferiti alla corruzione.

Chiudo con una battuta sulla questione della corruzione, che è una questione che ci affligge e ci induce ad ascoltare canali di *all news* perché ormai l'andamento della legislazione riformata o riformante in materia di corruzione somiglia molto agli indici delle borse, perché un giorno c'è la querela, un giorno non c'è, un giorno nasce un delitto, un giorno ne viene cancellato un altro, per cui, se qualcuno avesse deciso di commettere un delitto... perché poi tutto questo riguarderà il futuro – *tempus regit actum* – e non il passato, per cui bisogna stare attenti che le norme innovative non distruggono ciò che era prima dell'innovazione.

Basta un tantino, basta una virgola, basta un uso appropriato di una formula normativa che interi processi possono finire al macero ancora prima che l'ineludibile esito prescizionale li accolga negli archivi degli uffici giudiziari.

Qualsiasi preoccupazione può essere fugata da una sapiente novella normativa.

Ho promesso di non tediarvi oltre e chiudo veramente.

Noi abbiamo nel nostro ordinamento di importazione una categoria di soggetti meritevoli di presentarsi nella vita comunitaria della nostra Nazione, nel nostro mondo, come *soggetti a trasparenza rafforzata*: sono le persone politicamente esposte.

Un attimo. Vi tranquillizzo.

Trasparenza rafforzata sì, ma per le persone politicamente esposte nate e residenti nei Paesi esteri, perché il sistema individua la categoria di persone politicamente esposte solo in riferimento agli stranieri e questo lo trovo oramai veramente insopportabile.

Chiedo: dobbiamo introdurre una fattispecie di corruzione fra privati – Fabio, querela o non querela – in cui il *pactum sceleris* o si scoglie attraverso il meccanismo liberatorio di una norma premiale a tempo, cioè si spezza l'accordo tra corruttore e corrotto oppure non si scopre?

Non c'è niente da fare, potete assumere anche 10.000 pubblici ministeri che le statistiche della corruzione rimarranno quelle, perché non esiste la possibilità concreta, tranne incidenti collaterali, di scoprire direttamente eventi corruttivi.

Oppure si delinea una linea di prevenzione con la quale i patrimoni dei personaggi politicamente esposti, che vivono in un sistema regolato dalla Carta Costituzionale, ove per esempio – faccio un esempio non bolscevico o insurrezionale – la proprietà deve essere acquistata in forme legittime, come è capitato credo a ciascuno di noi quando si è trovato di fronte ad un istituto bancario per chiedere l'erogazione di un mutuo: qualche spiegazione l'abbiamo data su che cosa volevamo fare e su dove prendevamo i nostri soldi.

In un Paese con un ordinamento nel quale basterebbe citare solo questa norma si potrebbe chiedere alle persone politicamente esposte di assicurare un tasso di trasparenza dei loro rapporti economici e finanziari e dei loro assetti finanziari.

Non è un atto di eversione, tutti i Paesi di mercato concorrenziale vero, non mercato protetto, guardano ai ruoli sociali, economici e finanziari dei soggetti politicamente esposti come ruoli che devono necessariamente essere connotati dal requisito della trasparenza e perlomeno l'equivoco di chi ha acquistato una casa e di chi ha pagato la mia casa verrà evitato.

C'è di più e di meglio.

Questa mattina la rassegna stampa ci presentava un ulteriore e paradigmatico esempio di una persona che è stata assunta, verosimilmente questa persona risulterebbe legata ad un rappresentante importante di una amministrazione locale, che ha riferito ad un giornalista di non sapere perché era stata assunta!

Questa notizia la troverete esaminando le rassegne stampa di oggi, venerdì.

Vi chiedo scusa di questo percorso un po' accidentato della mia esposizione, non voleva essere un ragionamento compiuto, ma proprio il fatto di vivere tutti i giorni su questa linea sottile di demarcazione tra mercato lecito e mercato illegale e vedere quanto sia difficile organizzare una tutela della libertà del mercato da

quei pericoli gravi e perniciosissimi e veramente terribili che possono derivare dall'inquinamento del mercato da parte della criminalità organizzata.

Proprio tutte queste situazioni quotidiane mi inducono ad essere quanto più possibile schietto e chiaro denunciando la necessità di allontanarci da quei *fabbricanti di fantasiosi decreti* che hanno reso il diritto penale un diritto inefficace e l'azione di controllo della legalità un'azione aleatoria con tutti i rischi di immagine per il ruolo nazionale ed internazionale che purtroppo viviamo sfogliando le pagine dei giornali finanziari.

**L'INTEGRITÀ DELLA FINANZA: DOVERE CIVILE,
CONDIZIONE DI SVILUPPO, REQUISITO DI SANA GESTIONE.**

di **LUIGI FEDERICO SIGNORINI**

*Direttore Centrale Area Vigilanza Bancaria
e Finanziaria della Banca d'Italia*

* * *

Corruzione, evasione fiscale, riciclaggio sono piaghe odiose; causano sperequazioni e alterazioni dei meccanismi di mercato; stravolgono gli incentivi a favore di attività improduttive o dannose. Ingiustizia e inefficienza vanno a danno di tutti, ma specialmente delle fasce di popolazione e dei settori economici più deboli. Le risorse sottratte o deviate dall'attività criminale costituiscono un peso che grava sul benessere collettivo, un limite allo sviluppo. Con tutte le difficoltà e le sofferenze che provoca, la crisi che stiamo attraversando può forse almeno determinare una maggiore sensibilità delle istituzioni e della società per il tema della legalità; una maggiore attenzione alla necessità di contrastare i comportamenti illeciti che minacciano la convivenza civile.

Purtroppo, la recessione offre grandi opportunità ai sodalizi criminali. Accresciuti squilibri finanziari possono indurre individui e imprese a ricercare il falso rimedio dell'usura, rendendoli vulnerabili ai tentativi del mondo della criminalità di estendere il proprio controllo sull'economia legale. La caduta di fiducia nelle attività d'investimento finanziario può spingere — com'è stato effettivamente constatato — a un incremento delle transazioni in contanti e al ricorso massiccio a beni rifugio quali l'oro e gli altri metalli preziosi, facilitando l'uso di mezzi di pagamento meno tracciabili. Più in generale, la ridotta capacità di attrazione dell'economia legale può aprire spazi più ampi a quella criminale. Ogni recessione rischia quindi di stringere di più il nodo dell'economia irregolare, di consolidare l'abitudine all'illegalità. È un rischio che va combattuto; certo prima di tutto per dovere civile, ma non solo per questo. Il dazio sociale ed economico che l'economia illegale impone alla collettività è alto; alla lunga, essa costituisce un vincolo permanente alla crescita. Nel settore finanziario in particolare, le interferenze di tipo illecito e criminale — che possono realizzarsi anche senza la consapevolezza delle vittime — mettono in pericolo la stabilità degli operatori coinvolti e la libertà del mercato. La prevenzione e il contrasto dei reati finanziari sono quindi parte essenziale dell'attività imprenditoriale.

Il rigoroso rispetto della legge è cardine della sana e prudente gestione. Nel corso del mio intervento accennerò ai costi economici della criminalità, rammenterò le iniziative prese a livello internazionale, descriverò l'azione della Vigilanza a difesa della legalità, soprattutto nel campo della lotta al riciclaggio, e illustrerò alcune possibili linee di azione per rendere le difese del sistema finanziario italiano ancor più efficaci.

Economia criminale e costi economici della criminalità: concetti e stime empiriche

L'attività criminale impedisce il pieno funzionamento dei meccanismi di mercato. Crimini come il riciclaggio o l'evasione fiscale forniscono un ingiusto vantaggio competitivo. La corruzione distorce il processo di allocazione delle risorse, premiando il contatto con l'amministratore o il funzionario disonesto, piuttosto che l'innovazione, la qualità e l'efficienza. L'utilizzo improprio d'informazioni privilegiate influenza la formazione dei prezzi, turbando la dinamica del mercato, ostacolando per questa via il soddisfacimento efficiente della domanda.

Oltre a quelli diretti, l'economia reale sopporta costi indiretti dovuti all'attività criminale, specie se organizzata, diffusa sul territorio. Un canale — fra i tanti che si potrebbero menzionare — interessa particolarmente l'istituzione che rappresento: il canale del credito. Per le banche, una conseguenza immediata di un livello elevato di criminalità consiste nell'aumento dei costi per la sicurezza e la protezione. Un secondo effetto, forse meno immediato ma certo più importante e pervasivo, consiste nella difficoltà per le banche di valutare correttamente la qualità dei soggetti che chiedono prestiti. Dove l'illegalità è diffusa e l'opacità prevale, si accentuano le asimmetrie informative tipiche dell'attività creditizia: una parte possiede e dovrebbe divulgare informazioni che l'altra non ha, ma non può farlo credibilmente, il che è centrale nei rapporti di finanziamento, quindi tipici dell'attività bancaria. Conseguentemente i costi necessari per superare queste asimmetrie si innalzano e le banche possono essere più restie a concedere il credito, chiedere maggiori garanzie e tassi più alti. Empiricamente, l'alta incidenza di frodi e truffe nelle aree a più alto tasso di criminalità si associa, com'è stato mostrato, a un maggior costo del credito per le imprese¹. Se l'offerta del credito deve fare i conti con maggiori oneri impropri, le imprese, l'economia ne risentono. Le interferenze di tipo illecito e criminale espongono a gravi pericoli anche la stabilità degli stessi intermediari finanziari e i diritti di chi si sia loro affidato. Un intermediario coinvolto, anche inconsapevolmente, in vicende criminali è esposto a rischi legali e di reputazione che ne possono minare la stabilità, l'efficienza e la capacità competitiva. In casi del genere, anche una florida situazione

¹ Cfr. Bonaccorsi di Patti, E. (2009), "Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans", Banca d'Italia, Quaderni di Economia e Finanza, n. 52.

economica e patrimoniale può diventare precaria e questo, secondo la Banca d'Italia, il rigoroso rispetto della legge è cardine della sana e prudente gestione.

Fare statistiche sul valore economico delle attività criminali e sui relativi costi è intrinsecamente difficile. Le stime variano ampiamente, sia per la definizione sottostante, sia per i metodi usati, per forza di cose indiretti. Può essere utile un breve excursus di alcuni lavori empirici disponibili. L'Istat (2012)² ha stimato che nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico fosse compreso tra 255 e 275 miliardi di euro, valori pari, rispettivamente, al 16,3 e al 17,5 per cento del PIL. L'economia sommersa, in questa definizione, è la produzione di beni e servizi che, pur essendo in sé legale, sfugge all'osservazione diretta perché interessata da evasione fiscale o contributiva; sono quindi escluse le attività propriamente criminali.

Vi sono altre stime che cercano di esaminare le attività criminali propriamente dette e che giungono a ordini di grandezze non molto diversi. Eurispes, sulla base di fonti di varia natura, comprese indagini presso famiglie e imprese e dati della vigilanza tributaria, valuta l'economia criminale in circa l'11 per cento del PIL per il 2007. Con metodi simili, Confesercenti stima un dato un po' inferiore, circa il 7 per cento del PIL.

Uno studio condotto dalla Banca d'Italia in collaborazione con ricercatori di alcune università³ utilizza una variante del currency demand approach⁴ per stimare distintamente la componente di economia sommersa collegata ad attività classificabili come legali, ma esercitate irregolarmente (per evasione fiscale, tributaria o contributiva), dalla componente illegale in senso stretto (escludendo i reati violenti, furti, estorsioni, rapine, usura; si tratta quindi soprattutto di prostituzione e commercio di droghe illecite). Nel quadriennio 2005- 2008 il sommerso fiscale viene stimato pari al 16,5 per cento del PIL e quello intrinsecamente illegale al 10,9 per cento. In questo studio il Centro-Nord mostra un'incidenza maggiore rispetto al Sud sia del sommerso da evasione, sia di quello associato ad attività illegali. Secondo gli autori, la maggiore incidenza del fenomeno nel Centro-Nord probabilmente si giustifica con il fatto “che l'utilizzo di contante per transazioni illegali riguarda specificamente attività criminali — traffico di stupefacenti e prostituzione — che, pur potendo avere ‘centri decisionali’ localizzati al Sud, per effetto della mobilità delle risorse della criminalità organizzata e della concentrazione del ‘mercato al dettaglio’ per questi beni e servizi nelle aree più ricche del paese, trovano una diffusione più intensa nelle province del Centro-Nord”.

² ISTAT (2012), Rapporto Annuale 2012, La situazione del Paese, pp. 205-209.

³ Cfr. Ardizzi, G., Petraglia, C., Piacenza, M. e Turati, G. (2012), “Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy”, Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 864.

⁴ Il currency demand approach è un metodo di stima basato sull'ipotesi che gli scambi al di fuori dell'economia regolare siano realizzati in larga misura attraverso il ricorso al contante, per evitarne la tracciabilità.

Tuttavia i riflessi del crimine sull'economia non sono tutti sommersi o illegali in sé: occorre anche considerare il reimpiego di denaro di provenienza illecita in attività lecite, al fine sia di dissimularne l'origine, sia di favorirne il reinvestimento. Un altro studio accademico⁵ ha proposto una stima macroeconomica del riciclaggio di denaro in Italia nel periodo tra il 1981 e il 2001. Il modello adottato suggerisce che nel periodo considerato l'attività di riciclaggio sia stata pari a circa il 12 per cento del PIL. Lo studio mostra inoltre che il riciclaggio ha natura anti-ciclica: aumenta nei periodi di crisi. Infine, il costo economico della criminalità è concetto ancora diverso: non ha direttamente a che vedere con il valore delle attività illecite, comunque definite, ma guarda alla compressione del reddito complessivo provocata dalla criminalità, specie organizzata, per via di costi imposti, risorse allocate in modo inefficiente, investimenti scoraggiati o attività comunque impedito. È forse il concetto più importante di tutti per il benessere collettivo, ma anche il più difficile da tradurre in una valutazione empirica. Una recente analisi econometrica condotta dalla Banca d'Italia⁶ propone una stima complessiva delle perdite, in termini di prodotto interno lordo, che possono essere attribuite alla criminalità organizzata nel Mezzogiorno. Il lavoro confronta lo sviluppo economico di due regioni oggetto di più recente infiltrazione criminale, Puglia e Basilicata, nei decenni precedenti e successivi al diffondersi del contagio mafioso, avvenuto verso la fine degli anni '70, con quello di un gruppo di regioni del Centro-Nord che avevano simili condizioni socio-economiche iniziali. Se valgono le ipotesi assunte, chiaramente altamente semplificatrici, per effetto del contagio le due regioni hanno subito una decurtazione della crescita del PIL pro capite dell'ordine dei 20 punti percentuali in trent'anni; la causa diretta principale sono minori investimenti privati. Tutte queste valutazioni, seppur disperate per oggetto e per metodo, portano se non altro a una semplice conclusione, cui è difficile sfuggire: l'influenza delle attività illecite sull'economia e i guasti che esse provocano sono di dimensioni significative; non ci si può permettere di ignorarli. La crescente attenzione che si dedica al fenomeno, a livello nazionale, europeo e internazionale, è testimonianza della diffusa consapevolezza di questo fatto.

Lo scenario internazionale

La libertà degli scambi di beni, servizi, persone e capitali, in sé un potente fattore di efficienza e di sviluppo, deve essere assistita da un sistema efficace di difesa della legalità per evitare che essa sia sfruttata dalla criminalità, in particolare dalla criminalità organizzata, a fini illeciti. Disomogeneità nei presidi antiriciclaggio, fiscali e di vigilanza adottati nei diversi paesi favoriscono le organizzazioni criminali in cerca

⁵ Argentiero, A., Bagella, M. e Busato, F. (2008), "Money laundering in a two-sector mode!: using theory for measurement", *European Journal of Law and Economics* 26:341-359.

⁶ Cfr. Pinotti, P. (2012), "The economic costs of organized crime: evidence from southern Italy", Banca d'Italia, Temi di Discussione, n. 868.

delle condizioni più favorevoli per allocare le proprie disponibilità, minimizzando i rischi di essere individuate e massimizzando le opportunità di trasformazione e reimpiego. Non vi sono zone franche; di fronte a un'azione criminale che prescinde dai contesti nazionali, ma anzi li sfrutta, è imprescindibile una collaborazione a livello internazionale per combattere il fenomeno in tutte le sue manifestazioni.

Di fatto si sono molto accresciute negli ultimi anni le iniziative assunte a livello internazionale per isolare le giurisdizioni i cui sistemi finanziari, grazie a regole insufficienti o prassi accomodanti, favoriscono l'evasione fiscale e il riciclaggio di fondi di provenienza illecita.

Sin dal 2009 i Capi di Stato e di Governo dei Paesi del G20, nel definire gli interventi post-crisi, hanno promosso anche iniziative per proteggere il sistema finanziario ed economico mondiale dai rischi posti dalle cosiddette “giurisdizioni non cooperative”. I maggiori organismi di settore — Financial Stability Board, OCSE e GAFI — sono stati incaricati di incoraggiare l'adozione da parte dei Paesi membri delle migliori prassi internazionali e di individuare le giurisdizioni non cooperative, al fine di adottare contromisure adeguate.

