

La scomparsa dei paradisi fiscali ed altre favole belle.

*Le responsabilità non separate,
contro le comode pretese di neutralità, indipendenza e semplificazione,
per l'efficiente contrasto del crimine economico*

Rimini, 21 giugno 2013

Intervento del S. Procuratore della Repubblica di Forlì

Fabio Di Vizio

§ 1. Chi avesse scorso, alla data del 3 aprile 2009, la lista dei paesi non collaborativi nella lotta all'evasione fiscale internazionale, quella redatta dall'OCSE solo il giorno prima, avrebbe tratto un'impressione fallace. Avrebbe pensato, ingenuamente, che, dopo la riunione del G20 di Londra, in terra, oramai, di paradisi fiscali non ce ne erano. E, forse, anche che non se ne volevano davvero più.

Luoghi di beata irresponsabilità fiscale, spazi dimenticati di anarchica autonomia finanziaria, per lungo tempo inspiegabilmente tollerati (e forse qualcosa di più...) dai vicini per la benevola accoglienza offerta ad evasori di ogni risma, ove era stato deciso, per stretto calcolo di convenienza e di attrattiva "differenziale", che l'illecito tributario non esisteva, se commesso in danno degli altri Stati. Territori dalla moralità rovesciata, dove chiudere gli occhi davanti al crimine economico ed alla corruzione era considerata un'ottima prassi degli affari, mentre denunciare e rivelare tali misfatti alle forze dell'ordine diventava un reato. Un individualismo senza freni, un'esaltazione di ogni forma di elusione fiscale, la trasformazione della *segretezza* in *bene da vendere*, al pari di una merce. Pratica realizzata con il più completo disinteresse, se non disprezzo, per la tassazione, per la progressività della stessa rispetto alla reale capacità contributiva, per la democrazia e per le esigenze delle altre società.

L'immagine tipica di questi paesi è sempre stata pittoresca, quasi esotica. *Le isole dei tesori*. Da sempre protette dal complice silenzio di coloro che possiedono la mappa per giungere sulle loro spiagge ma anche dagli altri che aspirano ad impossessarsene. *Nazioni* che si vuol considerare *lontane e diverse*, anche quando distano solo qualche chilometro. Sulla diversità, poi, si dirà. Che molti, silenziosamente, accreditano come pronte a difendere i diritti inviolabili di libertà e proprietà, quali esempi di efficienza dei mercati finanziari, contro il male ed i vincoli innaturali della tassazione, spazi immuni dalle pretese fagocitanti dei disastrosi amministratori degli Stati assistenziali.

E poi, d'improvviso, tutto finito, ricomposto. I paradisiperduti.

In quel mese di aprile 2009, nel quale i governi delle maggiori democrazie occidentali preparavano drastiche manovre di finanza pubblica, la lotta agli odiosi misfatti che impoverivano le stremate casse pubbliche s'era fatta senza

fatica. Una battaglia a tavolino, combattuta senza sudore e senza sporcarsi, anche con qualche proclama in diretta televisiva da parte dei governanti dell'epoca, ricorrendo alla "temibile" (si sa quanto...) *arma convenzionale della classificazione*. Si erano individuati pochi e, alla prova dei fatti, del tutto inutili parametri espressivi di collaborazione e si era chiesto ad alcuni Stati, che sulla neghittosità a offrire informazioni avevano fatto la loro fortuna, di promettersi lo scambio dei dati di rilievo fiscale, previa intese, a richiesta. Dunque, pure su base non automatica.

Lo scambio di informazioni in materia fiscale, infatti, trovava all'epoca principale regolamentazione internazionale nell'articolo 26 del Modello di Convenzione dell'OCSE (Modello OCSE). In base ad esso, in auge fino a qualche mese fa nella prassi della collaborazione, il sistema ordinario è rappresentato da *intese bilaterali* attraverso le quali lo scambio avviene *su richiesta dettagliata e circostanziata, per casi e contribuenti determinati*. Ma prima di avanzare la richiesta, occorre che lo Stato interessato a ricevere la collaborazione abbia fatto ricorso pieno alle normali fonti interne di informazione disponibili, secondo la rispettiva procedura fiscale. In altre parole, occorre che prima se la veda con i suoi evasori da solo e con i suoi mezzi. A quattr'occhi. Non è escluso, poi, che lo Stato richiesto decida di non dar corso allo scambio in presenza di *segreti commerciali* (fatti e circostanze di considerevole importanza economica, sfruttabili nella pratica ed il cui utilizzo non autorizzato potrebbe condurre a gravi danni per l'ente giuridico che svolge attività di impresa) o *professionali*. In base al paragrafo 5 dell'articolo 26 uno Stato contraente, dopo l'intesa, non potrebbe rifiutare lo scambio dell'informazione sol perché custodita da una banca o da un intermediario finanziario o da soggetti che agiscono quali agenti o fiduciari, ovvero perché relativa alla titolarità di diritti proprietari. Nondimeno, è certo che *la collaborazione a richiesta è la forma che più di ogni altra garantisce la persistenza del segreto bancario nell'ordinamento degli Stati contraenti*.