Nel 2010 la Banca d'Italia ha chiesto ai gruppi bancari italiani che hanno filiali e filiazioni all'estero di valutare i rischi legati all'attività in giurisdizioni identificate dall'OCSE come non cooperative. Conseguentemente, varie posizioni sono state riconsiderate dalle banche. Gli standard internazionali premono per una progressiva convergenza dei principi delle normative locali e impongono l'applicazione di controlli rafforzati (informazioni supplementari, procedure di autorizzazione più severe) nei confronti dei soggetti e delle transazioni che risultano, sulla base di determinati criteri, a maggior rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo^o. La recente revisione degli standard GAFI ha definito un quadro di riferimento più esteso rispetto al passato in cui si chiede, tra l'altro, agli Stati membri di stimolare le sinergie esistenti tra lotta al riciclaggio, repressione dei reati fiscali, prevenzione e contrasto della corruzione. La pressione esercitata sulle giurisdizioni giudicate in ambito internazionale non cooperative ha prodotto risultati positivi; sono numerosi i casi in cui, pur tra molte difficoltà e resistenze, sono stati intrapresi sforzi per allineare le normative nazionali alle migliori prassi in uso. Sia l'OCSE che il GAFI hanno messo in funzione meccanismi di monitoraggio, che danno conto dei progressi compiuti dai Paesi sottoposti a sorveglianza e costituiscono un incentivo per i paesi interessati a procedere in questa direzione. In ambito europeo, istituzioni comunitarie e Stati membri stanno lavorando, con l'apporto delle European Supervisory Authorities, per una più marcata armonizzazione delle norme e delle prassi.

Le banche e l'azione della Banca d'Italia

La Banca d'Italia esercita poteri normativi, di controllo e sanzionatori in materia di antiriciclaggio per effetto di specifiche previsioni di legge (d.lgs. 231/2007); ma, pin in generale, essa considera l'adozione di comportamenti coerenti con la tutela della legalità come un elemento importante nella valutazione prudenziale delle banche. Una gestione sana e prudente richiede che attività delle banche si mantenga immune da ingerenze di interessi estranei all'obiettivo imprenditoriale e che siano valutati e limitati i rischi. I rischi legali e di reputazione ne sono un elemento, e non tra i meno importanti. La nuova normativa bancaria sul controllo dei rischi, in questo momento in consultazione, dedica specifica attenzione a questo aspetto. L'attività antiriciclaggio va integrata nel sistema di gestione del rischio delle banche. Metodi efficaci, adeguate soluzioni organizzative e incisivi controlli interni sono un basilare presidio della correttezza dei comportamenti; contribuiscono a preservare la struttura aziendale da infiltrazioni criminali. Le scelte devono coinvolgere il vertice della banca. Chiediamo alle banche di costituire un'apposita funzione antiriciclaggio, dotata di piena indipendenza e di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate, cui spetta verificare che i modelli organizzativi si mantengano all'altezza delle esigenze e che i controlli sulle procedure siano attuati come previsto. Va assicurata coerenza tra le scelte strategiche effettuate a livello di gruppo bancario e l'attività delle controllate, che devono avere ciascuna un referente o una specifica unità antiriciclaggio. Il coordinamento è particolarmente importante per i gruppi cross-border; in questi casi, la Banca d'Italia chiede che le procedure adottate presso le filiali e filiazioni estere siano in linea con gli standard italiani e assicurino la condivisione delle informazioni a livello consolidato.

Nell'esercizio delle proprie specifiche responsabilità di prevenzione del riciclaggio, la Banca d'Italia utilizza tutte le informazioni disponibili per programmare l'attività di supervisione, specie ispettiva, focalizzandola su intermediari, aree e settori particolarmente esposti a questo rischio. Tra il 2007 e il 2011 abbiamo condotto oltre 860 accertamenti ispettivi di vigilanza a carattere generale nel corso dei quali è stato anche verificato il rispetto della normativa antiriciclaggio. Nello stesso periodo sono stati effettuati 23 accertamenti mirati al rispetto della normativa antiriciclaggio presso le direzioni generali di intermediari vigilati. Dal maggio del 2008 abbiamo avviato un esteso programma di controlli su singole dipendenze bancarie appartenenti a specifiche aree territoriali ritenute "a rischio"; essi hanno interessato fino a oggi più di 300 sportelli. La Banca d'Italia esamina sempre i profili antiriciclaggio degli intermediari interessati nel valutare i provvedimenti di vigilanza. Con l'autorità giudiziaria e con gli organi investigativi si sono stabilite prassi di coordinamento, anche individuando

le forme più utili per lo scambio di informazioni. Sono frequenti i casi in cui la Banca d'Italia fornisce informazioni e documenti ai magistrati inquirenti e alla Guardia di Finanza, conducendo, se viene richiesto, anche analisi su complesse questioni bancarie e finanziarie; a sua volta l'autorità giudiziaria comunica alla Banca d'Italia le informazioni di possibile interesse ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza. Le verifiche presso gli sportelli hanno finora interessato le zone in cui la criminalità organizzata è più diffusa: non solo regioni meridionali, ma anche aree del Centro Nord. Il contenuto degli accertamenti è stato di volta in volta calibrato in relazione ai rischi più importanti in ciascuna zona, e ai tipi di transazione potenzialmente più rischiosi. È massima l'attenzione ai rischi di collusione e di corruzione legate a finanziamenti pubblici. Per le operazioni connesse a contributi europei e nazionali, si chiede alle banche di valutare tutte le informazioni sull'assetto proprietario delle imprese interessate e le effettive finalità delle transazioni⁷. Per gli appalti pubblici, un ausilio importante è fornito dai “conti dedicati” che canalizzano, per legge, i flussi finanziari connessi all'esecuzione dei contratti pubblici e dei successivi sub-contratti; alle banche è stato chiesto di controllarne con attenzione l'operatività⁸. Diverse indagini giudiziarie hanno messo in luce il rischio di infiltrazioni nell'affidamento e nell'esecuzione di contratti pubblici connessi agli interventi di ricostruzione delle aree interessate dal sisma abruzzese. La Banca d'Italia ha intensificato le verifiche presso gli sportelli bancari operanti nell'area e avviato un'ampia collaborazione con la Prefettura dell'Aquila. Le anomalie riscontrate danno luogo a interventi; in molti casi con sanzioni pecuniarie (ne sono state inflitte per oltre 10 milioni nel 2011) e, nelle ipotesi più gravi, con l'adozione di provvedimenti di rigore (amministrazione straordinaria o cancellazione di intermediari dal relativo albo od elenco, a seconda dei soggetti). Quando vi è una potenziale rilevanza penale, le notizie raccolte vengono segnalate all'autorità giudiziaria. L'incidenza delle sanzioni e degli altri interventi credo abbia reso ben chiara la determinazione della Banca d'Italia di fare rispettare la normativa in modo rigoroso. In Italia l'uso della moneta contante, seppure calante, è tuttora maggiore della media europea. Oltre che inefficiente e rischioso, l'uso eccessivo di banconote nei pagamenti favorisce le attività illecite; i limiti stabiliti per legge, e resi ripetutamente più stringenti, aiutano a contrastare il riciclaggio e l'evasione fiscale. Negli ultimi mesi dello scorso anno l'abbassamento della soglia da 5.000 a 2.500 euro ha accentuato la flessione, già in corso, nell'uso del contante⁹. La soglia è stata poi abbassata ancora, a 1.000 euro. La notevole concentrazione di banconote di grosso taglio (in particolare i pezzi da 500 euro) in province limitrofe a paesi a legislazione fiscale e antiriciclaggio meno stringente è da considerare un indizio della presenza di transazioni che hanno origine in fenomeni illeciti. La Banca

⁷ Cfr. Comunicazioni UIF dell'8 luglio 2010 e del 3 marzo 2011.

⁸ Cfr. Comunicazione UIF del 13 ottobre 2009.

⁹ UIF, Rapporto annuale per il 2011 (maggio 2012), p. 61.

d'Italia ha avviato specifiche azioni di monitoraggio sull'operatività in contanti degli intermediari; segnala alla UIF gli eventuali movimenti anomali. Cerchiamo di favorire, anche con iniziative di educazione finanziaria, la diffusione degli strumenti di pagamento elettronici, che — oltre a essere più efficienti e sicuri per gli interessati — consentono una maggiore tracciabilità dei pagamenti. Un contributo può venire dallo sviluppo di nuove tecnologie che facilitano le transazioni elettroniche di basso importo, come la possibilità di fare piccoli pagamenti con il telefono cellulare. Nuove regole sull'adeguata verifica della clientela sono state sottoposte a consultazione pubblica in vista dell'emanazione. Chiederemo tra l'altro alle banche di valutare i precedenti penali del cliente; di tener conto dell'operatività in settori interessati dall'erogazione di fondi pubblici (appalti, sanità, raccolta e smaltimento dei rifiuti, produzione di energie rinnovabili) ai fini dell'attribuzione della classe di rischio; di dedicare attenzione alla movimentazione di banconote di grosso taglio (200 e 500 euro), facendo approfondimenti quando gli importi sono consistenti.

Le osservazioni di alcuni interventi, in particolare del dott. Di Vizio, mi stimolano ad aggiungere al testo che avevo preparato alcune considerazioni sul tema dei conflitti d'interessi e del ruolo di varie figure con funzioni di controllo e garanzia all'interno delle società, per esempio sindaci e consiglieri indipendenti. È un argomento che ritengo particolarmente importante, non soltanto per gli aspetti legati alla lotta al riciclaggio, ma perché l'adeguato funzionamento di controlli e contrappesi è essenziale per la sana e prudente gestione. Il settore bancario ha norme specifiche più stringenti di altri; l'articolo 136 del T.U.B. ne è un esempio: esso specifica determinate procedure e condizioni per l'adozione di decisioni caratterizzate dalla presenza di conflitti di interesse. La vigilanza presta particolare attenzione ai conflitti d'interesse che riguardano i rapporti dei consiglieri degli amministratori delle banche. Non solo ci accertiamo del rispetto rigoroso delle norme, ma consigliamo a tutte le banche, piccole e grandi, di applicare standard anche più rigorosi; l'esperienza insegna che spesso situazioni d'instabilità bancaria sono dovute precisamente all'insufficiente presidio dei conflitti di interesse. Anche al di là di quanto prevedono le norme, si cerca di persuadere le banche a limitare le esposizioni degli amministratori, specialmente in presenza di anomalie. L'art 52 del TUB prevede una specifica responsabilità per i sindaci: essi hanno l'obbligo di informare l'autorità di vigilanza quando, nell'esercizio delle loro funzioni statutarie e di legge, vengono a conoscenza di elementi che mettono a rischio la sana e prudente gestione. Se non lo fanno, li sanzioniamo: le sanzioni ai sindaci sono piuttosto frequenti. Come tutti i meccanismi di garanzia, neppure questo funziona al 100%. Sarebbe tuttavia ingiusto affermare che non funziona mai: si tratta di uno strumento utile, che ci aiuta a venire a conoscenza di fatti rilevanti per l'esercizio della nostra funzione. Tra l'altro il problema va posto

nella prospettiva della supervisione bancaria europea, che contempla metodi, criteri e prassi di vigilanza unificati; un progetto che, come abbiamo già avuto occasione di affermare, la Banca d'Italia sostiene con forza. I sindaci sono una peculiarità italiana; sarebbe bene trovare il modo per far sì che questo strumento, da noi giudicato utile, fosse in qualche modo conservato anche nel quadro della vigilanza europea. Anche sull'effettiva efficacia del requisito dell'indipendenza di alcuni consiglieri, le opinioni differiscono. Anche in questo caso non credo che si possa vedere il mondo in bianco e nero. I consiglieri indipendenti non sono né inutili, né un toccasana assoluto. A questo proposito consentitemi di citare uno scambio che mi è capitato di avere con una persona che, oltre ad essere un noto accademico, è anche un consigliere indipendente di società non quotate, e che ha partecipato a un convegno sulla governance tenuto dalla Banca d'Italia non molto tempo fa. Questo scambio ha avuto qualche eco sulla stampa, anche per via delle discussioni che l'intervento di questo relatore ha suscitato, avendo egli affermato che i consiglieri indipendenti sono utili in teoria ma, in pratica, volendo creare le condizioni per poter esercitare il loro mestiere, è bene che si facciano la fama di non essere troppo “fastidiosi” perché altrimenti non trovano nessuno che li impieghi. Può essere la scelta di qualcuno; ma — ho fatto a mia volta notare — c'è anche chi al contrario cerca di costruire il capitale umano proprio facendosi la fama di essere una persona integerrima, “fastidiosa” se vogliamo: perché i sindaci, o i consiglieri indipendenti in questo caso, sono in definitiva, anche in una concezione basata esclusivamente sulle finalità privatistiche degli statuti, persone che fanno gli interessi della base sociale, specialmente nelle società ad azionariato diffuso; e la base sociale, in particolare quella più attiva, rappresentata da fondi o altri investitori istituzionali, ha interesse a incaricare del controllo di ciò che succede nei consigli d'amministrazione una persona nota proprio per la sua indipendenza e per la sua non acquiescenza. Rafforzare e tutelare la definizione di indipendenza, aumentare il numero dei consiglieri indipendenti, accrescere il ruolo in determinate procedure concernenti il conflitto d'interesse (già previsto dall'ordinamento) è a mio avviso consigliabile. Vorrei chiudere questa digressione osservando che, in ultima analisi, si tratta di una questione di “cultura”, come nel caso dell'evasione fiscale che qui qualcuno ha richiamato. Occorre reprimere i comportamenti devianti con la forza della legge, ma occorre anche che tali comportamenti siano percepiti da tutti come inaccettabili: un furto nei confronti dei cittadini onesti. Allo stesso modo, per l'efficace tutela dal conflitto d'interesse gli strumenti previsti dalle norme — responsabilità dei sindaci, ruolo dei consiglieri indipendenti, requisiti procedurali e di trasparenza —, certamente necessari, sono tanto più efficaci quanto più si innestano su una coscienza diffusa, sono assistiti da una sanzione sociale, hanno il supporto di valori etici e culturali.

Conclusioni

Il danno prodotto dalle attività criminali non è piccolo: esso incide sulla produttività del sistema economico, sulle scelte di localizzazione delle imprese, sulla qualità della vita. Forse più di altri, il settore finanziario fronteggia in modo diretto la minaccia criminale. Esso è lo snodo ove si compie quel processo di trasformazione — il riciclaggio — che consente di utilizzare i proventi dell'attività illecita per scopi di consumo, risparmio e investimento. La lotta al riciclaggio non è fine a se stessa: intercetta il riflesso finanziario dei crimini economici; è la traccia attraverso la quale si può risalire al reato che ne è l'origine; consente di scoraggiarne la commissione, riducendone la convenienza. La normativa per la prevenzione del riciclaggio poggia sulla collaborazione attiva di tutti i soggetti, intermediari e professionisti, che operano sui mercati finanziari. A loro spetta, ciascuno per la propria parte, la responsabilità di promuovere la più ampia diffusione della cultura antiriciclaggio; di adottare modelli organizzativi e gestionali efficaci; di coinvolgere e incentivare il personale. Le regole non possono dispiegare pienamente la loro efficacia se non si accompagnano alla consapevolezza della loro necessità. I progressi si vedono. Negli ultimi anni le segnalazioni di operazioni sospette da parte del settore finanziario sono in decisa crescita (20.524 nel 2009; 36.824 nel 2010; 48.344 nel 2011)¹⁰; diversi procedimenti penali, anche attuali, sono partiti da segnalazioni della Banca d'Italia o ne hanno comunque beneficiato. La procura nazionale antimafia manifesta alcuni dubbi al riguardo, rilevando la necessità di essere più certi dell'utilità di queste iniziative. Certo non si può non tener conto di questo giudizio. Ma l'esperienza mostra che non pochi procedimenti giudiziari hanno trovato origine o alimento dall'utilizzo di informazioni e segnalazioni relative a operazioni sospette. Occorrono naturalmente strumenti efficaci per l'utilizzo di un vasto insieme di informazioni, soprattutto quando queste sono tanto numerose da far sì che il rumore possa coprire completamente il segnale. Occorrono procedure statistiche di selezione e screening dei dati che aiutino a mantenere l'orientamento nel mare dei dati e a cercare le rotte giuste. Poiché le procedure sono costose sia per gli intermediari che le devono applicare, sia per la vigilanza che ne controlla l'applicazione, se occorrono aggiustamenti è opportuno farli. Ritengo positivo l'aumento delle segnalazioni, perché vuol dire che cresce la consapevolezza di chi è tenuto a farle; il fatto che la Banca d'Italia abbia chiarito con forza che intende applicare in modo rigoroso queste norme, anche sanzionando l'inadempienza, ha contribuito ad aumentare il numero di segnalazioni. Non ci dobbiamo accontentare. Occorre migliorare ancora la qualità delle segnalazioni e il numero di quelle provenienti dagli operatori non finanziari; aumentare la cultura della legalità e il convinto coinvolgimento dei vertici aziendali. Si dovrà

¹⁰ Cfr. UIF, Rapporto annuale per il 2011 (maggio 2012).

trarre profitto dalle nuove tecnologie per scoraggiare l'uso del contante a favore di strumenti di pagamento più sicuri e tracciabili. Soprattutto, però, deve essere chiaro che accrescere la consapevolezza del problema è solo la prima tappa. La speranza è che all'aumento delle segnalazioni, indice di una maggiore consapevolezza, faccia seguito in futuro una loro riduzione, che dimostri che i fenomeni sottostanti sono stati contenuti. L'obiettivo finale è quello di sviluppare sempre più la capacità di prevenire, oltre che di reprimere, il riciclaggio. Sul piano delle norme è necessario razionalizzare e rafforzare il sistema delineato dal d.lgs 231. Riteniamo opportuno introdurre nella legislazione penale il reato di autoriciclaggio — ovvero l'attività di riciclaggio di denaro compiuta dal medesimo autore del reato — e rivedere il sistema delle sanzioni in un'ottica di efficacia e razionalità. Converrebbe ampliare l'ambito delle sanzioni amministrative pecuniarie rispetto a misure penali lievi, destinate a rapida prescrizione; converrebbe anche attribuire maggiore rilievo alla correttezza del complessivo processo di valutazione, piuttosto che al rispetto formale di specifici obblighi. L'occasione per intervenire potrebbe presentarsi in sede di recepimento della nuova direttiva europea in materia di antiriciclaggio; si può fare anche prima, se il legislatore lo considera opportuno.

IL SISTEMA DEL GIOCO LEGALE IN ITALIA
QUALE ARGINE ALLE INFILTRAZIONI CRIMINALI.
di **LUIGI MAGISTRO**
Vicedirettore dell'Agencia delle Dogane e dei Monopoli

* * *

Ringrazio lei del cortese invito, è per me ormai una tradizione in diversi ruoli in altri anni sono stato qui come responsabile appunto della funzione di controllo fiscale del nostro Paese, quest'anno dato che da pochi mesi ho cambiato incarico, adesso sono direttore generale dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, che è una amministrazione di grande tradizione, forse pochi la conoscono e sanno che cos'è oggi la realtà dei monopoli di stato, non abbiamo qui il tempo per spiegarlo in modo approfondito. Vi dò solo un dato : amministrazione dei monopoli di Stato è un manipolo di persone che rispetto le agenzie fiscali ad altre grandi organizzazioni chiaramente si tratta di poco più di 2000 colleghi che garantiscono però alla collettività circa 20 mld di entrate l'anno, quindi se questo vi può bastare come dato di sintesi, sono entrate che derivano dai due mondi dove esiste monopolio di stato, quello dei tabacchi e quello dei giochi. Sono entrate che si riscuotono direi in modo regolare, crescente negli ultimi anni, però in realtà sono mondi rispetto ai quali la presenza dello Stato e quindi l'esistenza di un'entità statale che presidia questi due mondi va enormemente oltre la mera esigenza di natura fiscale. Oggi nel breve discorso che sono stato invitato qui a fare toccherò velocemente uno dei due mondi, quello tra l'altro che per le sue caratteristiche è più attinente agli importantissimi argomenti di cui si tratta oggi. Il mondo dei giochi pubblici. Devo dire che anche su questo mondo c'è davvero poca conoscenza a livello generale, lo dico cognita causa, perché anche io cambiando attività, entrando con questa responsabilità su questo mondo lo vado scoprendo di giorno in giorno e vado scoprendo tutta una serie di cose che rispetto a quelli che sono i luoghi comuni per quel poco che si sa, perché nel nostro paese a volte si parla tanto sapendo molto poco di quello che si parla, almeno il tema che si affronta e nel caso dei giochi me ne sto rendendo conto, ed è comunque un mondo rispetto al quale le tematiche come già dicevo che sono state affrontate oggi si riflettono in modo anche diretto. E per la verità è caratterizzato da un particolare che io ho trovato molto interessante, cioè una

esperienza concreta di come probabilmente attraverso determinate scelte, l'infiltrazione criminale, possibile verso attività economiche, si può in qualche misura contenere adesso la misura esatta di cui concretamente si sia contenuta non è ancora esattamente misurabile, probabilmente difficilmente misurabile, ma con molta probabilità si è inciso su questa infiltrazione in modo sufficientemente significativo. Come? Il gioco, il mondo del gioco come tutti sanno un po' per esperienza così comune, è fatto di tante diverse tipologie di giochi si va da quelle più note esercitate dallo stato quali il lotto, le lotterie a tante altre forme pensate oggi all'online pensate agli apparecchi da intrattenimento quelli che ormai sono molto diffusi anche nel nostro paese, e nelle varie forme comunque tradizionalmente vado indietro nel tempo, è un comparto che è stato sempre visto come terreno estremamente fertile per essere gestito da strutture criminali di vario genere compresa la criminalità organizzata. Ora che cosa è successo nel nostro paese? Una decina di anni fa, rispetto appunto a una situazione quale quella cui facevo adesso riferimento, cioè un mercato del gioco preda di quel tipo di infiltrazione, esercitato e caratterizzato prevalentemente dalla illegalità perché fino a 10 anni fa, la maggior parte dei giochi ove per tali e scusate una precisazione importante che va fatta in premessa, noi dobbiamo intendere giochi dai quali derivano vincite in denaro, poi abbiamo altre tipologie di giochi che però meno rilevato aspetti relativi ad oggi, fino a circa 10 anni or sono, di fatto tolto il lotto, superenalotto e le lotterie che tutt'ora esistono, erano di fatto illegali, non era un gioco ammesso, quindi esercitare queste tipologie di giochi corrispondeva a commettere un reato. La scelta appunto di 10 anni fa quale è stata: andiamo a disciplinare, rendere legale ad imbrigliare passatemi il termine in un sistema legale questo tipo di attività allo scopo preciso di da un lato sottrarre a un esercizio da parte di soggetti criminali, dall'altro molto importante e io lo sottolineo sempre, per garantire che l'esercizio di queste attività di gioco sia tale da dare garanzie adeguate in termini di fede pubblica, quindi introdurre tutta una serie di regole che consentano poi a chi accede a questo gioco legale come utente anche e oggi sono milioni di persone, dare appunto garanzie di sicurezza. Cioè sicurezza anche da un punto di vista di regole di gioco, cioè se infilo una moneta io devo avere la tranquillità che secondo quelle che sono le regole predeterminate di quel dato gioco, avendo un po' di fortuna io riesca ad ottenere il premio. Ed è cosa che ripeto molto molto importante, e proprio riguardo a queste regole ecco un'altra cosa che mi sembra interessante da far conoscere a chi magari non ha avuto l'opportunità mai di approfondire il tema e credo sia la maggior parte di chi ascolta, perché anche io ripeto l'ho scoperto con molta sorpresa, mentre l'idea che tutti noi abbiamo

tradizionalmente di tutte le forme di gioco, le famose macchinette o slot machine, è di un qualcosa quasi di peccaminoso, e anche come dire di poco conveniente insomma, io ricordo i miei genitori le definivano le macchinette mangiasoldi quando si vedeva qualcuno si diceva ecco la mangiasoldi. Devo dire la verità quando ho scoperto io stesso grazie alle regole cui parlavo prima, questo tipo di apparecchi da intrattenimento, così definite dalla legge, danno come premi per regole imposte dalla autorità regolatrice che sono i monopoli dello stato, come minimo il 75% di pay-out ove per pay-out si intende ciò che torna come premi alla massa di coloro che giocano per le slot machine classiche, poi per quelle più evolute le cosiddette video-slot introdotte negli ultimi out, voi pensate che il pay-out è minimo l'85%. Vedo che scuote, e sento parlare, molti si precipiteranno a giocare, io sono al vertice di un mercato, non sono qui per sostenerlo, è lasciato ad ognuno libero arbitrio le scelte. Comunque di gioco legale si tratta, è assolutamente garantito da chi vi parla e chi presidia questo tema. E' comunque interessante, è sfata tanti miti. IL fatto che l'85% torna indietro per le video lotterie, tutte collegate in rete telematica con l'asoj che è il nostro partner tecnologico, il gioco è in sostanza gestito centralmente, la possibilità di manomissione è assolutamente limitata perché il sistema se ne accorge immediatamente, e comunque parliamo di quantità non enormi, 40000 singole apparecchiature, voi pensate che nelle sale c'è ne più di una quindi non c'è una grande diffusione. Molto controllato, volumi di gioco di miliardi di euro rispetto ai quali ci sono miliardi di euro che tornano a chi gioca. Quindi per tornare al punto e passare ad altro, bisogna diciamo in genere diffidare da alcune cifre, si legge spesso il gioco muove ed è vero circa 80 mld di euro, è vero, è la raccolta, e quest'anno più o meno dovrebbe assestarsi ed è il record assoluto nella storia recente a più di 80 mld e potrebbe arrivare a 90. Pero attenzione non è che questi mld siano spesa di chi gioca, spesso si fa confusione, non sono 90 mld a danno di chi ha giocato, non è così, di questi 90 miliardi, una grossissima, adesso il pay-out varia in base ai giochi, io ho solo ricordato la categoria principale di giochi che si stanno sviluppando regolamentati dall'art 110 comma 6 lettere a e b, che sono quelli più tutelati dal punto di vista delle autorizzazioni di polizia, questa categoria esprime circa la metà della raccolta, quindi degli ottanta forse 90 miliardi, queste macchinette assumono circa 40 miliardi, diciamo che tornano indietro come presi 60-70 miliardi il che non è poco, e fa sì che laddove si riesca a tenere pulito questo mercato ed è l'argomento importante su cui voglio leggermente fermarmi in conclusione, è ciò che fa capire che questo mercato potrebbe come dovrebbe avere caratteristiche come si dice con una terminologia inglese più efficace il leisure, divertimento, come dice il testo unico

del testo di pubblica sicurezza, apparecchiature di divertimento non impoverimento o distruzione, che anche su queste. Domanda dal pubblico : “molte persone hanno dipendenza, lo stato pensa solo all’incasso”. Questo è giustissimo, c’è tutta l’intenzione di metterlo a galla come prevede una recente normativa, tenete presente una cosa, questo comparto è letteralmente esploso negli ultimi anni, 3-4 anni alla fine, prima non c’è niente o perlomeno è tutto illegale, e stia sicuro che l’illegale della ludo patia o delle cose di questo genere se ne sbatte scusatemi il termine, e quindi nel legale si può esercitare anche questo tipo di controllo, con avvertenze anche attraverso l’azione di controllo, perché ciò che consente di mantenere il mercato nei limiti del possibile, ma al pari di tutti gli altri mercati, perché il gioco magari balza più all’occhio ma ci sono n altri mercati, di quello finanziario ne abbiamo sentito parlare tutta la giornata, rispetto a quello del gioco, il pericolo che c’è di determinate infiltrazioni, e anche di dipendenza, ma voi avete presente cos’è la borsa e investire in borsa? In molti casi non è molto diverso da alcune tipologie di gioco, solo che grazie alle regole del gioco legale, ci sono limiti ben precisi. Nella slot machine secondo le regole date, si può mettere massimo 1 euro per volta, un euro per volta, dopo certo a seconda di chi gioca anche un euro può essere incisivo, però al tempo stesso c’è una possibilità intrinseca di evitare eccessi, ciò non toglie che ci vuole molta attenzione e la mise en gare di chi agisce, per non dire del gioco minorile che va assolutamente combattuto, e per questo nel decreto Balduzzi è stato introdotto uno specifico divieto di ingresso perché nella vecchia normativa era previsto il divieto di gioco ma non di ingresso nella sala, allora voi capite bene la differenza che corre, abbiamo messo un divieto e verranno fatti controlli approfonditi. Proprio l’insieme dei controlli garantisce l’integrità del mercato, i controlli oggi sono effettuati non solo dalla nostra amministrazione che non avendo enormi risorse anche umane può sviluppare relativamente una attività molto incisiva, ma da tutte le forze di polizia, dalla Siae e tra l’altro esiste un comunicato di alta vigilanza su questo mondo che ho il piacere e l’onore di presiedere dove partecipano i vertici delle forze di polizia che deve tracciare e implementare indirizzi per le attività di controllo che solo l’amministrazione dei monopoli, l’anno scorso, ha controllato più di 20000 esercizi debiti a queste attività. Ora gli esercizi non sono milioni come potete comprendere, quindi se aggiungiamo le forze di polizia sono assolutamente capitali. Va comunque considerato che come ho già ripetuto più volte in questi ultimi anni il mercato è letteralmente esploso vi ho dato prima le cifre la raccolta è enorme, il fatto che esista un mercato legale di queste proporzioni da solo comunque non ci consente di escludere che le infiltrazioni criminale su questo mondo siano state

definitivamente sconfitte. Perché il fatto che esista un mercato legale, trasparente, evidente, certo ha consentito di eliminare in larga parte il gioco illegale anche perché alla gente oggi non conviene più tanto. Però il problema si è spostato sicuramente sulla infiltrazione che prima gestiva il gioco illegale, imprese e forme molto pericolose di criminalità organizzate nel gioco legale. E proprio a questo proposito ci sono state una serie di iniziative innanzitutto normative di protezione del sistema, quindi requisiti per ottenere la concessione, quelli che già esistono per tutti gli altri settori molto più accentuati quindi ce un rafforzamento di quelle che sono le previsioni anche della normativa antimafia in materia di giochi. C'è poi sicuramente un attività forte di controllo come già dicevo prima, ci sono disposizioni recenti in materia di tracciabilità dei flussi perché anche questo è molto importante, un capitolo veramente rilevante è quello del gioco online, perché se oggi abbiamo una rete fisica dove si sviluppa la stragrande maggioranza del gioco che in qualche misura vediamo e controlliamo non facilmente, ma comunque ne abbiamo la possibilità per quanto riguarda il gioco online capite bene le difficoltà che si pongono soprattutto per impedire le possibilità di giocare fuori dai canali ufficiali. Voi pensate che da quando esiste il gioco online sono stati bloccare tentativi di accesso a siti non autorizzati, perché oggi si può giocare legalmente solo sui siti autorizzati dall'amministrazione dei monopoli quindi sono concessionari dai giochi. Però in tutto il mondo ci sono decine di centinaia di migliaia di siti che certo non vengono a farsi autorizzare da noi, a noi tocca bloccare la possibilità di accesso al giocatore che dal territorio italiano cerca di giocare sul sito estero non autorizzato. Capite bene quanto sia difficile questo tipo di attività perché si tratta di reindirizzare quell'accesso, più di 70 milioni di re indirizzamenti sono stati fatti da quando si muove l'amministrazione anche con tecnologie molto avanzate. C'è poi il problema del riciclaggio che è tematica oggi affrontata da vari punti di vista, certo il gioco è proprio un terreno come dire più che classico per riciclare, è evidente che se io punto con proventi da una qualsiasi attività illecita compresa l'evasione fiscale e poi dall'altra parte prendo il premio dove ci sono giochi che in qualche misura mi consentono senza rischio di passare dalla puntata al premio a quel punto può essere un meccanismo sicuramente agevole per far figurare come proventi del gioco, introiti invece che hanno tutt'altra natura. Da questo punto di vista come si combatte questo tipo di situazione e lo si previene e combatte? Beh lo si previene con le norme di prevenzione già citate prima, filtrando accuratamente, nei limiti della normativa, i concessionari però dall'altro è chiaro che dato che non è sufficiente quella normativa perché seno ci saremmo liberati di tutti quei problemi di cui abbiamo parlato oggi, più gravi di quello

che vi offro io, ci vuole un'attenzione anche investigativa che naturalmente è ben difficile possa sviluppare un'organizzazione amministrativa, il gestore del sistema diciamo, dovrebbero sviluppare, come sviluppano perché abbiamo già diversi casi significativi, i contesti per andare proprio a intercettare queste situazioni. Purtroppo ogni tanto ci culliamo nella illusione che il solo sistema di prevenzione possa garantire, lasciare immuni determinati mercati da quel tipo di infiltrazione. E' un gravissimo errore che mi capita di vedere nel nostro paese essendomi occupato anche come forza di polizia e nella guardia di finanza dove ho visto e conosciuto la normativa di prevenzione, spesso si pensa che la norma riesca ad imbrigliare la situazione, purtroppo la norma e ben difficilmente lo fa. Vorrei citarvi in conclusione una disposizione che mi ha molto colpito, sempre per rafforzare la normativa di prevenzione basati sull'imporre determinati quesiti di onorabilità ai soggetti soci o gestori e concessionari di giochi normativa recente ha rafforzato questi requisiti quindi non devono esserci tutta una serie di condanne per tutta una serie di reati solidi gravi che conosciamo, ma la cosa simpatica è che a un certo punto proprio quest'anno per rafforzare ancora di più la prevenzione si è pensato di introdurre con il decreto legge n 16 di quest'anno un rafforzamento che estendeva la verifica e il possesso dei requisiti di onorabilità non solo al socio, all'amministratore, al direttore generale o tutti coloro che agiscono all'interno di quella impresa concessionaria, ma anche ai parenti e affini di costoro fino al terzo grado, ora giusto come riprova abbiamo fatto un rapido calcolo, considerando che i concessionari di gioco sono poche decina di migliaia, voi pensate su quanti soggetti si sarebbe dovuto, perché come vi dirò subito grazie a Dio questa norma è stata abbandonata, si sarebbero dovute fare delle verifiche per capire cosa? Che io non so neanche chi sono i miei affini entro il terzo grado, parlavamo di qualche centinaia di migliaia di soggetti, ciò voleva dire che una gara di affidamento delle concessioni sarebbe dovuta durare una decina di anni per verificare le parentele. La norma poi è stata corretta e si è scritto adesso soltanto il coniuge non separato legalmente, il che francamente ancora crea non pochi problemi soprattutto per alcune società estere dove poco bene si rendono conto dei nostri problemi però questo per dirvi, dall'alto della prevenzione lo dico come conclusione come spunto da questo interessantissimo convegno, spesso si creano sistemi e ci illudiamo che questi sistemi che creano intralci giganteschi talvolta anche per l'amministrazione come ricordato prima dal dott. Donadio per le problematiche legati agli intermediari, bisogna poi capire se il gioco vale la candela. Io sono convinto che comunque il sistema tenga, sono convinto che la scelta di 10 anni fa non possa che essere confermata, certo ci vuole uno sforzo dell'amministrazione che ho il piacere e l'onore di

governare, di tutte le forze di polizia su questo mondo, perché è un mondo delicato, che va vigilato adeguatamente nell'interesse di tutto affinché rimanga caratterizzato da servizi di divertimento e non da cose che possono avere una particolare pericolosità.