Ed in ogni caso, esiste una *regola fondamentale*, che vale anche per lo scambio automatico, ossia sistematico, di informazioni relative ad una o più categorie di redditi originati nel territorio di uno degli Stati contraenti e percepiti in quello di un altro Stato. E' il principio della *prevedibile rilevanza* (standard di "*foreseeable relevance*"). In base ad esso, le autorità competenti degli Stati contraenti devono scambiare solo le informazioni *prevedibilmente rilevanti* per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni convenzionali ovvero delle legislazioni interne degli Stati contraenti in materia di imposte. E qui, la diversa sensibilità selettiva degli Stati può tornare decisiva nel vanificare, o meno, aspettative di ricerca e di contrasto di vasti fenomeni di criminalità fiscale. In sostanza, gli Stati contraenti non sono liberi di intraprendere nello sterminato mare dell'evasione vaste spedizioni di pesca (*fishing expedition*). Alla luce dei criteri dell'OCSE, non possono inoltrare, cioè, richieste di informazioni, specie bancarie, generiche e non circostanziate; esse possono essere avanzate solo in relazione alla posizione di un singolo contribuente o di interi gruppi o categorie di

contribuenti nei confronti dei quali vi siano già fondati sospetti. In una espressione, *si deve già sapere il contenuto e la rilevanza dei dati richiesti*. Battute di pesca, dunque, con prede solo selezionate, nei confronti delle quali già si dispone di consistenti elementi per ipotizzarne l'infedeltà fiscale. Senza porre a rischio di estinzione la specie.... Senonché, in tal modo, non si può dimostrare che sia stato commesso un illecito (e tantomeno un crimine) finché non si ottengono le informazioni e non si possono ottenere le informazioni, finché non si dimostra che è stato commesso un illecito. Scambi automatici, sì, ma a certe condizioni ed entro dati limiti. Circostanza che riduce, e non poco, l'efficacia della collaborazione'.

Né si può escludere che lo Stato richiesto *possa trovarsi o porsi nella condizione di non avere dati da trasferire o possa avere una legislazione interna, anche societaria o finanziaria, in base alla quale i dati comunicati non sono omogenei e decifrabili per lo Stato richiedente, non consentendo di rivelare l'identità del titolare effettivo del rapporto o della società. Ovvero che tali dati siano gestiti da raro personale, impegnato in numerose e diversificate altre incombenze, privo di reale coordinamento, obiettivamente impedito nel trasferire le informazioni ai richiedenti nei tempi e nelle forme occorrenti per una loro adeguata valorizzazione.*

Insomma, convenzioni che funzionano, per lo più, come *foglie di fico* e che permettono ai paradisi fiscali di dichiararsi trasparenti, continuando ad operare, né più né meno, come prima.

E bene, con le liste dell'OCSE della primavera 2009, bastava la sola *promessa* di voler procedere ad intese bilaterali di scambio di informazioni, a richiesta, per passare dalla condizione di Stato *ostile* a quella di Stato *possibilista*, ovvero dagli Stati inseriti nella cd. lista nera a quelli della lista grigia. E solo un dato quantitativo era chiesto per assumere la nuova veste di Stato *trasparente*: la stipula di almeno *dodici convenzioni* bilaterali di scambio

¹ Il 18 luglio 2012, l'OCSE ha pubblicato il documento "Update to the Article 26 of the OECD Model Tax Convention and its Commentary" (approvato dal Consiglio in data 17 luglio 2012), che modifica l'art. 26 del Modello OCSE e il relativo Commentario. Obiettivo delle recenti modifiche è quello di **attribuire maggiore effettività alle disposizioni convenzionali sullo scambio di informazioni**. In particolare, la seguente disposizione viene aggiunta al paragrafo 2 dell'art. 26: "[...] Notwithstanding the foregoing, information received by a Contracting State may be used for other purposes when such information may be used for such other purposes under the laws of both States and the competent authority of the supplying State authorizes such use". La suddetta modifica consente, pertanto, alle autorità competenti degli Stati Contraenti di **utilizzare le informazioni ricevute anche per scopi diversi** da quelli indicati nel paragrafo 2, a condizione che tale utilizzo: • sia consentito dalle legislazioni di entrambi gli Stati Contraenti; • sia autorizzato dallo Stato richiesto. Il paragrafo 12.3 del Commentario all'art. 26 già prevedeva, sebbene soltanto in via opzionale, un'analoga disposizione. Le modifiche al Commentario all'art. 26 riguardano, in particolare, l'interpretazione dello standard di "*foreseeable relevance*" e dell'espressione "*fishing expedition*". Con riferimento alla cd. "**fishing expedition**", il nuovo paragrafo 5.1 del Commentario all'art. 26 prevede che una richiesta non costituisce "fishing expedition" per il semplice motivo che il nome o l'indirizzo della persona sotto indagine o verifica non sia stato indicato ovvero sia stato indicato in maniera non corretta o in un formato diverso da quello standard. Tuttavia, lo Stato richiedente deve fornire informazioni sufficienti a consentire l'identificazione del contribuente. Con riferimento allo standard di "**foreseeable relevance**", il nuovo paragrafo 5.2 del Commentario all'art. 26 prevede che tale requisito può ritenersi soddisfatto sia se la richiesta di informazioni riguarda un singolo contribuente, sia se concerne un gruppo di contribuenti. Nel caso in cui la richiesta di informazioni riguardi un gruppo di contribuenti non identificati individualmente, al fine di evitare che essa sia considerata "fishing expedition", è necessario che lo Stato richiedente fornisca: • una dettagliata descrizione di tale gruppo di contribuenti; • una descrizione degli specifici fatti e delle circostanze che supportano la richiesta di informazioni; • un'illustrazione della disciplina legislativa applicabile; • le ragioni per le quali si ritiene che il gruppo di contribuenti per cui si è proceduto alla richiesta di informazioni non è compliant alla legge; • la dimostrazione che le informazioni richieste "would assist in determining compliance by the taxpayers in the group". Inoltre, il Commentario all'art. 26 (paragrafi 10.4 - 10.6) prevede la possibilità per gli Stati Contraenti di stabilire **limiti temporali entro i quali fornire le informazioni richieste**, al fine di migliorare gli aspetti procedurali dello scambio di informazioni.

di informazioni fiscali e finanziarie, secondo il modello OCSE della richiesta circostanziata, con qualsiasi altro Stato, anche quelli già ostili e possibilisti, cioè non collaborativi con i paesi sin dall'origine trasparenti.