LA CORRUZIONE PRIVATA OVVERO L'INSOSTENIBILE TENDENZA
AD ALTERARE LA CONCORRENZA.

di SERGIO SOTTANI

Procuratore della Repubblica di Forlì

* * *

Interpreto volentieri questo gradito applauso al mio nome e la gentile presentazione del Presidente dott. Ferrucini come un invito alla sintesi, vista l'ora e la qualità delle relazioni che mi hanno preceduto, per cui ben volentieri provo a dialogare, idealmente, con chi mi ha preceduto.

Innanzitutto l'espressione "*corruzione privata*" mi sembra un ossimoro che contiene un'apparente insanabile contraddizione, in quanto il termine "*corruzione*", evocativo di una valenza fortemente pubblica, si affianca al termine "*privato*", che in una concezione liberista sembra dire "*sono affari miei*", per cui cercare di coniugare "*corruzione*" con "*privato*" sembra un compito difficile, in quanto c'è un contrasto attrattivo tra due forze che sono distinte, ma a volte possono sembrare contrapposte.

In questi giorni leggiamo di un appello della società civile all'introduzione di una nuova legge in materia di corruzione: io ho partecipato a diversi convegni anche in materia di corruzione e non ho mai sentito dire in questi convegni "*cerchiamo di abbassare l'etica pubblica*", di "*essere più disonesti*" e "*possibilmente cerchiamo di non punire i corrotti*", ma ho sempre sentito molte delle frasi ripetute oggi, però dato che purtroppo qualche annetto ce l'ho, mi accorgo che è sempre più difficile parlare con un certo ottimismo di lotta alla corruzione, ma dato che l'ottimismo non costa niente, tra l'*ottimista* ed il *pessimista* preferisco il primo atteggiamento.

Ho richiamato l'appello della società civile al legislatore per l'introduzione della legge anticorruzione perché tra gli articoli da introdurre c'è anche quello che disciplina il reato di "*corruzione tra privati*".

Parlare di corruzione tra privati significa toccare il tema della distinzione tra "*pubblico*", che non gestisce più tutti i servizi pubblici essenziali, da anni non li gestisce più in esclusiva, e un "*privato*" che ormai proprio con le società private gestisce quei servizi, pur sempre pubblici. E allora si può parlare con nettezza di una separazione tra il pubblico e il privato? La domanda è retorica e

naturalmente avete già capito la mia risposta, ma la retorica risulta utile, quando si partecipa ai convegni.

Distinzione Stato mercato. Stamattina il presidente del mio Tribunale, dott. Pescatore, ha richiamato questa tendenza ormai globalizzante del mercato, questa forza che il mercato ha nel nostro sistema. Ma il mercato non è lo Stato, il mercato è un'istituzione e ciò significa anche intervenire e far rispettare le regole che nel mercato esistono. Ho sentito stamattina di parlare di *strepito della folla* e l'espressione mi piace perché richiama un verso di Holderlin, il poeta tedesco nato nel 1870, anno fortunato in cui nacquero contemporaneamente Beethoven e Hegel, perché fu quel grande poeta a declamare che *“che piace alla folla ciò che da il mercato, lo schiavo onora solo il potente, e crede nel divino solo chi è nel divino”*. Questa folla del mercato, che strepita, questa folla fatta di servi, a cui il mercato apparentemente soddisfa i suoi bisogni, va tutelata, nell'auspicio che si emancipi. Fuor della metafora poetica e tornando alla prosa quotidiana, come è intervenuto il legislatore in questi ultimi anni per disciplinare il mercato?

In questo tentativo di lettura normativa, dobbiamo evitare la *“truffa delle parole”*, la perdita di senso e significato del linguaggio stesso che appartiene ad una cultura quasi giustificativa di condotte delittuose in materia di criminalità economica. Stamattina ho sentito usare dei termini di uso comune che sembrano annacquare la forte valenza criminale di certe condotte illecite: ma perché non si dice che il faccendiere, il furbetto è un *criminale corruttore*? Perché nei giornali non si dice arrestato quel *“criminale corruttore”*, invece che adoperare quella formula, apparentemente più benevola, del *“faccendiere”*? Il termine *“scudo fiscale”*, ma scudo fiscale da che? Da cosa dobbiamo proteggerci? Questa terminologia denota un povero cittadino che è fuggito all'estero per nascondere le proprie risorse allo stato. Quello è lo scudo fiscale? Uno scudo che difende il cittadino da uno Stato esattore? Ma questi sono i termini, le parole che noi utilizziamo anche nelle aule giudiziarie, allora vediamo se nella normativa che si è succeduta in questi anni, in questa parossistica normativa, perché se ne è prodotta troppa, se siamo riusciti ad evitare quello che Bricola nella sua teoria generale del diritto affermava come fosse la truffa delle norme, norme che diventano norme emblematiche, che non sono né interpretabili, né interpretate.

I cinque pilastri del diritto penale in economia sono rappresentati dal diritto fallimentare, finanziario, tributario, bancario, societario. Gli interventi che si sono succeduti devono disciplinare quel mercato, tanto studiato da Adam Smith, che viveva a Londra insieme a Carl Marx anche se sembra che i due, pur provenendo da una comune matrice liberale, non si siano mai incontrati. Adam Smith parlava di *mano invisibile*, in cui l'egoismo del singolo avrebbe

portato benessere a tutta la società. Se oggi vogliamo parlare ancora di egoismo risulta evidente che questo termine non può essere interpretato come sinonimo di egoismo sociale.

Vediamo come si è comportata la normativa: una normativa che per quanto riguarda il diritto societario subisce una vigorosa sterzata con la legge n. 61 del 2002, che ha stravolto il progetto Mirone, che prevedeva una riforma societaria in quell’ottica selettiva che il diritto penale necessariamente deve avere. Nel diritto penale occorre una graduazione di interventi in cui la sanzione penale sia l’estrema *ratio*, in modo che il diritto penale esista e, soprattutto, sia effettivo ed efficace. Diversamente, con la legge del 2002 si è prospettata un visione privatistica del diritto societario penale, in cui l’offesa ai beni tutelata è stata individuata in capo al soggetto privato, secondo il meccanismo della perseguibilità a querela.

Per altro verso, si è intervenuti quasi in maniera casuale, come quando con la *novella* del diritto penale fallimentare, del diritto dei mercati finanziari e del diritto bancario, si è ritenuto di intervenire settorialmente, come se la riforma del mercato finanziario nel 2005 non fosse a conoscenza o, comunque, potesse ignorare, la riforma del 2002, in materia societaria, ispirata ad altri principi, quasi che le società commerciali non fossero espressione e contemporaneamente protagoniste del mercato.

Proseguo con alcuni esempi, scusandomi per l’estrema sinteticità, ma so di parlare ad un uditorio qualificato, in grado di comprendere il senso del mio ragionamento.

Diritto tributario: stamattina il Direttore Befera ha ricordato che sicuramente le procure della Repubblica non vogliono essere ingolfate da procedimenti penali. Chi come me ha vissuto giudizialmente gli effetti della legge del 1982, la famosa legge “*manette agli evasori*”, si ricorda come i tribunali furono intasati da procedimenti penali, che si concludevano senza nulla di fatto, o per istituti processuali estintivi del reato o per interventi legislativi clemenziali. In questa ottica, nel 2000 si è introdotto una selezione delle fattispecie, con un diritto penale tributario attento a disciplinare solo le fattispecie effettivamente criminose. Quindi, in generale, la produzione legislativa non deve essere caotica, nè dettata dall’emergenza.

Ancora un altro esempio: si è parlato spesso della legge 231 del 2001, che ha introdotto un principio fondamentale nel nostro ordinamento, quelle secondo cui le società possono delinquere; possiamo discutere se sia in presenza o meno di una sanzione penale, ma di certo dal 2001 le società possono delinquere. Eppure la responsabilità penale delle persone giuridiche, una norma innovativa dirompente poi raccordata con la legge del 2002, ebbene la legge n. 231 del 2001

non si applica a tutti gli illeciti societari, cioè a quei reati che sembrano, per logica, i naturali destinatari di questa normativa.

Le domande di fondo da porsi quando affrontiamo il diritto penale societario consistono, innanzi tutto, nella scelta se la tutela penale debba servire alla conservazione del patrimonio, dell'integrità sociale, oppure debba garantire anche qualcos'altro. Comprendere, dunque, a chi sia rivolto l'obbligo di veridicità e di completezza dell'informazione societaria, in altri termini *nei confronti di chi?* La risposta credo necessitata, anche se so bene non unanimemente condivisa, è quella nei confronti *dei terzi*, delle categorie terze esterne alla società. Da ciò l'ulteriore dilemma se nel caso in esame siamo in presenza di danno patrimoniale oppure se dobbiamo sanzionare ipotesi di mero pericolo astratto. Ancora, se si tratta di reati procedibili a querela o reati d'ufficio. Nella selezione dei valori tutelati, va rispettato il principio costituzionale di selettività della norma penale di tassatività, di sussidiarietà ed offensività.

Provo ora ad affrontare la nozione generale della corruzione: noi abbiamo introdotto nel 2000 la corruzione internazionale, ma tale novità legislativa non ha posto grandi problemi perché lo schema è rimasto quello tradizionale. C'è una differenza tra corruzione privata e pubblica? Sicuramente una differenza c'è nel senso che nella corruzione pubblica il privato *da* le tangenti, ad un soggetto pubblico, in quella privata il privato *riceve* le tangenti, ma esistono forti analogie: alcune sono già state affermate stamattina, prima di tutto il carattere endemico della corruzione, così come il pubblico ufficiale vende la sua funzione posta a tutela dell'interesse pubblico non solo con il singolo atto, ma con la vendita della funzione pubblica secondo il paradigma del dipendente *a libro paga*. L'esperienza giurisprudenziale di classificazione della *concussione ambientale* rappresenta il riconoscimento giudiziale di un sistema pubblico completamente privo di tutele, di interventi preventivi. Infatti, quando stamattina si è parlato di *asimmetria informativa*, secondo me si richiama l'esperienza sociologica dei costi di controllo, secondo il famoso parametro del padrone con il servo, per cui il padrone spende soldi per controllare il suo servo. Questo concetto di asimmetria informativa porta dei costi, perché se il privato vede che il soggetto che ha di fronte si comporta in un modo diretto ad ottenere delle dazioni illecite, ciò avviene non solo perché ha più informazioni, ma, presuntivamente, perché quel dipendente gode, anche solo implicitamente, dell'appoggio dei suoi capi. Chi può dire che quel soggetto non lo faccia per sua intima volontà, ma perché dietro c'è una volontà di agire in quel modo? Già adesso, con questo esempio, ritorna la tematica fondamentale della tutela dei terzi *esclusi* dal controllo.

In questi giorni l'opinione pubblica è, giustamente, scossa dalla corruzione

pubblica, ma, non certo per diminuirne la gravità, mi sembra che il dibattito non tenga nella doverosa considerazione della pari gravità del fenomeno sociale della corruzione privata. Qual'è l'aspetto più doloroso in termini sociali della corruzione privata? L'esclusione di tutte le categorie di soggetti terzi, quali creditori, investitori, azionisti, concorrenti, dalle informazioni societarie, terzi che vengono esclusi dal sistema di controllo sulla corruzione.

Se per combattere la corruzione dobbiamo incentivare il privato a denunciare, dobbiamo riconoscere che attualmente non si denuncia il fatto corruttivo, perché non si ottiene nessun vantaggio a denunciare. Allora dobbiamo, come ricordato dal procuratore Grasso che ha fatto bene a raccontarlo per chi non l'avesse mai sentito, richiamare l'esempio statunitense dell'agente sotto copertura, quindi se si vuole intervenire efficacemente in tema di lotta alla corruzione non si deve intervenire esclusivamente sul sistema sostanziale, ma anche in quello processuale penale.

Proviamo ora a vedere questa definizione di corruzione privata, che non è un *novum* del legislatore europeo o della convenzione Onu, che poi molto velocemente scorreremo, ma già in un saggio del 1971 Marinucci e Romano, in un'opera collettanea, segnalavano la necessità di estendere anche alle società private una forma di sanzione penale nei confronti degli amministratori di società private, responsabili di atti di corruzione privata. Cos'è questa corruzione? La corruzione privata si caratterizza per due elementi: uno, negativo, perché corruzione privata è quella che non è pubblica, ed un altro, positivo, per la caratteristica di calarsi in un contesto tipicamente privato. Dunque le caratteristiche sono rappresentate dalla relazione di agenzia, che si instaura tra il datore di lavoro e il suo rappresentante, e dall'esistenza di comportamenti riprovevoli, nell'ambito dell'attività contrattuale. Un'attività contrattuale che, nel nostro Paese, va ad estendersi a tutti quegli enti, prima pubblici, che con la legge n. 35 del 1992 e, soprattutto, con la legge n. 448 del 2001 sono stati privatizzati.

Qual è l'interesse che si vuole tutelare? Osservando l'esperienza europea in Francia, in Germania, in Gran Bretagna ed anche in Ungheria, che ha addirittura previsto la corruzione privata del giornalista che fornisce cattive informazioni, si avvertono tre forme di intervento. Una, anticipata contro condotte di gestioni infedeli in una prospettiva meramente interna alla società. Si ritiene che il fatto della corruzione privata sia un fatto assolutamente interno alla società e come tale di nessun rilievo pubblico. Seconda prospettiva, si protegge la lealtà e la libertà della concorrenza. Intervendiamo a sanzionare la corruzione privata perché vogliamo colpire la slealtà della concorrenza. Terzo tipo di intervento,

si interviene con disciplina unitaria di repressione della corruzione, sia essa pubblica o privata.

La casistica della corruzione privata parte da quella tipica dell'imprenditore che nei contatti di fornitura agisce dietro tangenti. Le tangenti non ci sono solo nel pubblico e anche quando vengono versate nel privato, le paghiamo anche noi perché, citando il titolo di questo convegno, non sono solo "soldi loro". Infatti, quando andiamo a comprare le merci, questo feticcio della nostra società, noi paghiamo anche le tangenti, se ci sono. Proseguendo nella casistica, nell'ambito societario, pensiamo ai dirigenti di banca nel momento delle fusioni. C'è stato un periodo di fusione tra gruppi bancari, in cui molte fusioni sono state in odore di interventi di tangenti. E poi la corruzione tra privati, quella più spicciola: gli affitti in nero, un fenomeno diffuso in Italia. Non sono norme forse di corruzione privata? Il dover pagare qualcosa in più per la stipula di un contratto o, come si è ricordato oggi, per la sua registrazione.

Vado molto velocemente sugli esempi, perché di norme repressive della corruzione tra privati esistono già nel nostro ordinamento. Tre, le prime tre, che molto velocemente richiamo sono punite come reati di pericolo. Prima, il comparaggio, forma affine alla corruzione, che si verifica quando il medico od il veterinario prescrive delle medicine, dei farmaci non per l'effettivo interesse del paziente, ma solo, o anche, perché sovvenzionato, ad esempio, da industrie farmaceutiche. In questa fattispecie l'interesse tutelato è quello di polizia sanitaria e manca un vero e proprio atto d'ufficio. Manca, quindi, quella corrispettività, in senso positivo perché viene incriminato non l'atto in quanto tale, ma l'attività, mutuando la sopra menzionata terminologia, la messa a libro paga del veterinario o del medico nei confronti dell'impresa che fornisce tangenti. Una seconda ipotesi è prevista dalla legge fallimentare, dall'art.233 sul mercato di voto. Anche in questo caso manca un atto d'ufficio per cui si può commettere il reato a prescindere dall'individuazione dell'atto, ed è sempre un reato di pericolo. Terzo, la frode sportiva, introdotta con la legge ormai di 23 anni fa. Anche questa fattispecie punita come reato di pericolo in cui, anche se in qualche modo sfumato, il profilo commerciale della trattativa è sempre esistente. Poi abbiamo altre forme. Tre casistiche dei reati in cui il momento consumativo del reato muta. Primo, l'ipotesi di turbata libertà degli incanti. Qui c'è la necessità non del pericolo, ma di un evento naturalistico per la consumazione del reato. Bisogna aver turbato la gara. Poi c'è il reato previsto dall'art. 28 del decreto del 2012 sui revisori contabili. Qui mi fermo molto brevemente su questa descrizione della fattispecie in quanto, secondo la normativa europea, la violazione con connesso atto corruttivo prevede la

violazione di un dovere. Questa è la formula generica. Noi in questa norma abbiamo introdotto “*la violazione degli obblighi inerente al loro ufficio*”. E’ evidente come questa terminologia assimi o quanto meno avvicini questa figura a quella della corruzione pubblica. In questa terminologia normativa si avverte il primo sintomo di qualcosa che stride, perché se noi vogliamo utilizzare una disciplina generale della corruzione, prima di tutto forse si dovrebbe fare una norma generale, non parcellizzarla o inserirla in una normativa speciale. Ma, in secondo luogo, se noi vogliamo introdurre un concetto che evoca e richiama abbastanza chiaramente la corruzione pubblica, se lo inseriamo in un contesto che è tutto in una prospettiva privatistica, quella norma diventa un corpo estraneo e diventa una di quelle fattispecie emblematiche, che rendono la norma non interpretabile e, soprattutto, non interpretata in giurisprudenza. E poi c’è la norma sicuramente più importante, quella dell’infedeltà patrimoniale, che è stata definita da tutti un’occasione mancata. Un aspetto positivo, però, questa norma ce l’ha: non siamo in presenza di *una truffa delle etichette*. La condotta sanzionata non viene definita corruzione privata, ma con il termine “*infedeltà*” si rappresenta un reato sicuramente a struttura plurisoggettiva o a concorso necessario, in cui l’infedeltà del soggetto viola il rapporto di agenzia con il datore di lavoro. E’ evidente come in questo caso sia tutelato il patrimonio dell’impresa ed è previsto un evento dannoso. Si procede a querela della persona offesa. Con la riforma del 2010, quindi sull’art. 2635 c.c., il legislatore ha fatto una scelta di campo precisa. Una tutela di interessi privatistici interni alla società e in cui la persona offesa è la società. In dottrina si è evidenziato il limite di questa opzione legislativa, in quanto bisognerebbe individuare chi sia la persona offesa, ma soprattutto quali poteri di controllo ha la persona offesa. Perché dare il diritto di querela a una persona che non accede alle informazioni è come non dargli nessun potere. E’ come non dare quel diritto, affermarlo, declamarlo ma poi renderlo del tutto privo di significato.

Stamattina ci siamo lamentati delle inadempienze del nostro legislatore, inadempienze che non risalgono solo alla convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione, che è dell’ottobre 2003, ma che ad esempio derivano da molto più lontano dall’azione comune della comunità europea del 1998, dalla convenzione sul diritto penale. Esaminiamo questa decisione quadro del 2003 che è quella che dovrebbe essere applicata con la legge, in questi giorni in discussione. Non voglio fare una esegesi di una norma che non è ancora entrata nell’ordinamento, mi limito a ricordare che si tratterebbe di dare attuazione a questa norma, che configura in modo estremamente chiaro lo schema di una corruzione propria antecedente, relativa ad un’attività professionale. Nel preambolo che è stato citato

oggi dal Prefetto di Rimini si affermano i motivi giustificativi della necessità di una norma penale, a tutela della corruzione tra privati. In particolare, ricordo come la corruzione tra privati è una minaccia allo stato di diritto, una distorsione della concorrenza, un ostacolo al corretto sviluppo economico e si prevede che le sanzioni devono colpire non solo i singoli, ma anche le persone giuridiche. E questa norma, da introdurre, è talmente penetrante che ha già risolto alcuni di quei problemi che, di solito, si pongono quando noi dobbiamo applicare le direttive europee. Primo principio: il principio di sussidiarietà: se non interviene il legislatore nazionale, la normativa comunitaria potrebbe intervenire in seconda battuta. Il problema è risolto perché si è esplicitamente indicata la pena, individuata nella forbice della reclusione tra 1 e 3 anni. Naturalmente questa normativa consente delle interpretazioni o meglio delle restrizioni nel momento dell'esecuzione stessa, pur sempre nel rispetto di quei principi.

Il nostro legislatore, per la verità, già con la legge n. 34 del 2008, con la legge finanziaria del 2008, si era impegnato a dare attuazione a questa decisione quadro. Il Governo ha redatto due disegni di legge: uno il n. 2171 del 2010, con l'introduzione dell'art. 513ter del Codice penale, numericamente successivo all'art. 512bis che sanziona l'illecita concorrenza, attuata con minacce alla volontà. Quindi la scelta del legislatore, nella proposta di legge del 2010, era quella di introdurre la tutela della libertà di concorrenza. Il disegno di legge n. 2156 del 2011, noto come "*decreto Alfano*", dal nome del Guardasigilli proponente, invece ha fatto qualcosa di diverso. Ha espunto il 513ter e ha rimodulato l'art. 2635 c.c., prima esaminato, con la modifica della rubrica in "*corruzione fra privati*". Quindi se dovesse passare questo testo, così com'è, saremo in presenza di un art. 2635 c.c., che disciplina la corruzione dei privati, pur lasciando identica la struttura, la fattispecie incriminatrice, il contesto dell'art. 2635 c.c., con alcuni cambiamenti che lasciano comunque intatto, per quello che qui mi interessa, l'evento naturalistico, l'evento di danno.

Stamattina si è ricordato come noi, quest'estate del 2012, abbiamo finalmente ratificato la convenzione di Strasburgo. Si è citato spesso oggi, nell'ottica del reato di auto riciclaggio, il procedimento penale in cui un autorevole esponente ministro aveva detto di aver acquistato una casa con dei soldi, ricevuti a sua insaputa. Io non intendo parlare di questa vicenda, perché sono stato uno dei magistrati che ha istruito quel procedimento, quando lavoravo a Perugia. Quindi non utilizzo quell'esempio per discutere delle affinità dei beni tutelati nel paradigma comunitario tra il reato di auto riciclaggio e quello della corruzione tra privati. Mi limito a segnalare che la finalità di quest'ultimo reato sembra quella della tutela della libera concorrenza, in una descrizione della fattispecie

secondo un modello pubblicistico, secondo un modello istituzionale. La società intesa in senso istituzionale. Si è in presenza di un reato proprio, o comunque a soggettività ristretta, che sanziona la corruzione propria antecedente.

In questo contesto, si deve inserire l'attività giudiziale di repressione delle condotte giudiziali e ben vengano sia le attività di collaborazione tra distinti organi istituzionali, che i protocolli investigativi. Da poco più di un anno dirigo la Procura di Forlì e mi piace segnalare l'attività dei miei colleghi, che tuttora lavorano con me, in quanto, pur essendo una Procura di provincia, è stata negli ultimi anni citata nelle relazioni annuali dell'UIF della Banca d'Italia per la continuità dei rapporti investigativi. Stamattina ho sentito parlare di protocolli. I protocolli non servono a niente se declamano regole scritte sulla carta e non attuate. Sono invece essenziali se rappresentano la consacrazione di prassi virtuose, che possono essere condivise e diffuse. La Procura di Forlì sta stipulando un protocollo, ormai in dirittura di arrivo, con l'Agenzia delle Entrate dell'Emilia Romagna e con la Guardia di Finanza. Un Protocollo di indagini che consentirà la velocizzazione dei termini di attività investigativa.

Sappiamo benissimo la frustrazione quotidiana delle nostre aule giudiziarie in cui spesso il risultato processuale non appare adeguato allo sforzo investigativo profuso, ma una visione disincanta dell'intervento giudiziale non deve scalfire il valore dell'affermazione della cultura della legalità. Una cultura che deve recuperare l'etica degli affari. Io non voglio entrare naturalmente nel rapporto tormentato tra morale e diritto. Possiamo e dobbiamo tenere distinte la sanzione penale dalla sanzione morale, ovviamente, ma non possiamo ignorare che il diritto serve anche a una forma di etica sociale. Ma le istituzioni a cosa servono se non devono servire a dare un diritto penale giusto, condiviso, che non ci sia distinzione, che non ci sia un diritto per pochi, un diritto a bassa velocità per i reati societari ed un diritto ad alta società verso gli outsider sociali? Mi riferisco, in primo luogo, ai reati nei confronti dei cittadini extracomunitari, ma non solo a quelli, penso anche alla normativa emergenziale in materia di manifestazioni sportive. Io non provo nessuna passione per gli ultras degli stadi calcistici, ma andiamo a vedere qual è la sanzione per chi viola il dapo e vediamo le sanzioni per gli amministratori di società che sottraggono illegalmente milioni di euro. Guardiamo le sanzioni, guardiamo la procedibilità. E' questo uno Stato che può portare alla coesione sociale? Al senso di giustizia che noi istituzioni dobbiamo dare?

So bene che lo scetticismo verso l'intervento giudiziale nel settore degli affari è risalente nel tempo. Nel 1971 quando Romano e Marinucci scrivevano quell'articolo sopra citato, usciva un film con Gassman e Tognazzi, “*In nome*

del popolo italiano”, che molti conoscono. C’era questo magistrato, prima pretore e poi giudice istruttore, abituale lettore del quotidiano “*L’Unità*”, rappresentato da Tognazzi, che cercava di arrestare l’imprenditore, interpretato da Gassman. Siamo sempre nel 1971. Questo Gassman è un imprenditore, molto dinamico, decisamente arrogante che dimostra tutto il suo potere economico di fronte a un burocrate, come fondamentale è un burocrate, il magistrato inquirente, che esibisce all’impiegato statale tutto il suo successo economico e con le donne, quindi con gli affari e nel sesso. Nonostante gli sforzi, il giudice non riesce ad incastrare l’imprenditore. Finché muore una giovane studentessa e Tognazzi, questo giudice, riesce a incolpare Gassman e finalmente lo arresta. Il film finisce con una scena in cui la nazionale italiana vince contro quella inglese ai campionati mondiali di calcio. Esce il popolo plaudente con tante facce di Gassman, esultano, fanno quelle scene che noi siamo abituati a vedere quando l’Italia calcistica vince e Tognazzi legge un diario, in cui si scopre che la ragazza si era probabilmente suicidata. In quel momento Tognazzi strappa il diario e lo butta nel cesto dell’immondizia. Questo film sembra dar voce all’italica sfiducia verso la giustizia, quindi, verso la capacità della magistratura di non essere ideologizzata. Di una magistratura che magari cerca di colpire un imprenditore e, se non ci riesce, lo colpisce per problemi legati al sesso. E’ il 1971, cerco sempre di sottolinearlo. Quest’avversione nei confronti della magistratura credo sia aumentata in questi anni, ma io non credo che la cultura della legalità possa prescindere da un recupero delle regole. L’altro film che mi piace ricordare è quello “*concorrenza sleale*” di Ettore Scola. Un film in cui due commercianti interpretati, da Abatantuono e Castellitto, che hanno dei negozi vicini, si fanno concorrenza sleale. Siamo nel periodo fascista. Uno dei due è ebreo, arriveranno le leggi razziali e con le leggi razziali si supereranno le loro diversità e si ricreerà uno strumento di coesione sociale, ma sarà troppo tardi, perché ormai le leggi razziali sono entrate in vigore ed il commerciante ebraico perderà la sua possibilità di lavoro.

Ecco, il mercato esiste e per tornare alla lirica di Holderlin, io, che non conosco il tedesco, la vedo a volte tradotta in altri termini, in parte diversi: “*Alla folla piace ciò che vale sulla piazza del mercato e servono reazioni violente. Credo nel divino solo chi divino già è*”. Al di là della nozione di divino che Holderlin ha, per cui chi sognava era un divino e chi rifletteva era un mendicante, io credo che con questa affermazione si ricordi anche la violenza che nel mercato c’è. Io credo che uno Stato debba sostituire ad un mercato di servi, che adulano, e di poteri violenti, un mercato di cittadini liberi che competono e di arbitri che regolano. Questo lo si ottiene con la riduzione degli spazi di segretezza,

rendendo le informazioni gestibili, assicurando la trasparenza, facendo sì che tutti i terzi esclusi, e sono sempre più esclusi nella società, possano accedere a fonti informative e anche a fonti informative private. Nei limiti, ovviamente, della riservatezza, ma senza permettere che possano considerarsi “*private*” forme di corruzione che riversano inevitabilmente i loro effetti sulla circolazione delle merci. Il legislatore non può certo eliminare gli adulatori e i servi sciocchi, ma deve eliminare la *schiavitù* e per far questo deve adottare quelle forme di intervento, di vario livello, in cui lo strumento penale è l’estrema *ratio*, in quanto tale assolutamente necessario. E questo non lo dico perché io creda a una funzione taumaturgica del diritto penale, ma perché credo che il diritto penale sia espressione della collettività nel suo senso più nobile. Non come repressione di chi ha sbagliato, ma a difesa di chi non ha diritti. Grazie.

**INFEDeltà E CONFLITTI NELLO STATUTO PENALE DELL'IMPRESA
ALLA VIGILIA DELLA "NUOVA" CORRUZIONE PRIVATA.**

di MARCO MARTINES

Avvocato in Forlì - Presidente Camera Penale della Romagna

* * *

Non spaventatevi innanzitutto per la lunghezza del titolo della mia relazione. È semplicemente un modo di cogliere un momento importante che è quello di una riflessione che viene imposta a noi tutti, dalla prossima entrata in vigore, sicura dal mio punto di vista, di una norma che sanziona la corruzione privata in adempimento di un obbligo comunitario che l'Italia ha sottoscritto ancora diversissimo tempo fa.

È un'occasione irripetibile anche per me, ve lo dico sinceramente, perché io, nella mia esperienza professionale, mi sono diverse volte imbattuto in figure di reato che possiamo descrivere genericamente in termini di infedeltà nell'ambito del settore del mercato, del settore societario, del settore economico.

E mi sono spesso chiesto, poiché le norme che sanzionano le infedeltà sono tante, alcune sono state molto ben ricordate dal Procuratore Sottani, se ci fosse, tra queste norme così eterogenee, un qualche elemento che le accomunasse e che in qualche modo ne giustificasse, dico francamente, la irrazionalità.

Questa è stata l'occasione per offrirvi un mio contributo all'individuazione di questo momento.

E secondo me il vizio che è scontato dal nostro attuale sistema di repressione dell'infedeltà e del conflitto d'interessi, è un vizio che si ripete molte volte nel nostro ordinamento, e cioè quello di considerare la sanzione penale non già come propria di un precetto che si trovi all'interno dello stesso ordinamento penale ma, viceversa, come momento meramente punitivo rispetto a un precetto che è stato congeniato riguardo agli interessi propri di un diverso ordinamento che è quello codicistico, civilistico, del conflitto d'interessi.

È qui il vero problema.

Perché affermo questo? Perché in realtà, se voi ci pensate, l'attuale – e speriamo che cambi – norma che in qualche modo detta i termini della tutela penalistica, è una norma di diritto civile.

È l'articolo 2.391 del Codice Civile, riformulato e che, attenzione bene, pre-

scrive a determinati soggetti, vedremo quali, determinati comportamenti, ed è intitolato, diversamente dal vecchio articolo 2.391, non più conflitto d'interessi, ma è intitolato: Interessi degli amministratori.

Il titolo ci mette già in allarme? Che cosa significa?

Che mentre il vecchio articolo 2.391 sanzionava il comportamento di quell'amministratore che, avendo un interesse in conflitto con la società, non lo denunciava e non si asteneva dalla deliberazione relativa all'operazione per la quale si poneva l'interesse e il conflitto, ebbene, improvvisamente il quadro muta.

Non si configura più una situazione di mero conflitto, il che vuol dire semplicemente che l'interesse che fa capo all'amministratore, direttamente o indirettamente, se realizzato diventa incompatibile con l'interesse curato dalla società, ma si trasforma in un obbligo dell'amministratore di denunciare un qualsiasi interesse, non un interesse in conflitto, ma un qualsiasi interesse che egli nutra, direttamente o indirettamente, ancorché sia compatibile con quello della società, in relazione a quell'operazione, ancorché sia in contrasto, ancorché addirittura sia coincidente con quello della società.

Cioè, all'amministratore non è più rimessa la valutazione sulla presenza di un interesse che confligga, ma è rimessa semplicemente la rappresentazione di un qualsivoglia interesse, purché collegato all'operazione.

Se così è, però, ecco che la norma muta totalmente gli obblighi. Scompare l'obbligo di astensione dalla deliberazione, non c'è più, nessuna norma più prescrive all'amministratore, portatore di un interesse, non parlo d'interesse in conflitto, di un interesse purchessia, di astenersi dalla deliberazione che il Consiglio dovrà assumere a proposito di quell'operazione.

Gli impone un “certosino” obbligo di denuncia che l'articolo 2.391 si perita di descrivere nel senso che deve essere precisata natura, termine, origine e portata di quel determinato interesse, specifica, qualora si tratti di amministratore delegato, un obbligo di astenersi, attenzione bene, non dal votare ma dal compiere quella determinata operazione rispetto alla quale un interesse purchessia sia da lui nutrito; delinea il dovere contestuale, nel momento in cui egli si astiene da compiere quella determinata operazione, di investire il Consiglio di Amministrazione, nel quale egli non è affatto impedito a votare, della operazione stessa rispetto alla quale egli si trova in conflitto.

Quindi, notizia al Consiglio, nei termini perfetti, delineati, e ancora convocazione dello stesso Consiglio.

Qualora l'amministratore sia unico non è neanche prescritto l'obbligo di astenersi da quell'operazione, è proscritto semplicemente che la notizia debba

essere data al Collegio sindacale, di quella determinata operazione, e debba essere data alla prima assemblea utile. Quindi, evidentemente, visto che l'assemblea, come voi ben sapete, è investita di alcun potere gestorio, è chiaro che interverrà soltanto in un momento successivo e, in quel momento successivo, le sarà data notizia.

Prescrive ancora, l'articolo 2.391, che la deliberazione del Consiglio di Amministrazione debba essere adeguatamente motivata in ordine alle ragioni e alla convenienza, per la società, dell'operazione.

Qual è, dunque, il termine dell'obbligo che il diritto civile prescrive e che il diritto penale, vedremo come, sanziona?