Miracoli della catalogazione. Dopo solo un giorno dalla pubblicazione della lista, tutti (o quasi) gli Stati ostili erano diventati possibilisti, promettendo di darsi da fare per stipulare intese bilaterali. Nel volgere di qualche mese, poi, i possibilisti si erano anche accordati, per lo più tra loro, per diventare trasparenti, ma solo tra di essi, a richieste e condizioni specifiche, per i casi di infedeltà fiscale già noti. E così non avevano faticato molto tempo a raggiungere la fatidica quota dodici. In genere, come prevedibile, si erano guardati bene dall'accordarsi con gli Stati loro prossimi geograficamente, trasparenti e collaborativi già in origine, le cui risorse finanziarie nel tempo avevano festosamente accolto e delle quali probabilmente sarebbero seriamente stati chiamati a render conto. In quel periodo, le isole Far Oer, note per la pesca dei cetacei, e la Groenlandia, la cui economia molto deve alla pesca del gambero, sono divenute contraenti immancabili di intese di scambio di informazioni fiscali e finanziarie con Paesi enclave, come San Marino ed Andorra, privi anche solo di spiagge e tantomeno, a quanto risulta, di un'economia ittica. Ma il tema della pesca selettiva non era fatto estraneo alla sensibilità dell'OCSE.

Forse adesso in cuor vostro starete sorridendo, sforzandovi di immaginare quando mai Andorra, Stato situato nella regione dei Pirenei orientali, avrà bisogno di conoscere dati fiscali relativi a supposti suoi contribuenti infedeli impegnati *nelle battute di pesca dei mari del Nord*. Ma così fu pensata la lotta ai paradisi fiscali in quel non lontano 2009. E ragioni per sorridere, a ben vedere, non ci sarebbero, se si considera l'incolmabile voragine che separa la pomposità dei (non rari) pubblici annunci di contrasto ai paradisi fiscali (accompagnati dall'immancabile sottolineatura dei danni che essi recano all'economia mondiale) ed il goffo strumento individuato per ricondurli forzatamente sulla via della trasparenza e della collaborazione internazionale.

Dopo aver sentito i proclami di quell'inizio 2009 sulla fine del segreto bancario, sul nuovo modello di trasparenza e di cooperazione, vedendo i risultati qualcuno ha parlato, non a sproposito, di *"scherzo di cattivo gusto"*. *Ma come poteva essere diversamente?*

Possibile che nessuno dei governanti e dei tecnici degli Stati trasparenti che avevano chiesto la stretta contro l'evasione fiscale internazionale avesse previsto il pratico escamotage, valso a vanificare una parte essenziale delle politiche di rigore e risanamento delle finanze pubbliche varate in quegli stessi anni? No, non è possibile.

E nelle ragioni di questa risposta riposa uno dei motivi dell'esistenza dei paradisi fiscali. L'essere, a ben vedere, figli naturali prediletti, anche se non riconosciuti, dei

paesi "trasparenti", in particolare delle esigenze di alcune delle loro più ascoltate élite, anche imprenditoriali.

Al Consiglio europeo del 22 maggio 2013, il Presidente della Commissione Europea, tornando a parlare di frode ed evasione fiscale quale "*grande problema*", ha mostrato un grafico molto efficace. Ritraeva il valore del mancato gettito fiscale annuo, pari ad oltre 800 miliardi di euro, e segnalava come fosse superiore alla spesa sanitaria totale degli Stati UE nel 2008, quasi doppio rispetto all'importo totale dei disavanzi di bilancio del complesso dei singoli Stati UE e più che quintuplo rispetto alla spesa per il bilancio della UE. Il presidente Barroso ha quindi proposto tre livelli di intervento urgente. A *livello nazionale*, il miglioramento del rispetto della normativa fiscale, la promozione di una maggiore efficienza delle amministrazioni fiscali e la *lotta contro i paradisi fiscali e la cd. pianificazione fiscale aggressiva*. A *livello comunitario*, il potenziamento dello *scambio automatico di informazioni esteso a tutte le tipologie di reddito, anche quelli non da risparmio, e l'intensificazione della cooperazione tra le amministrazioni fiscali*. A *livello mondiale* (in sede di G8, G20 e OCSE), la promozione dei *principi di trasparenza, buongoverno fiscale e leale concorrenza fiscale* e l'introduzione anche a questo livello dello *scambio automatico multilaterale d'informazioni*, quale nuova norma internazionale basata sull'approccio seguito nell'UE. Norma che dovrebbe costituire la base per la rinegoziazione da parte della Commissione, su mandato dei Ministri delle Finanze dei 27 Stati membri dell'UE (ECOFIN), delle intese fiscali in materia di tassazione dei risparmi con Svizzera, Liechtestein, Monaco, Andorra e San Marino.