I termini sono questi: sì, tu amministratore, sei tenuto a denunciare in termini completi l'interesse di cui sei portatore, non importa che tu lo valuti come in conflitto, ci penseranno altri, sei tenuto ad investirne il Consiglio di Amministrazione ove esistente, sei tenuto a sospendere l'operazione fino a che il Consiglio non deliberi, ma attenzione, non sei tenuto ad astenerti dalla delibera.

Anzi, il legislatore del nuovo 2.391 sembra invece favorire questo momento di discussione, a una condizione: che la discussione sia informata, e cioè che il portatore dell'interesse lo esprima in termini talmente completi da poter esercitare il proprio diritto di discutere e di votare, reputandolo compatibile con l'interesse sociale, sempre che, vi dicevo, vi siano questi estremi.

È chiaro che l'universo cambia. E se cambia l'universo evidentemente poi dobbiamo fare i conti con quanto il diritto penale prescrive in alcune norme che dobbiamo applicare, proprio con riguardo alla violazione di un obbligo dettato in un ramo diverso.

Ora, nel 2005 è stata introdotta una norma che sanziona questo obbligo. L'articolo 2.629-bis del Codice Civile è intitolato, impropriamente: omessa comunicazione del conflitto d'interessi. Dico impropriamente perché parla di conflitto quando il conflitto d'interessi, inteso nel senso che vi ho detto, come incompatibilità tra l'uno e l'altro, non costituisce più il nucleo della repressione penale, almeno secondo questa norma, poiché viene semplicemente sanzionato il comportamento dell'amministratore che non osserva i primi 2 commi dell'articolo 2.391, cioè quello relativo alla notizia e quello relativo all'astensione dall'operazione se si tratta dell'amministratore delegato. Primo comma.

Ora voi mi capite, che da un lato questa norma risulta congeniata in relazione a una categoria un momentino più ristretta, e cioè all'amministratore di società che agiscono sul mercato finanziario e in ordine all'amministratore degli Enti soggetti a vigilanza, quindi banche, assicurazioni, società finanziarie.

Ciò che mi sembra dover essere rimarcato è questo: la sanzione rispetto a un precetto per esempio di denuncia o di notizia, in termini di natura – perdonatemi – portata, rilevanza, termini dell’operazione, come si concilia con il diritto penale, laddove per esempio questa informazione sia carente del requisito della natura, ma sia magari in presenza del requisito del termine, della portata e dell’origine? Dobbiamo sanzionarla per forza penalmente? E questo è un primo interrogativo che ci poniamo.

Molto meglio era l’articolo 2.631 previgente che lasciava al Giudice una ovvia, secondo me, discrezionalità, ma in senso buono intendo, in ordine alla definizione della efficienza della notizia rispetto all’interesse tutelato. Semplicemente si diceva: si deve denunciare la presenza di un determinato interesse, dopodiché la completezza di questa informazione doveva essere rapportata evidentemente alle circostanze del caso concreto. Oggi ci possiamo trovare a dovere sanzionare penalmente un amministratore che magari non ha riferito sull’origine, ma riferendo sulla natura, sulla portata e sui termini, abbia reso un’informazione che possa ritenersi, dal punto di vista dell’effettività, sufficientemente completa.

È tanto vero questo che l’articolo 2.629-bis pare, ed è qui che mi associo al dottor Di Vizio nella sua considerazione, pare doversi scusare per la repressione di questo adempimento così formalistico, aggiungendo che cosa? Aggiungendo la necessità di un requisito ulteriore, e cioè che da questa omissione, da questo inadempimento dell’amministratore, derivi un documento, un danno vero e proprio per la società o per i terzi. E questo rende evidentemente necessaria una tematica di effettività. Quella stessa tematica di effettività che invece scompare per esempio nell’articolo 136 del Testo Unico bancario, in cui noi vedremo una tematica sempre relativa alla presenza di un interesse non necessariamente confliggente, in virtù della quale la condotta del soggetto qualificato viene punita indipendentemente dalla concreta realizzazione di un danno della società o dei terzi.

Il quadro si complica ulteriormente, perché? Ed è qui l’aspetto che mi pare di dovervi segnalare. Quando noi ci troviamo - e il dottor Di Vizio l’ha bene rappresentato - non nell’ambito di una società soggetta a vigilanza o che agisca nel mercato azionario, ma ci troviamo all’interno di quel 90% di società che, viceversa, operano fuori da questi schemi, esiste una norma che reprima l’agire dell’amministratore in conflitto d’interessi? Allora, la risposta è sì, quella norma esiste. Ed è proprio l’articolo 2.634 del Codice Civile che reprime l’infedeltà patrimoniale sulla base di un presupposto. Finalmente ritorna il conflitto d’interessi.

Se voi leggeste l’articolo 2.634, troverete come venga punito il comporta-

mento del soggetto titolato, amministratore, liquidatore eccetera, il quale, presupponendosi un conflitto d'interessi – finalmente si dice conflitto d'interessi e non “presenza d'interessi” - presupponendosi un conflitto d'interessi, ebbene, effettui un atto di disposizione del patrimonio sociale, dei beni sociali, agendo per altro intenzionalmente in danno della società e, nel contempo, operando, desiderando un ingiusto profitto o vantaggio personale.

Voi mi capite come la norma da un lato cerchi di coprire un vuoto di tutela, ma nello stesso tempo, evidentemente, essendo concepita con la presenza di tutta una serie di requisiti, in particolare soggettivi, l'avverbio intenzionalmente è estremamente decisivo da questo punto di vista, evidentemente finisca per restringere il campo di tutela rispetto a situazioni di questo tipo.

E non dimentichiamo che non è un caso, e il dottor Di Vizio l'ha ancora ricordato, che molto spesso si utilizza, proprio perché l'articolo 2.634 è norma, per così dire, che prevede tali e tanti requisiti da essere di difficile applicazione, si preferisce il ricorso alla vecchia figura dell'appropriazione indebita proprio per colpire determinati comportamenti quando? Quando a monte di questi non si possa configurare un conflitto d'interessi.

Perché attenzione, chiariamoci questo, non esiste nel nostro diritto una definizione di conflitto d'interessi, esiste una tipizzazione nell'articolo 2.390 del Codice Civile, con riguardo al divieto di concorrenza dell'amministratore. È però vero che, per quanto riguarda l'infedeltà patrimoniale, noi non dobbiamo pensare che esista un conflitto d'interessi soltanto perché l'amministratore intenda perseguire il semplice interesse di arricchirsi in danno della società. L'amministratore il quale, per così dire, si appropri del profitto relativo a una determinata operazione, è in conflitto d'interessi con la società che amministra? Non lo è. Giacché, perché vi sia la figura del conflitto d'interessi, occorre che l'interesse in conflitto sia comunque un interesse tutelato dall'ordinamento. Il semplice interesse ad arricchirsi, senza causa, in danno di qualcun altro, non è un interesse tutelato dall'ordinamento, rispetto al quale si possa configurare una situazione di conflitto.

Quindi ricorrerà, in questo caso, la figura dell'appropriazione indebita, non ricorrerà la figura dell'infedeltà patrimoniale, ricorrerà questa figura quando, viceversa, ci sia una situazione qualificata. L'amministratore è titolare di una società concorrente, oppure ha relazioni indirette con società concorrenti, e allora pone in essere atti di disposizione patrimoniali, quali lo sviamento di clientela, quali per esempio lo storno di dipendenti, agendo sui beni sociali anche di carattere immobiliare, cosa che, per esempio, la figura dell'appropriazione indebita non contempla.

Ecco, dunque, che noi ci troviamo, per quanto riguarda le figure d'infedeltà che abbiamo visto, di fronte a delle ipotesi in cui comunque la rilevanza penale della condotta è tale soltanto se e in quanto esista un conflitto d'interessi in ogni modo nei minimi comuni denominatori, che ho accennato, da un lato. E dall'altro realizzi un documento di un limitato interesse. E qui si pone un grosso problema con riguardo alla presenza d'interessi più ampi, quali quelli dei risparmiatori, quelli di chiunque evidentemente venga in contatto con la realtà, i fornitori, le banche eccetera, realizzi – vi dicevo – un documento per l'interesse alla tutela del patrimonio sociale.

Brevissimamente, la figura finitima del conflitto d'interessi, che tale non è, relativo agli operatori bancari, è invece disegnata in una maniera totalmente diversa.

Qual è il divieto? Il divieto è questo: si prescinde dalla figura dell'interesse, si fa un semplice richiamo agli obblighi previsti dall'articolo 2.391, ma la centralità del divieto consiste in che cosa? Nell'assunzione da parte dell'amministratore o della figura qualificata, Sindaco eccetera, di una qualsivoglia obbligazione tra egli e l'Ente cui è collegato o la persona cui è collegato, direttamente o indirettamente, e la banca che amministra, semplicemente questo. È solo questo l'obbligo sanzionato, ed è sanzionato per il solo fatto che tale obbligazione venga assunta. La norma non pone nessun altro requisito, nessuno, non pone obblighi di astensione. Pone, certamente perché l'articolo 2.391 del Codice Civile è richiamato, ovviamente e a maggior ragione, per gli amministratori bancari, pone un onere, un obbligo di informazione, in termini completi, ma non pone un obbligo di astensione neanche qui dalla deliberazione. Tant'è vero che siccome la norma ancora la liceità dell'assunzione dell'obbligazione a una delibera unanime del Consiglio di Amministrazione, e addirittura al consenso, chiamiamolo così, e all'approvazione di tutto il collegio sindacale, ebbene, tant'è vero che questo è, ci dovremmo porre il problema dell'integrazione di questa fattispecie scriminante nel caso in cui proprio l'amministratore, che si trova in questa situazione, si astenga, così non integrando l'unanimità per mancanza di almeno uno di coloro cui nessuna norma pone il dovere di astensione.

Chiaro, e a me sembra chiaro, che da questo punto di vista, se questa delibera interviene, e intervenga su questa operazione, non si possa ipotizzare un concorso nel reato da parte di coloro i quali, esercitando legittimamente il diritto di voto, e parlo degli altri amministratori, approvino questa delibera, approvino questa operazione, poiché il divieto concerne non l'approvazione dell'operazione, ma concerne naturalmente il compimento dell'operazione in difetto degli elementi che la giustifichino.

Altro aspetto è quello, già per la verità affrontato dal dottor Sottani, io ve lo segnalo soltanto sotto questo profilo che mi sembra interessante. La norma dell'articolo 2.635 è un ramo secco del nostro Ordinamento, non mi risulta che sia mai stato applicato se non di recente. Ora c'è una reviviscenza di attenzione verso questa norma, ci sono stati dei casi eclatanti, uno fra i tanti quello della Banca Popolare di Milano, in cui sono state anche applicate misure di natura cautelare, configurandosi la condotta repressa dall'articolo 2.635, nel fatto dell'amministratore di istituto bancario che, dietro remunerazione, benefici attraverso finanziamenti determinate persone.

Ecco, allora qui però ci troviamo di fronte a una norma che non è di semplice applicazione, perché? Perché essa reprime una corruzione ancorandone la rilevanza penale non già al puro e semplice scambio di promesse, cioè io ti do tanto in quanto tu mi prometta qualche cosa, e viceversa, ma in base a un contratto che sia eseguito. Cioè, mentre la corruzione classica, quella che noi conosciamo, nel campo del pubblico, concepisce la repressione penalistica del mero impegno del pubblico ufficiale a compiere un atto contrario al proprio ufficio, così non è in questa figura di corruzione. Bisogna che l'atto contrario all'ufficio venga compiuto perché questa corruzione venga punita. Bisogna non solo che sia compiuto questo atto contrario all'ufficio, e vediamo quale tipo di atto, ma occorre anche che questo atto contrario abbia cagionato un nocumento alla società.

Quindi, c'è ancora tutta una serie di atti, magari eticamente riprovevoli, magari meritevoli di sanzione penale, che in realtà, sulla base dell'ordinamento attuale, tale sanzione non incontreranno.

Caso classico. Pensate al quadro, non dico neanche al dirigente, perché molto spesso queste situazioni sono a livello di quadri impiegatizi, il quale scelga l'artigiano x anziché l'artigiano y, come fornitore di una grande società. E ciò faccia facendosi retribuire.

Allora, se il contratto di somministrazione è un contratto economicamente conveniente alla società e quindi tutela adeguatamente il patrimonio sociale, dov'è la rilevanza penale di questa condotta? Non c'è, non ci sarà.

Vi sarebbe soltanto se noi prefigurassimo lo scenario che pare essere quello in corso di realizzazione attraverso la realizzazione della decisione Quadro del Consiglio della Comunità Europea. Nel senso che vada a individuare l'interesse tutelato non soltanto nel patrimonio sociale, ma anche nell'interesse dei risparmiatori, nell'interesse della concorrenza. Allora sì che questa condotta sarà penalmente rilevante. Ma lo sarà a maggior ragione se sarà repressa questa condotta soltanto per il solo fatto che venga promessa, e non per il solo fatto che

venga realizzata. Ed è questa la direzione della decisione Quadro, che contiene già - ecco, attenzione bene - un precetto già definito, cioè noi sappiamo già che sarà così. Quando il Decreto Legislativo di attuazione finalmente conoscerà la luce, noi lo vedremo congegnato in questi termini. E non potrà essere diversamente perché appartiene alla decisione Quadro e appartiene all'articolo 29 della Legge Delega. E il termine sarà questo, quello di una corruzione propria, vuol dire che viene retribuito un atto contrario ai doveri di ufficio, ai doveri privatistici, e viene punito un atto contrario - pardon - ai doveri privatistici, ma anche quando questo atto contrario sia oggetto di una semplice promessa e non sia ancora realizzato. E verrà punito però, in quanto questo atto segua la promessa.

E qui c'è un altro problema: quando la retribuzione da parte del privato segua l'atto contrario al dovere d'ufficio, non ci sarà punizione, ripeto, non ci sarà punizione perché è punita solo la corruzione antecedente, non quella susseguente. E anche quando si compia un atto conforme ai propri doveri e si venga retribuiti per questo, non ci sarà punizione. Dunque, il perimetro della corruzione privata si estende, ma non tanto quanto quello della corruzione pubblica.

Ancora, il perimetro si estenderà, e questo è un aspetto che va evidenziato, anche se oggi parliamo di reati contro l'economia, attenzione bene, con riguardo a tutti gli Enti privati. Cioè, saranno interessati dalla nuova figura di corruzione, e questo lo dice la decisione GAI, lo dice l'articolo 29 della Legge Delega, tutti gli Enti privati: fondazioni, associazioni non riconosciute, comitati, tutti, e tutti saranno interessati da questa nuova figura. Così come saranno interessati da questa nuova figura soltanto coloro i quali rivestano una determinata posizione professionale, sia per quanto riguarda chi dà, sia per quanto riguarda chi riceve.

E, in altre parole, soltanto quando si agisca nell'esercizio di una determinata posizione professionale, si potrà essere incriminati, sia in quanto promittente, sia in quanto ricevente. Non un *quivis de populo*, sarà sempre un reato proprio, ancorato a determinate qualificazioni professionali, dipendente, dirigente, di quel determinato Ente privato.

Ultimo dato e ho veramente terminato, lasciando alla vostra riflessione queste considerazioni.

Non riempiamoci la bocca delle nuove frontiere della corruzione privata, perché il problema non è tanto la configurazione di una nuova fattispecie penalistica, o meglio, è anche quello il problema, ma poi il problema è come rendere efficace questa norma.

Perché dico questo? La Comunità Europea prevede che la sanzione massima, usa l'avverbio almeno, debba andare tra uno e tre anni di reclusione. L'articolo 29 non prevede, per il legislatore delegato, sanzioni massime o minime. Allora, il diritto premiale – noi avvocati lo sappiamo bene – non funziona in una situazione di questo genere. Non funziona per la semplice ragione che ci troviamo di fronte a soglie editali agevolmente fronteggiabili senza che vi sia bisogno di norme che dimezzino la pena nei confronti di chi collabora con l'Autorità Giudiziaria, occorre qualcos'altro. E la mia esperienza mi dice, ed io vi lancio questo spunto di riflessione, che in un sistema come il nostro, in cui la sanzione penale non è quasi mai concreta ed effettiva, c'è un solo terreno sul quale agire, quello delle incapacità esterne alla sanzione penale. La previsione, per esempio, in capo a chi sia stato condannato o abbia magari patteggiato una pena per la corruzione privata, di determinate incapacità: di amministrare, di stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione, di essere iscritto nel registro degli esercenti il commercio. Attenzione, incapacità che però non siano pene accessorie, perché se sono pene accessorie la sospensione condizionale della pena le rende vane. Bisogna stabilirle come incapacità nelle norme dei singoli sottosistemi, relativi all'amministrazione di società, alla disciplina del commercio e quant'altro, e prevedere poi, come effetto premiale, il riacquisto di tutte queste capacità.

Allora sì che, forse, siamo sulla strada di un efficace trattamento processuale di queste situazioni. Questo è il punto. Cioè, la sfida vera non è la previsione di una nuova norma incriminatrice, ne abbiamo tante, ne abbiamo troppe, francamente; la sfida vera è il come poter pervenire in modo efficace alla disvelazione, chiamiamola così, e poi alla persecuzione di questi fenomeni.

Uno dei modi potrebbe essere quello che lascio alla vostra riflessione, ve ne possono essere altri, in materia per esempio patrimoniale: confisca per equivalente, altri che possiamo congegnare, ma è questa la vera sfida, non tanto quella della creazione di una norma incriminatrice che resta francamente fine a se stessa e corre il rischio di restare un ramo secco, come l'articolo 2.635 attuale.

Vi ringrazio dell'attenzione.

L'EVASIONE INTERPRETATIVA
E L'ASSETTO DELINEATO DAL D.LGS. 74/2000:
UNA SCELTA SUPERATA CHE AVVELENA IL SISTEMA.

di MARCO DI SIENA
Avvocato in Roma

* * *

1. Premessa. 2. L'evasione interpretativa come fatto penalmente sanzionabile nell'assetto delineato del D.Lgs. 74/2000: un giudizio di sintesi sui risultati di tale opzione punitiva. 3. Conclusioni.

1. Premessa.

A mio avviso la tematica della sanzionabilità penale delle condotte interpretative costituisce un argomento su cui, in dottrina, si fa fatica a condurre una riflessione scevra da preconcetti e contrapposizioni ideologiche. L'argomento - del resto - è uno di quelli in cui l'interazione fra chi si dedica al diritto tributario e chi, di contro, *vive* in prima persona la dinamica del procedimento penale è quanto mai difficile. In questo periodo se ne hanno numerosi riscontri in occasione degli ormai frequenti incontri fra penalisti e tributaristi occasionati dalle vicende giudiziali di “D&G” ovvero da quelle di “Brontos” *et similia*; degli incontri in cui - in modo ricorrente - si assiste ad una sorta di *scontro di civiltà* fra i fiscalisti tutti protesi (in modo spesso involuto) all'individuazione di un possibile *discrimen* fra il dolo di evasione e quello di elusione ed i penalisti che, salvo rare eccezioni, sulla base della formulazione delle norme incriminatrici non ravvisano motivo per distinguere fra condotte asseritamente elusive ed evasive in quanto entrambe conducono al medesimo evento materiale rappresentato dalla presentazione di una dichiarazione *sottomanifestante*. È, allora, palese come - allo stato - si sia in una fase di *stallo* alla cui razionalizzazione non concorre di certo l'enfasi mediatica determinata dalla visione *bellicistica* dell'attività di *contrasto permanente* all'evasione; una visione che spesso alimenta la percezione (sociologica più che giuridica) secondo cui i grandi contribuenti evaderebbero in maniera sofisticata e significativa ma pur sempre *sul filo* dell'interpretazione normativa mentre l'ampia platea degli autonomi, per il proprio

carattere *destrutturato*, realizzerebbe forme di evasione più *grezza* e diffusa (ma meno importanti in termini quantitativi almeno a livello individuale) attraverso il semplice occultamento dei corrispettivi ovvero la simulazione di costi fittizi. Che si sia in un *cul de sac*, d'altronde, è dimostrato dalle stesse reazioni emotive generate dal recente disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale di cui (forse anche per il basso profilo complessivo dello stesso) si è finora discusso soprattutto (se non solo) per le previsioni in tema di repressione penale dei fenomeni elusivi/abusivi. In una siffatta situazione v'è allora da chiedersi – riprendendo degli spunti di riflessione già elaborati su questa rivista¹ – se nel sistema penale tributario non ci sia qualcosa di patologico e se quindi – ad oltre dodici anni dall'entrata in vigore del D.Lgs. 74/2000 – non valga la pena di riflettere sulla perdurante validità di talune delle scelte *strategiche* effettuate in occasione della riforma del 2000.

2. L'evasione interpretativa come fatto penalmente sanzionabile nell'assetto delineato del D.Lgs. 74/2000: un giudizio di sintesi sui risultati di tale opzione punitiva.

A me sembra che questi anni di applicazione del D.Lgs. 74/2000 abbiano posto in luce come la scelta di rendere (pur con taluni temperamenti²) la differente valutazione giuridica degli eventi aziendali un fatto idoneo a determinare l'integrazione delle fattispecie dichiarative non abbia dato un buon risultato complessivo. L'origine di questa opzione punitiva è nota ed è da fare risalire al volontà del legislatore del 2000³ di abbandonare l'impostazione tipica (ritenuta a torto o a ragione *semplificistica*) propria della L. 516/82. Con il D.Lgs. 74/2000 si è ritenuto che non vi fosse motivo per prefigurare una reazione punitiva differente per chi presentasse una dichiarazione *sottomanifestante* previa omessa contabilizzazione dei ricavi (ossia facesse - *volgarmente* - il *nero*) e chi, invece, giungesse al medesimo risultato in forza di una condotta che – ferma restando la rappresentazione dei fatti gestionali – ne fornisse una qualificazione giuridica differente da quella ritenuta coerente. Una scelta rispettabile in termini concettuali (forse comprensibile quale *reazione alla manette agli evasori* che, nel

1 In tal senso, ad esempio, si vedano gli interventi di D. STEVANATO e di R. LUPU sul n. 2/2012 di questa rivista.

2 Si vedano, ad esempio, gli artt. 7 e 16 del D.Lgs. 74/2000 la cui concreta applicazione, tuttavia, è assolutamente infrequente.

3 In realtà, come ho avuto modo di rilevare in altre occasioni (in tal senso rinvio, ad esempio, a M. DI SIENA, *Quale evoluzione per il diritto penale tributario?*, in Riv. dir. trib., 2007, III, pag. 71 e ss.) la riforma del diritto penale tributario delineata dalla L. 205/99 ed attuata dal D.Lgs. 74/2000 è concettualmente radicata in elaborazioni risalenti ai primi anni '90 e ciò ne rende l'approccio assai meno *moderno* di quanto possa ritenersi sulla scorta della sola indagine cronologica.

suo complesso, aveva dato cattiva prova di sé) ma che – con il senno di poi – è risultata inefficiente e non ha certamente migliorato la capacità preventiva del sistema. Prima di tutto, tuttavia, intendo fare una precisazione sugli *equivoci* che talvolta contraddistinguono la nozione stessa di evasione interpretativa. Sovente, infatti, si riconducono a tale figura anche delle situazioni che di *interpretativo* in senso proprio hanno ben poco: simulazioni negoziali più o meno nette, tentativi di mascheramento di fenomeni chiaramente fattuali quali la residenza fiscale del contribuente, alterazioni (più o meno capziose) del prezzo delle transazioni *infragruppo* in violazione della disciplina del *transfer price* e circostanze similari. Ebbene – senza infingimenti – occorre dire che tali comportamenti (che pure nella *vulgata* divengono talvolta una forma di evasione interpretativa *tout court*) presuppongono ben poco del fenomeno ermeneutico e riguardano principalmente *fatti materiali*. L’evasione interpretativa è altro: è – ad esempio - la riqualificazione della sequenza conferimento d’azienda e cessione della partecipazione come compravendita d’azienda; è il disconoscimento del regime fiscale in concreto applicato per prefigurarne un altro asseritamente più rispondente alla realtà⁴; è la cosiddetta *riqualificazione* che, tuttavia, non ha nulla a che vedere con i criteri d’interpretazione contrattuale e mira a ricostruire le medesime vicende materiali secondo un *percorso* diverso da quello formalmente invocato dai contraenti ritenendosi quest’ultimo *viziato* da una volontà abusiva. Ebbene una volta chiariti quelli che sono i confini del fenomeno dell’evasione cosiddetta interpretativa, nessun dubbio - a mio giudizio - sulla circostanza che l’esperienza abbia dimostrato la totale inopportunità di una possibile *ricaduta* penale di tale genere di condotte. E ciò per più motivazioni che mi appaiono tendenzialmente oggettive.

In primo luogo perché – come ho avuto modo di anticipare – è del tutto opinabile che l’attrazione alla sfera del *penalmente sanzionabile* delle condotte interpretative abbia realmente incrementato l’efficacia preventiva dell’apparato punitivo nel suo complesso. Ammesso e non concesso che l’incremento dei flussi finanziari connessi all’attività accertativa misuri l’efficienza di tale apparato, infatti, penso che tale fenomeno non possa essere ascritto in alcun modo all’opzione *livellatrice* sottesa al D.Lgs. 74/2000 (vale a dire alla scelta di *equiordinare*, a fini punitivi, la dichiarazione sottomanifestante originata dall’alterazione di *fatti materiali* a quella basata sulla *reinterpretazione giuridica* degli eventi aziendali). Il menzionato incremento, infatti, non ha nulla a che vedere con la *prevenzione* perseguita dal legislatore penale e costituisce il

⁴ È questa l’ipotesi (tradizionale) della cessione di azienda riqualificata come cessioni di singoli *assets* (a meno che non si ricada nell’ipotesi della simulazione *tout court*) o viceversa – per fare riferimento ad una vicenda dai tratti più moderni – della configurazione dell’apporto di un complesso di più immobili ad un fondo immobiliare quale conferimento di cespiti ad una società di fatto costituita fra i quotisti del fondo medesimo.

solo esito dell'attività repressiva condotta dall'Amministrazione finanziaria. Se si esclude, quindi, che il più volte valorizzato (anche in via mediatica) aumento delle risorse generate dall'azione accertativa possa rappresentare l'indiretta conferma della bontà della menzionata opzione punitiva, restano i fatti. Ed il fatto principale è rappresentato dall'incremento di incertezza di cui tale scelta è già stata foriera e rischia di esserlo sempre più in un *milieu*, come l'attuale, in cui l'attività di verifica si va focalizzando sulla (ristretta) platea dei grandi contribuenti e le contestazioni nei confronti degli stessi si concretizzano in larga parte nella reinterpretazione di manifestazioni di ricchezza palesi piuttosto che in contestazioni aventi ad oggetto l'occultamento di materia imponibile⁵. E, senza dubbio, l'incertezza nelle conseguenze interpretative - che già *ex se* rappresenta un *disvalore* - lo diviene ancora di più nelle strutture complesse in cui le decisioni finali sono spesso *spersonalizzate* (nel senso che costituiscono l'esito di processi che comportano l'interessamento di più persone) e comportano il confronto fra differenti sensibilità (e ruoli operativi). In tali ambiti l'incertezza (interpretativa) incrementa l'ostilità psicologica all'assunzione di responsabilità con evidenti diseconomie generali che rendono faticoso il processo decisionale e non agevolano il rapido formarsi di un'opinione condivisa tenuto conto dei rischi che tale opinione comporta. La *penalizzazione* dell'interpretazione - del resto - si sostanzia proprio nella potenziale criminalizzazione dell'opinione in quanto si termina per giudicare penalmente rilevante una *versione* di determinati *fatti* senza che sull'esatto svolgimento di tali *fatti* (nella propria *naturalistica realtà*) vi sia motivo di contrapposizione fra le parti del rapporto d'imposta. Ciò sta a significare che in contribuente quando compila la dichiarazione dando così concretezza numerica ad una propria interpretazione non può essere certo che la quantificazione dell'imponibile così formalizzata non sia suscettibile - *ceteris paribus* (ossia fermo restando il sostrato materiale della stessa) - di essere

5 Mi sembra difficilmente negabile, infatti, che - per plurime ragioni (il novero dei contribuenti potenzialmente assoggettabili a verifica, il *basso ritorno* in termini di maggiore imposta accertata, la necessità di impiegare al meglio una risorsa scarsa quale la capacità ispettiva degli Uffici, *et cetera*) - i contribuenti di minori dimensioni (fatto salvo il ricorso accertativo all'ibrido strumento degli studi di settore) abbiano statisticamente minori probabilità di essere assoggettati ad una verifica fiscale rispetto ai cosiddetti *autonomi*. Ciò sta a significare che quei contribuenti i quali - per la propria natura economicamente *destrutturata* (e non di certo perché peggiori o migliori di altri sotto il profilo etico) - hanno più facilità ad occultare la ricchezza prodotta (seppure per volumi forse non sempre significativi in assoluto) sono anche quelli che, secondo l'attuale politica dei controlli, rischiano meno di essere verificati. Un fenomeno che la propagandata crescita complessiva degli incassi derivanti dall'azione di contrasto all'evasione tende a non rendere del tutto palese ma che, a mio avviso, costituisce la vera sfida che l'Agenzia delle Entrate deve affrontare nell'immediato futuro tenuto conto, per un verso, del sinora scarso esito della collaborazione all'accertamento da parte dei Comuni e, per altro verso, dal fatto che la Guardia di Finanza (caratterizzata, tradizionalmente, da un'articolazione geografica più capillare di quella dell'Amministrazione finanziaria) tende sempre più ad individuare il fulcro del proprio ruolo istituzionale nel contrasto ai fenomeni di criminalità piuttosto che nel controllo del territorio in un'ottica di prevenzione generale (una situazione, peraltro, che risponde alla funzione tipica di polizia tributaria delineata nel nostro ordinamento la quale, solo in modo marginale, prende in considerazione gli effetti *general-preventivi* connessi all'esercizio di tale funzione).

reinterpretata (in modo più o meno ragionevole); ed è ovvio che tale *alea* (cui si cerca di porre pragmatico rimedio acquisendo dall'esterno pareri più o meno dotti a supporto delle valutazioni interne) crea l'evocato disagio decisionale ed ingenera quello stato di *incertezza* applicativa che – con un approccio forse eccessivamente *illuminista* – occorrerebbe cercare di ridurre al minimo in ambito giuridico. Mi si potrebbe obiettare che, così come esistono alcuni *reati di opinione*, non si vede per quale motivo l'evasione *di opinione* (se così la si vuole designare) dovrebbe essere sanzionata in maniera difforme dall'evasione *fattuale*. In maniera ugualmente critica, d'altronde, si potrebbe argomentare che al nostro diritto penale dell'economia sono tutt'altro che sconosciute le disposizioni incriminatrici che coinvolgono le *opinioni* e le *valutazioni* come dimostrato, ad esempio, dalle ipotesi criminose di false comunicazioni sociali di cui agli artt. 2621 e 2622 del cod. civ. di talché non vi sarebbe motivo per considerare quella tributaria una materia del tutto differente da tale archetipo.

In realtà, sono dell'avviso che entrambe queste critiche – seppure suggestive – non colgano precisamente nel segno. In primo luogo, infatti, l'assimilazione fra l'evasione e l'opinione rischia di risultare fuorviante. L'atto di evadere presuppone un occultamento di elementi indicativi di capacità contributiva che difficilmente è ravvisabile nella condotta di chi si limiti ad *interpretare* (in modo differente da quanto ritenuto corretto dalla parte pubblica dell'obbligazione tributaria) determinati accadimenti aziendali. Sotto questo profilo, quindi, la scelta della (tanto criticata) *manette agli evasori* di affrancare dalla sfera della frode fiscale⁶ tutte le condotte non aventi ad oggetto *fatti materiali* mi appare (con il *senno del poi*) particolarmente saggia. Così facendo, infatti, la L. 516/82 evitava di ascrivere alla sfera del criminalmente sanzionabile (eccedendo peraltro nella penalizzazione di condotte formali sostanzialmente inoffensive) tutta l'area della ricostruzione ermeneutica ed evitava *in nuce* il rischio di dare vita a procedimenti penali dai contenuti *orwelliani* in quanto incentrati sull'apprezzamento della ragionevolezza o meno di una valutazione soggettiva piuttosto che sull'accertamento di un evento naturalisticamente inteso⁷.

Del pari, trovo che il parallelo con le fattispecie di false comunicazioni sociali non valga a giustificare del tutto l'opzione di penalizzazione dell'evasione interpretativa (nel senso, limitato, in precedenza delineato). Solo apparentemente le tematiche sono *contigue*. L'interpretazione (e, quindi, la valutazione) è il fulcro del bilancio che, non a caso, rappresenta un *sistema di valori* (in larghis-

⁶ Cfr. art. 4, comma 1, lettera f) della L. 516/82.

⁷ In proposito restano sempre attuali le complessive considerazioni di R. LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, Milano, 2008.

sima parte stimati) e non la riproduzione di una realtà intangibile nella propria numerica oggettività. Una volta che si sia decisa a livello normativo la necessità di approntare un presidio penale a tutela del bilancio (e più in generale delle altre comunicazioni sociali), perciò, la criminalizzazione dell'interpretazione (seppure potenzialmente temperata con vari accorgimenti) è inevitabile. Non è così nel campo della tassazione. Il diritto tributario (come dimostrato, in modo inequivoco, dalla disciplina del reddito d'impresa contraddistinta com'è da numerose disposizioni che tendono ad attribuire certezza numerica ai componenti reddituali) rifugge dagli eccessi di discrezionalità valutativa e mira a privilegiare l'oggettività anche a costo di talune forzature. In questo, pertanto, non v'è necessaria contiguità fra la disciplina del bilancio e quella del reddito imponibile, tutt'altro. Peraltro - come dimostrato dall'antitetica scelta della L. 516/82 - la qualificazione giuridica dei fatti aziendali *noti* può ben restare estranea alla sfera di quanto rileva a fini criminali senza danno alcuno per la coerenza del *microsistema* penale tributario e senza che il numero dei processi celebrati diminuisca (ove mai tale dato possa considerarsi espressivo dell'efficacia repressiva del sistema). V'è poi un'osservazione *quantitativa* (che non va trascurata). Le conseguenze punitive delle fattispecie di false comunicazioni sociali sono assai meno afflittive rispetto a quelle correlate alle ipotesi dichiarative (soprattutto quando viene evocato il delitto di cui all'art. 3 del D.Lgs. 74/2000).