Già alla *riunione di Washington del 19 aprile 2013* i ministri delle Finanze del G20 avevano chiesto di adottare misure per eliminare il segreto bancario ed *incoraggiare* fortemente tutti i Paesi a prendere misure per soddisfare gli standard per lo scambio automatico delle informazioni bancarie. Ed in effetti di coraggio si deve parlare, se si considera l'inglorioso insuccesso recente ed il rapporto di nascosta filiazione diretta di cui si è detto. Il G8 di metà giugno 2013 ha confermato queste linee di azione.

Come andrà a finire?

In una recente intervista², ad inizio di maggio 2013, la *consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf* ha dichiarato di dubitare che i 34 Paesi dell'OCSE (del quale è membro anche la Svizzera) riusciranno a mettersi d'accordo in breve tempo sull'introduzione dello scambio automatico di informazioni per combattere l'evasione fiscale. "*È possibile - ha spiegato Widmer-Schlumpf - che venga presa una decisione di principio oppure si arrivi a definire quali informazioni dovranno essere effettivamente scambiate*". Ma su questo aspetto non vi è consenso unanime tra i 34 Paesi dell'OCSE, ha sostenuto il ministro

² Su tratta di dichiarazioni rilasciate in data 11.5.2013 ai quotidiani "Tages-Anzeiger" e "Bund" e riportate sul sito www.ticinonews.ch

grigionese, che si attende accese discussioni su questi punti e quindi ritardi nell'applicazione concreta. *“La questione decisiva su come debbano essere scambiate le informazioni fiscali e su come si possa giungere ad uno standard internazionale rientrano nell'area di competenza dell'OCSE”*, organizzazione in seno alla quale la Svizzera ha diritto di parola. La consigliera federale, da ultimo, ha commentato: *“Noi non ci accorderemo con tutti i Paesi sullo scambio automatico di informazioni, ma soltanto con una cerchia di Stati definiti e nel rispetto di determinate condizioni”*. Viene da pensare che il recente insuccesso rischi seriamente di ripetersi e che il ministro svizzero abbia espresso previsioni realistiche.

Il rapporto di filiazione tra paesi trasparenti e giurisdizioni non cooperative spiega anche l'incredibile *forza* delle seconde, pure quando in apparenza corrispondono a piccoli territori, abitati da coesa e orgogliosa popolazione ma privi di risorse naturali ed economiche interne. E chiarisce le *dimensioni e la centralità nell'economia moderna del sistema offshore*. Alcuni dati, la cui considerazione può forse sfuggire.

Più della metà del commercio mondiale passa, almeno sulla carta, attraverso i paradisi fiscali, tali considerati anche secondo le (non sempre severe) categorie convenzionali degli organismi internazionali. Oltre la metà di tutti gli attivi bancari ed un terzo dell'investimento diretto estero effettuato dalle imprese multinazionali vengono dirottati offshore. Nel 2010 il FMI ha stimato che i soli bilanci dei piccoli centri finanziari insulari ammontavano complessivamente a 18.000 miliardi di dollari, circa un terzo del PIL mondiale. Secondo altre fonti (Tax Justice Network), sin dal 2005 i capitali detenuti offshore da individui facoltosi dovrebbero ammontare ad 11.500 miliardi di dollari, un quarto di tutta la ricchezza mondiale, l'intero prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti. Secondo alcune rilevazioni, nel 2009 nelle banche elvetiche, intestati a non residenti, erano depositati 2100 miliardi di dollari, la metà dei quali di provenienza europea. Ma prima della crisi finanziaria mondiale questa cifra ammontava a 3100 miliardi. Nel 2009, secondo una società di analisi finanziaria svizzera³, circa l'80% del denaro europeo non sarebbe stato dichiarato alle autorità fiscali pertinenti; per gli italiani la percentuale salirebbe al 99%. Le isole Cayman sono il quinto maggior centro finanziario a livello mondiale. Qui, a fronte di una popolazione di poco più di 40.000 isolani, hanno sede 800.000 società, oltre tre quarti dei fondi speculativi (*hedge fund*) di tutto il mondo e sono raccolti depositi per oltre 1900 miliardi di dollari: il quadruplo di quanto custodito dalle banche della città di New York, che, per parte sua, conta oltre otto milioni di abitanti.

Alcune organizzazioni governative e fondazioni di studio hanno reso noto che nel 2008 l'83% delle maggiori imprese statunitensi possedeva *società controllate nei paradisi fiscali* e che nel 2009 il 99% delle maggiori società

³ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

europee si avvaleva di controllate offshore. In ciascun paese l'utente di maggiori dimensioni era di gran lunga una banca. Circa il 60% del commercio mondiale si svolge all'interno di grandi imprese multinazionali, che, non di rado, *abbattono il proprio carico fiscale spostando denaro da una giurisdizione all'altra creando tracce artificiali che trasferiscono i profitti nei paradisi fiscali con regimi di tassazione agevolata ed i costi nei paesi dove l'imposizione è elevata.* E' la pratica dei cosiddetti prezzi di trasferimento (*transfer pricing*). Ma tali manovre contabili sono invisibili nei bilanci di esercizio delle società perché i *principi contabili vigenti* consentono ad una multinazionale di consolidare tutti i dati relativi ai diversi paesi (utili, prestiti e versamenti all'erario, etc.) in un'unica cifra, possibilmente suddivisa per regioni. *“Leggendo una relazione di bilancio, un cittadino non è in grado neppure di stabilire se un'impresa opera nel suo paese, ancor meno quale sia la natura ed il livello della sua attività, a quanto ammontino i suoi profitti, a quanta gente dia lavoro e quanto versi annualmente al fisco”.* Quasi tutte le multinazionali hanno una unità situata in un paradiso fiscale che può realizzare un prestito ad una diversa unità di essa, situata in un paese con elevato livello di imposizione, convenendo un interesse di importo stratosferico. Oppure acquisti a prezzi incongrui. Così le multinazionali possono trasferire i profitti verso i paradisi fiscali e i costi verso i paesi con una tassazione elevata, dove possono essere dedotti dalla base imponibile. Il consistente debito di imposta originario svanisce, i capitali sono stati spostati all'estero. In presenza di abusi smaccati, i paesi a tassazione elevata cercano di reagire⁴ (in Italia si vedano le previsioni consacrate negli articoli 110, co 7 e 9 del TUIR), ma la lotta non è affatto agevole. Per le autorità fiscali dei singoli paesi le procedure sono complesse, richiedono profonda conoscenza dell'impresa e delle operazioni da essa realizzate, acquisizione di dati quantitativi di mercato per giungere ad interventi di rettifica dei valori applicati dalle imprese, coordinandosi con le legislazioni fiscali dei singoli paesi coinvolti nelle tassazioni *cross-border*. Per capire quanto sia serio il fenomeno, si consideri che a livello mondiale il commercio transfrontaliero, per *circa due terzi*, si svolge all'interno di imprese multinazionali ed i criteri di trasparenza dei bilanci, come detto, non paiono favorire il fisco. Secondo le stime, i paesi in via di sviluppo perdono ogni anno 160 miliardi di dollari solo a causa della manipolazione dei prezzi degli scambi intra-societari. Una tal somma, investita in assistenza sanitaria, potrebbe salvare ogni giorno la vita di 1000 bambini sotto i cinque anni di età. Secondo “The Guardian”, nel 2006 le tre maggiori compagnie bananiere mondiali hanno realizzato in Gran Bretagna un giro di affari di quasi 400

⁴ In base all'articolo 110 DPR n. 917/1986, co. 7 “ *I componenti del reddito derivanti da operazioni con società non residenti nel territorio dello Stato, che direttamente o indirettamente controllano l'impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa, sono valutati in base al valore normale dei beni ceduti, dei servizi prestati e dei beni e servizi ricevuti, determinato a norma del comma 2, se ne deriva aumento del reddito; la stessa disposizione si applica anche se ne deriva una diminuzione del reddito, ma soltanto in esecuzione degli accordi conclusi con le autorità competenti degli Stati esteri a seguito delle speciali “procedure amichevoli” previste dalle convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni sui redditi. La presente disposizione si applica anche per i beni ceduti e i servizi prestati da società non residenti nel territorio dello Stato per conto delle quali l'impresa esplica attività di vendita e collocamento di materie prime o merci o di fabbricazione o lavorazione di prodotti”.*

milioni di sterline, ma hanno pagato complessivamente 128.000 sterline⁵ di tasse, meno di quanto guadagna un medio giocatore di Premier League.

Oltre due milioni di società “fantasma” ancora oggi macinano utili non tassati in oltre 50 Paesi del mondo, a favore di soggetti senza nome.

Cosa dire, ancora, dell'*imposizione fiscale differita*? E' il sistema in forza del quale le imprese possono tenere i loro profitti all'estero a tempo indeterminato, pagando le tasse solo quando li riportano in patria per distribuire i dividendi agli azionisti: così che le imposte differite, invece d'essere pagate nell'esercizio corrente, divengono un prestito esentasse da parte del governo senza data di rimborso. Ciò riduce il costo del capitale delle multinazionali, che godono di uno smisurato vantaggio competitivo rispetto alle imprese più piccole che operano solo a livello nazionale. Da alcune stime risulterebbe che nel 2009 le sole società statunitensi detenevano offshore utili esteri non tassati per un importo complessivo di 1000 miliardi di dollari.

Altro dato, buon ultimo. *La quota ampiamente maggioritaria delle irregolarità tributarie accertate dalla Guardia di Finanza nello scorso anno è riferibile ad operazioni di evasione fiscale internazionale.*

Con questa dimensione e diffusività dei fenomeni evasivi ed elusivi, da chiedersi è *chi davvero fossero e da che parte stessero in realtà in quel mese di aprile 2009 gli Stati trasparenti e collaborativi*. O pretesi tali. *Chi sono davvero i paradisi fiscali e i loro alleati?*

La tematica della definizione, infatti, è centrale per risolvere la questione della sopravvivenza o meno dei paradisi fiscali. In altre parole, non è eludibile per chiarire il modo in cui essi sono scomparsi o, piuttosto, hanno continuato, nascostamente, a vivere.

In via generale, *i criteri ed i limiti con cui la definizione di un fenomeno viene impostata segnano le sorti della sua stessa esistenza. Se il fenomeno è un problema, possono condurre anche a risolverlo, almeno in apparenza, senza nulla mutare nella realtà*. Un po' come accade in quei regimi nei quali il mito dell'ordine sociale e della puntualità nell'offerta dei servizi sociali viene alimentato, più che offrendone di più funzionanti, cambiando i parametri dell'efficienza. E' così, solo aumentando i tempi programmati di percorrenza, che i treni finiscono per viaggiare sempre in orario.