Essere assoggettati ad un procedimento penale non fa mai piacere a nessuno (in particolare modo alla categoria dei *white collars* le cui esigenze reputazionali sono un elemento di valutazione sovente pretermesso in occasione dell'analisi del tema); è evidente, tuttavia, che quando il rischio è rappresentato dalla pena della reclusione sino a sei anni (come nel caso della dichiarazione fraudolenta) la possibilità di essere coinvolti in un procedimento penale concernente l'interpretazione di accadimenti incontestati nella propria *materialità* inizia a divenire qualcosa di più di una semplice *spiacevole* conseguenza connessa alla carica rivestita.

Da ultimo, poi, una notazione sulle conseguenze (in realtà imponderabili nel 2000) della scelta legislativa di attrarre all'area del penalmente rilevante anche i fenomeni interpretativi: si tratta della possibilità, introdotta nel 2006 e *rafforzata* dalla nota pronuncia della Consulta del 2011, di raddoppio dei termini di accertamento in caso di presentazione di una *notitia criminis* relativa ad una fattispecie di cui al D.Lgs. 74/2000. Senza volersi dilungare, infatti, è agevole scorgere quanto possa risultare poco sopportabile (in ragione dell'elevatissima incertezza dei rapporti giuridici che determina) quel meccanismo tale per cui

l'omessa condivisione dell'*opinione* del contribuente dà concretezza accertativa ad un'ipotesi di reato, consentendo addirittura di *riaprire* a beneficio dell'Amministrazione finanziaria i termini di decadenza di periodi d'imposta ormai (apparentemente) intangibili. Un meccanismo già *ex se* poco ragionevole ma che rischia di risultare (quasi) vessatorio per il contribuente se si considera che mentre la *dissenting opinion* della parte pubblica può, in conclusione, anche rivelarsi un'ipotesi sprovvista di qualsiasi fondamento (e come tale destinata all'immediata archiviazione) i suoi effetti amministrativi, invece, non risentono in alcun modo dell'esito della vicenda penalistica.

3. *Conclusioni.*

Nello spirito tipico del contesto che accoglie questo contributo non ho inteso rappresentare una soluzione ma, principalmente, porre un problema; un problema forse noto ai più e già illustrato con senz'altro maggiore *vis argomentativa* da entrambi i direttori di questa rivista. La conoscenza della tematica, tuttavia, è importante ma non esaurisce i termini dell'argomento. Un po' come si legge sul retro di copertina dei testi universitari circa la possibilità di estrarre copia degli stessi, anche per l'attuale assetto del D.Lgs. 74/2000 occorre chiedersi cosa si possa fare perché il *diritto penale tributario non muoia* (di incertezza applicativa, di forzature concettuali, di continue revisioni ed integrazioni nella erronea convinzione che la sanzione criminale incrementi l'effetto di prevenzione generale *et cetera*). E per non proseguire in quella che rappresenta – a mio giudizio – una *deriva non governata*, un primo intervento potrebbe essere proprio quello di meditare in modo adeguato (alla luce dell'attuale indirizzo dei controlli fiscali e delle contestazioni che ne scaturiscono) sulla reale opportunità della potenziale rilevanza criminale delle valutazioni. Senza volere apparire un *nostalgico*, infatti, penso che l'applicazione del D.Lgs. 74/2000 abbia dimostrato come fra (i non molti in realtà) profili suscettibili di *recupero* propri dell'esperienza della L. 516/82 vi sia senz'altro la sua focalizzazione su eventi materiali tendenzialmente sprovvisti di soggettività (quella nozione di *fatti materiali* su cui era costruito il delitto di frode esterna di cui all'art. 4, comma 1, lettera f) della L. 516/82). Meno incertezza complessiva, minori timori sulle conseguenze connesse a divergenze interpretative, non necessariamente minore efficacia preventiva. Può apparire paradossale ma, almeno sotto questo profilo, a me sembra che il passato (la *manette agli evasori*) alla fine sia meno deprecabile di quanto si pensasse al momento dell'emanazione del D.Lgs. 74/2000.

ANALISI DEI DELITTI DI CORRUZIONE
NEL CIRCONDARIO DEL TRIBUNALE DI RIMINI.
di PAOLO GIOVAGNOLI
Procuratore della Repubblica di Rimini

* * *

Buona sera.

Naturalmente mi scuso perché parlo a quest'ora, anche se non è colpa mia, ma cercherò di essere breve.

L'argomento dovrebbe essere molto semplice e di ascolto relativamente agevole, perché ho deciso di parlare non di questioni teoriche: di quello che dovrebbe essere il diritto, ma farò esempi concreti di come vengono applicate le norme in una realtà come quella del nostro Tribunale, della nostra Procura della Repubblica.

Debbo dire, anticipando delle valutazioni, che ho notato che le conclusioni a cui si arriva guardandole dal basso, non sono diverse da quelle a cui giungeva, fin dall'inizio, il Procuratore Grasso, che ha una visione ampissima di questi fenomeni.

Ritengo che si possa convenire in larga parte sulle valutazioni del fenomeno **corruzione/concussione**, quindi è importante cercare di trasformare valutazioni ed opinioni, in concrete modalità di azioni atte a colpire questi fenomeni.

La prima cosa che vorrei rilevare è che, presso la Procura di Rimini, nel periodo che va dall'inizio del 2011 alla fine di settembre 2012, sono pervenute circa diciassette, diciottomila notizie di reato contro imputati noti, di queste, soltanto ventisette riguardavano i reati di concussione e corruzione: alcune erano soltanto apparenti, infatti sono state definite con provvedimenti di riunione, oppure di trasmissione ad altre autorità. In concreto sono stati portati a giudizio per il reato di corruzione quattro procedimenti che riguardavano cinque imputati, di cui uno arrestato in flagranza, e uno sottomesso a misure cautelari per il reato di concussione.

Per il reato di corruzione, su diciassette casi sopravvenuti, nove sono stati oggetto di riunioni o trasmissioni ad altre autorità; soltanto tre con sei imputati sono stati portati a giudizio e due imputati sono stati sotto-

posti a misure cautelari.

Quindi presso la nostra procura, il fenomeno effettivamente è un fenomeno minuscolo, oppure, piuttosto è un fenomeno che tende a non apparire.

Che cosa riguardano questi casi che sono emersi?

Sono tutti reati commessi da sottufficiali della Guardia di Finanza.

Questo non vuole essere una stigmatizzazione di un Corpo validissimo come quello della Polizia giudiziaria con cui mi scuso.

In un caso complesso, che coinvolge molti imputati, un Maresciallo è accusato di corruzione per aver lavorato per conto di un'agenzia investigativa e di un'impresa commerciale a cui ha venduto le proprie competenze e conoscenze di Sottufficiale della Guardia di Finanza utilizzando gli archivi del Corpo nell'interesse dei privati. Inoltre ha svolto un'attività d'intelligence e controspionaggio nell'interesse della società commerciale, per contrastare le indagini della Guardia di Finanza.

Naturalmente sto parlando di casi per cui non esiste più il segreto investigativo, perché sono stati ampiamente contestati e resi noti attraverso i giornali e altre fonti d'informazione.

Per cercare di capire come affiorino questi pochissimi casi, dirò che nel caso in questione, la notizia di reato dell'eversione è dovuta alla decisione di collaborare con la Polizia Giudiziaria da parte di un investigatore privato che era caduto in disgrazia nel contesto sammarinese in cui operava.

Un secondo caso di concussione, che a me è sembrato veramente odioso, anche se, si tratta di un caso minore, è emerso nel 2011 grazie alla denuncia di una giovane donna straniera, vittima dell'azione intimidatoria di un sottufficiale della Guardia di Finanza.

Questi aveva "intimidito" i suoi datori di lavoro, fornendo loro false notizie in cui si affermava che la giovane era coinvolta in traffici illeciti, con cui invece non aveva nulla a che fare. Inoltre li aveva minacciati esplicitamente di far svolgere nei loro confronti da parte della Guardia di Finanza, controlli che li avrebbero danneggiati, in questo modo costringendoli a licenziarla.

Perché questo? Perché il sottufficiale voleva favorire un suo confidente che aveva mire di concupire questa giovane che se non fosse stata indipendente economicamente, più facilmente avrebbe potuto essere costretta a diventare la sua amante.

La terza vicenda dimostra quanto sia difficile distinguere tra corruzione e concussione.

E' il caso di un sottufficiale della Guardia di Finanza che aveva indotto molti imprenditori a consegnargli circa *diecimila* euro a testa, con cui aveva

creato una società di cui lui era il "dominus occulto" e che faceva false fatture per consulenze.

Nessuno degli imprenditori vittime di tale condotta, considerata concussione, che aveva subito verifiche da parte del sottufficiale, ha denunciato il fatto.

Il caso si è palesato perché la moglie del sottufficiale aveva scoperto che uno degli imprenditori, sue vittime, pagava l'appartamento dove lui teneva l'amante.

Un ultimo caso, quasi disarmante nella semplicità e linearità in cui consiste, ma anche rivelatore della mancanza di remore da parte del pubblico ufficiale che è stato arrestato in flagranza, grazie alla denuncia di una delle sue vittime, è emerso alla fine del 2011.

Un sottufficiale della Guardia di Finanza, si occupava di verificare le imposte dovute da parte di soggetti che davano in locazione immobili. Questi occultavano in parte i proventi degli affitti che venivano pagati in nero. Egli proponeva ai proprietari di consegnargli dei soldi in cambio di un accertamento inferiore della violazione che avevano commesso e, quindi, della sanzione che avrebbero dovuto pagare.

Il sottufficiale è stato arrestato perché di solito chiedeva alle persone sottoposte a verifica, mille euro, ma se queste facevano fatica a pagare, si accontentava di cinquecento euro.

In realtà, dopo ulteriori indagini, si è scoperto che, almeno in un caso aveva ottenuto di essere pagato di più, perché aveva scoperto che una signora aveva dato in locazione la casa per 5 anni, in nero e, per questo avrebbe dovuto pagare 30.000 euro tra sanzioni e imposta evasa.

Per favorire la signora, commettendo un falso e facendosi consegnare cinquemila euro, aveva contabilizzato solamente due anni di evasione.

Naturalmente si tratta di reati minori, anzi, va detto che ve ne sono altri di ancora minore entità fra quelli giunti a giudizio, come ad esempio quello di uno straniero fermato per un controllo dalla Polizia Stradale, che ha proposto di dare agli agenti cinquanta euro, e per questo è stato denunciato.

Quindi, anche questo vale corruzione, o tentata corruzione, e dimostra quale sia il livello concreto dei reati che noi trattiamo nel nostro Tribunale.

Potremmo pensare che il Corpo della Guardia di Finanza sia spesso coinvolto in questo tipo di reato, ma ciò non corrisponde al vero, infatti coloro che commettono reati sono un'esigua minoranza, perché coloro che appartengono alla Guardia di Finanza collaborano continuamente con i magistrati con totale lealtà, disponibilità, dedizione e conducono le indagini con grande impegno e

diligenza

Mi sembra chiaro che il lavoro specifico dei Finanziari può esporli più di altri, al rischio di “*farsi tentare*” a commettere un tipo di reato che le cronache del nostro Paese dimostrano come sia praticato, ai massimi livelli, anche dalla classe dirigente. Credo che, quando si parla di corruzione dei costumi, di degrado che ci affliggerebbe in questo periodo più che in periodi precedenti, non sia possa trascurare il fatto che, negli ultimi decenni, la classe politica e dirigente del Paese non è stata neanche più in grado di esercitare quel tipo di ipocrisia che esercitava in passato. Allora, quando venivano scoperte delle persone che commettevano dei reati, queste venivano accantonate e messe da parte, sostituite da altre che, magari facevano la stessa cosa, ma non lo si sapeva e l’opinione pubblica aveva un’immagine positiva, tanto da affermare:< *i dirigenti, i governanti non rubano!*>

Da un certo momento in poi invece, si verifica una nuova tecnica: quando si scopre che qualcuno ruba, si accusa chi l’ha scoperto di essere lui *il fazioso, il soggetto nemico della collettività*, che accusa ingiustamente.

Perché i reati di concussione/corruzione sono tanto difficili da scoprire?

Perché evidentemente chi paga, nella quasi totalità dei casi, lo fa per avere un vantaggio economico, o in termini di minore spesa, o per avere sanzioni limitate, o grossi vantaggi quando si tratta di decisioni favorevoli della Pubblica Amministrazione.

Va detto che presso la nostra Procura, tutti i casi di cui ci siamo occupati erano del primo tipo.

Noi, **fatti di corruzione** in cui un pubblico ufficiale ha consentito al privato grossi vantaggi in termini di accrescimento di ricchezza, non siamo ancora riusciti a scoprirli, mentre abbiamo diversi episodi che vengono contestati come **interesse privato in atti di ufficio**, perché si vede che il pubblico ufficiale favorisce qualcuno, ma non si ha la prova che ha ricevuto in cambio una somma di denaro.

Io penso che il cambiamento di tendenza che tutti auspichiamo, non possa che venire dalla modifica del costume dei cittadini, che debbono rendersi conto che la corruzione e l’evasione fiscale minano la nostra economia e il nostro benessere. Auspico quindi che siano i cittadini ad eliminare politicamente i dirigenti corrotti e a denunciare i funzionari corrotti.

Qualcuno oggi ha parlato di una **contrapposizione tra classe dirigente marcia, corrotta e società civile sana**.

Io non credo che si possa fare un ragionamento di questo genere in un Paese democratico, dove la classe politica dirigente scaturisce da libere elezioni. Se

vengono elette persone corrotte e se non vengono rimosse quando viene scoperto il loro cattivo comportamento, vuol dire che gli elettori sono assuefatti, abituati, non più capaci di contrastare comportamenti negativi, o forse, come ha detto il Presidente del Consiglio attuale, c'è troppa faziosità tra i partiti, mentre dovrebbero essere faziosi contro coloro che danneggiano tutti: cioè contro gli evasori e contro i corruttori.

Occorre fare in modo che le persone che sbagliano vengano seriamente stigmatizzate quando viene provata la loro condotta riprovevole, anche se è vero che ciò accade raramente. Bisogna che si abbia l'impressione che, a seguito della scoperta del dolo, la persona trovata in situazione di colpevolezza, o i pubblici ufficiali coinvolti nell'azione delittuosa, vengano rimossi, e che agli amministratori pubblici implicati venga impedito di continuare a svolgere le loro funzioni.

In questi giorni si è molto parlato delle vicende che sono emerse nel Consiglio della Regione Lazio.

A me capita spesso di ascoltare la radio in auto e sentire alcuni giornalisti che dicono: *“la Magistratura adesso sta facendo tutte queste indagini, ma prima dov'era, perché non se n'è accorta prima?”*

Io credo che sia sbagliato un ragionamento di questo genere.

Il ruolo della Magistratura non può essere quello del controllo diffuso dell'operato della Pubblica Amministrazione, occorre che ci sia un controllo principale, a livello amministrativo e a livello fiscale.

Mi sembra importante quello che ha detto oggi il direttore dell'Agenzia delle Entrate, Dott. Befera, ossia di poter avere la possibilità di controllare la spesa dei contribuenti per verificare se è congrua con le loro entrate. Una situazione del genere fornisce una base su cui lavorare. Giustamente egli ha detto, il soggetto che ha delle spese non congrue, poi non è che sia fatto oggetto di accertamenti o di qualche sanzione di carattere amministrativo, a lui si chiederà di spiegare come mai sia in possesso di questi soldi e in molti casi si scoprirà che rientra tutto nel lecito.

Io posso testimoniare che quanto sopra detto avviene, e mi ha fatto piacere scoprirlo, attraverso un episodio personale. Mia figlia è stata chiamata a spiegare come mai pagava un mutuo superiore all'importo del compenso mensile che lei riceveva dal suo datore di lavoro. L'ho accompagnata presso l'Agenzia delle entrate e abbiamo spiegato che il mutuo veniva pagato da me, padre, e dalla nonna!

Forse bisognerà affinare i metodi di controllo, perché spesso si scopre che le famiglie si aiutano al proprio interno, anche se mi è sembrato un fatto positivo

il controllo effettuato. Devo dire che non mi era mai successo in tanti anni di subire questo tipo di verifica, ma penso che vada bene così: che sia importante effettuare controlli.

Quindi, la prospettiva del redditometro mi pare positiva.

Tuttavia, bisogna stare attenti poiché vediamo che vi sono degli affinamenti nelle tecniche di corruzione. Se è vero che il caso personale a cui ho accennato è una situazione che credo sia largamente condivisa e accettata dato che spesso, i parenti, all'interno della famiglia, aiutano i componenti più giovani o meno ricchi, è altrettanto vero che ci sono casi in cui un soggetto, pubblico amministratore, riceve regali miliardari, spesso non in denaro, bensì in viaggi, barche, case in uso da parte di qualcuno che trae beneficio dai contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione con cui lavora.

Bisogna, perciò, affinare le tecniche di controllo.

Io mi fermo qui, non credo di avere detto niente di originale, però ribadisco: *da qui partiamo e da qui dobbiamo cercare di andare avanti.*



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.

Giovanni Bassi, libero professionista.

www.smallbusiness.intesasanpaolo.com

Banca del gruppo
INTESA  SANPAOLO



www.cariromagna.it

**Sosteniamo
chi crede
nell'ambiente.**

FINANZIAMENTI ECOCREDITO

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.



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



Finito di stampare
da Arti Grafiche Ramberti
nel mese di aprile 2013