Si cercherà nelle pagine a seguire di ricostruire, anzitutto, l'*impostazione istituzionale*, di vedere cioè come alcuni organismi internazionali pongono e risolvono il tema della definizione dei paradisi, fiscali o meno. Ma non si mancherà di segnalare analisi *meno convenzionali*, basate su alcuni *dati di*

⁵ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

comune esperienza, che prescindono dalla definizione istituzionale. Sovente troppo funzionale alle esigenze dei paesi dichiaratamente collaborativi, ma scarsamente disposti a far censire, da altri ed ufficialmente, i propri limiti allo scambio di informazioni.

Lo stesso profilo della natura collaborativa degli Stati può esaminarsi sotto *molti aspetti*. Altrettanto variegata sono le prospettive che consentono l'inclusione tra gli Stati collaborativi, a seconda si ponga attenzione alle ragioni della *collaborazione fiscale* ovvero a quelle del *comune contrasto del riciclaggio*. E già questa *variabilità di liste* (anche solo in ambito fiscale e nazionale, vi sono ben due liste⁶, aggiornate, ai fini dell'applicazione dell'articolo 2, co.2 bis DPR 917/1986 per i redditi delle persone fisiche e in tema di redditi prodotti da società controllate) *e di classificazioni* (per cui si può essere collaborativi a fini di riciclaggio ma non fiscali, più problematico il contrario) costituisce *ragione dell'inefficacia del sistema di contrasto delle forme di illegalità economica più gravi*. Essa collide con il rilievo di empirica evidenza che i *criminali più spietati* utilizzano quasi sempre i medesimi strumenti offshore (banche di comodo, conti di passaggio, trust, società fittizie) di cui anche *le grandi multinazionali* possono servirsi per ridurre il contenuto del loro dovere contributivo di natura fiscale. Per quanto si voglia giustificare le ragioni dei disallineamenti, esse non precludono ai primi di continuare a valersi degli stessi mezzi che possono assecondare le pretese di minor carico fiscale delle seconde.

§ 2. Procedendo con ordine, può muoversi anzitutto dalla *definizione istituzionale di paesi collaborativi* in materia di antiriciclaggio⁷, quella che

⁶ In Italia esistono due elenchi di Stati ritenuti paradisi fiscali: sono stati individuati da due decreti (poi aggiornati negli anni), il Dm Finanze 4 maggio 1999 e il Dm Finanze 21 novembre 2001. Il primo riguarda la tassazione dei redditi ai fini Irpef, l'altro invece è relativo ai redditi prodotti da società controllate in Paesi black list. Questo **l'elenco del Dm 4 maggio 1999** •Alderney (Aurigny) •Andorra (Principat d'Andorra) •Anguilla •Antigua e Barbuda (Antigua and Barbuda) •Antille Olandesi (Nederlandse Antillen) •Aruba •Bahama (Bahamas) •Bahrein (Dawlat al-Bahrain) •Barbados •Belize •Bermuda •Brunei (Negara Brunei Darussalam) •Costa Rica (República de Costa Rica) •Dominica Emirati Arabi Uniti (Al-Imarat al-'Arabiya al Muttahida) •Ecuador (República del Ecuador) •Filippine (Pilipinas) •Gibilterra (Dominion of Gibraltar) •Gibuti (Djibouti) •Grenada •Guernsey (Bailiwick of Guernsey) •Hong Kong (Xianggang) •Isola di Man (Isle of Man) •Isole Cayman (The Cayman Islands) •Isole Cook •Isole Marshall (Republic of the Marshall Islands) •Isole Vergini Britanniche (British Virgin Islands) •Jersey •Libano (Al-Jumhuriya al Lubnaniya) •Liberia (Republic of Liberia) •Liechtenstein (Fürstentum Liechtenstein) •Macao (Macau) •Malaysia (Persekutuan Tanah Malaysia) •Maldive (Divehi) •Maurizio (Republic of Mauritius) •Monserrat •Nauru (Republic of Nauru) •Saint Kitts e Nevis (Federation of Saint Kitts and Nevis) •Saint Lucia •Saint Vincent e Grenadine (Saint Vincent and the Grenadines) •Svizzera (Confederazione Svizzera) •Taiwan (Chunghua MinKuo) •Tonga (Pule'anga Tonga) •Turks e Caicos (The Turks and Caicos Islands) •Tuvalu (The Tuvalu Islands) •Uruguay (Republica Oriental del Uruguay) •Vanuatu (Republic of Vanuatu) •Samoa (Independent State of Samoa). **Questo l'elenco del Dm 21 novembre 2001:** Alderney (Isole del Canale), Andorra, Anguilla, Antille Olandesi, Aruba, Bahamas, Barbados, Barbuda, Belize, Bermuda, Brunei, Filippine, Gibilterra, Gibuti (ex Afar e Issas), Grenada, Guatemala, Guernsey (Isole del Canale), Herm (Isole del Canale), Hong Kong, Isola di Man, Isole Cayman, Isole Cook, Isole Marshall, Isole Turks e Caicos, Isole Vergini britanniche, Isole Vergini statunitensi, Jersey (Isole del Canale), Kiribati (ex Isole Gilbert), Libano, Liberia, Liechtenstein, Macao, Maldive, Malesia, Monserrat, Nauru, Niue, Nuova Caledonia, Oman, Polinesia francese, Saint Kitts e Nevis, Salomone, Samoa, Saint Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Sant'Elena, Sark. **Inoltre sono inclusi:** •Bahrein, con esclusione delle società che svolgono attività di esplorazione, estrazione e raffinazione nel settore petrolifero; •Emirati Arabi Uniti, con esclusione delle società operanti nei settori petrolifero e petrolchimico assoggettate ad imposta; •Monaco, con esclusione delle società che realizzano almeno il 25% del fatturato fuori dal Principato. Le disposizioni black list si applicano ai seguenti Stati e territori limitatamente ai soggetti e alle attività per ciascuno di essi indicate: •Angola, con riferimento alle società petrolifere che hanno ottenuto l'esenzione dall'Oil Income Tax, alle società che godono di esenzioni o riduzioni d'imposta in settori fondamentali

⁷ La consapevolezza della necessità di introdurre **misure di contrasto più efficaci** e integrate contro i crimini finanziari ed il riciclaggio è venuta a maturazione a partire dagli anni '80, in concomitanza **col profilarsi della globalizzazione e del carattere transazionale di tali fenomeni criminali**. E difatti, prendendo atto della complessità del fenomeno da avversare l'azione di contrasto si è strutturata su vari piani (quello finanziario, quello investigativo e quello giudiziario), con l'obiettivo di costruire un **"reticolato istituzionale globale"**, di dimensioni planetarie. Se sul piano finanziario, il corpo fondamentale delle misure di prevenzione dell'utilizzo delle istituzioni bancarie e finanziarie ai fini di riciclaggio si incentra proprio su queste ultime,

dovrebbe registrare maggiori condivisioni. Il ché, come si vedrà è vero solo in parte.

Significativo, in tal senso, è il *contributo offerto dal GAFI*, il Gruppo di Azione Finanziaria costituito nel 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7, che ha recentemente sottoposto a revisioni parziali le sue raccomandazioni. Proprio per individuare i paesi con deficienze regolamentari capaci di porre in pericolo anche l'integrità dei sistemi antiriciclaggio degli altri paesi, il GAFI ha costituito un apposito *gruppo di lavoro*. Il gruppo ha definito preliminarmente le pratiche e le consuetudini che danneggiano l'efficacia dei sistemi di prevenzione e lotta al riciclaggio e chiarisce. Sono stati così definiti i criteri sulla base dei quali individuare i *paesi ed i territori non cooperativi*, elaborandone *venticinque*. In nota ⁸ si cura la loro indicazione analitica. Essi si riferiscono alla prevenzione finanziaria, al monitoraggio degli aspetti legali e finanziari e alle disposizioni di carattere penale. Sono state poste in particolare evidenza *le lacune nelle regolamentazioni finanziarie che impediscono i controlli di settore, le debolezze negli obblighi di identificazione della clientela e di registrazione delle transazioni, le disposizioni che consentono una eccessiva protezione del segreto bancario e finanziario, le carenze nei sistemi di segnalazione delle operazioni sospette, gli ostacoli relativi all'identificazione del reale beneficiario e alla trasparenza delle procedure di registrazione degli enti commerciali, le difficoltà frapposte alla cooperazione internazionale sia a livello amministrativo che giudiziario, l'inadeguatezza delle risorse assegnate alla prevenzione e alla repressione del riciclaggio.*

coinvolgendole nell'azione di prevenzione e di contrasto del fenomeno, a livello giudiziario le misure vedono come destinatari naturali i Governi, e attraverso gli stessi, gli apparati giudiziari e le forze di polizia. Quello che emerge nitidamente è che nessuna di queste linee di azione, o per meglio dire di difesa e di contrasto rispetto al cangiante fenomeno del riciclaggio può risultare efficace da sola, in assenza del congiunto e convergente sostegno delle altre. L'attività del Gruppo di Azione Finanziaria costituito nel 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7 ⁷, le intese tra il GAFI ed altri organismi internazionali (MONEYVAL, l'Offshore Group of Banking Supervisors), l'azione del Gruppo di Egmont (organismo deputato proprio allo sviluppo dell'attività di collaborazione tra le autorità specializzate nella lotta al riciclaggio), l'avvio della consultazione bilaterale tra GAFI e FMI (con approvazione di metodologia congiunta per la valutazione dei paesi ai fini dell'antiriciclaggio e dell'antiterrorismo) corrispondono proprio a questa logica di lotta globale (interdisciplinare e transnazionale) del fenomeno, preservando i sistemi sani contro l'inquinamento operato dai flussi di capitali sporchi provenienti da sistemi (quantomeno) incapaci di individuarli ed arrestarli (e proprio per questo esposti ad attrarli), allargandone i confini ideali dei primi rispetto alle aree di opacità dei secondi. E così deve censirsi che dalla Convenzione delle Nazioni Unite stipulata a Vienna nel 1988 (ratificata in Italia con la legge 328/1990), primo atto che ha imposto la criminalizzazione del riciclaggio, alla Convenzione sulla criminalità transnazionale di Palermo, ratificata con legge 146/2006, ovvero, dalla Convenzione di Strasburgo del Consiglio di Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi del reato (ratificata con legge 328/1993), alla Convenzione del Consiglio d'Europa di Varsavia del 2005 la precisa consapevolezza del carattere globale e transnazionale del fenomeno e della necessità dell'azione di collaborazione internazionale (in materia finanziaria, investigativa e giudiziaria) nel contrasto di essa si è consolidata e rafforzata. Poiché la medesima consapevolezza e convergente tendenza di sviluppo del sistema normativo si registra anche a livello comunitario, può ben dirsi che **l'azione di contrasto nella materia segue una impostazione sovranazionale**, essendo retta da fonti normative molteplici, internazionali, comunitarie e nazionali.

⁸ **I 25 criteri dei quali si è detto, per vero, rappresentano una svolta importante rispetto alla suddetta impostazione. Essi, infatti, identificando altrettante lacune nella capacità di contrasto al riciclaggio, in concreto sollecitano l'introduzione di un "nucleo forte" di presidi antiriciclaggio giudicati essenziali.** La forza di tali obblighi è direttamente correlata al grado di efficacia delle contromisure che possono essere adottate nei confronti dei paesi che non intendano adeguarsi ai principi GAFI. Sebbene neppure l'adozione di contromisure costituisce un imperativo giuridicamente vincolante secondo le regole del diritto internazionale (e difatti anch'esse rispondono ad una logica di concertazione fra Stati nell'azione antiriciclaggio), tuttavia, **il "nucleo" di azioni antiriciclaggio richieste dai 25 criteri sembra diversificarsi dai restanti precetti antiriciclaggio contenuti nelle 40 Raccomandazioni, in quanto assistite da una più intensa forza imperativa in ragione della previsione di misure lato sensu sanzionatorie e di una procedura per la loro applicazione.** In merito alla **valenza giuridica dei criteri che identificano i paesi «non cooperativi»**, è noto che gli obblighi antiriciclaggio enucleabili dalle Raccomandazioni del GAFI sono ritenuti privi di autonoma forza vincolante sotto il profilo del diritto internazionale. Essi, infatti, traggono la loro autorità dal sostegno fornito all'azione del GAFI dai governi aderenti e, più in generale, dalla loro diffusa applicazione nella comunità internazionale. Ciò, peraltro, ha rappresentato anche un elemento di insoddisfazione, specie allorché si sottolinea che, fra le Raccomandazioni, anche quelle di natura più imperativa sono solitamente e volutamente formulate in maniera non obbligatoria.

I parametri presi a riferimento per attribuire lo status di paese collaborativo riguardano non solo la possibilità di cooperare sullo scenario internazionale, ma anche l'*efficienza dei presidi antiriciclaggio interni*. Nel campo del contrasto del riciclaggio la consapevolezza che questo costituisce una condizione di efficienza dell'intero sistema è sempre più avvertita. La cooperazione internazionale, infatti, può essere pregiudicata sia da norme di legge o regolamentari che direttamente limitano lo scambio di informazioni su possibili casi di riciclaggio, sia (e soprattutto) dalla presenza di *meccanismi bancari, finanziari e societari che* – consentendo l'esecuzione di transazioni finanziarie formalmente o sostanzialmente anonime – *indirettamente precludono la possibilità di cooperare con controparti estere. Impediscono di aver dati da comunicare*. A tal riguardo, nel campo del diritto societario sono fioriti numerosi strumenti per celare il reale titolare di una determinata operazione finanziaria. Si considerino le società di comodo (*shell e shelf companies*), non operative ma costituite solo con finalità elusive, per intestare beni patrimoniali, non far figurare patrimoni personali e schivare i controlli fiscali. Si pensi ad alcuni tipi di *trust*, o, ancora, alle azioni al portatore (*bearer shares*). Tali strumenti, ostacolando l'identificazione del beneficiario effettivo (*beneficial owner*), trasferiscono l'anonimato dal campo societario a quello finanziario. Ma la stessa consapevolezza dovrebbe trovare maggior spazio, effettivamente, anche nel campo della collaborazione fiscale. Basti pensare che, vincolati nei trust del minuscolo paradiso fiscale di Jersey, si trovano capitali per oltre 400 miliardi di dollari ed altre migliaia di miliardi sono custoditi in analoghi organismi sparsi per il mondo, fasciati nella più assoluta segretezza⁹.

Altra caratteristica significativa dei 25 criteri elaborati dal GAFI è l'*approccio multidisciplinare*, adeguato alla complessità ed alla molteplicità di fattori che favoriscono l'attività di riciclaggio. Il giudizio di «non cooperazione» scaturisce dall'esame dei diversi settori dell'ordinamento. *Le quattro aree disciplinari considerate nel giudizio di «non cooperazione» sono la legislazione bancaria, il diritto societario, la cooperazione internazionale e, infine, le risorse destinate al contrasto del riciclaggio*¹⁰. Sulla base dei rammentati

⁹ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

¹⁰ Nell'area del *diritto bancario*, sono stimati quali indici di «non cooperazione» l'inadeguatezza della regolamentazione e le carenze nell'attività di vigilanza (criterio 1), la possibilità di costituire una banca o un'altra istituzione finanziaria senza dover richiedere alcuna autorizzazione o iscrizione in pubblici registri (criterio 2), l'assenza di controlli sull'onorabilità del *management* e dei partecipanti al capitale dell'intermediario bancario o finanziario (criterio 3), l'esistenza di conti anonimi o con nomi palesemente fittizi (criterio 4), la mancanza di disposizioni imperative circa l'obbligo delle istituzioni finanziarie di verificare l'identità del cliente o del reale beneficiario del rapporto (criterio 5), la mancata previsione di obblighi di conservazione dei dati relativi ai clienti (criterio 6), ovvero l'esistenza di ostacoli di natura pratica o giuridica che impediscono all'autorità amministrativa o giudiziaria di accedere ai dati stessi (criterio 7). Un ulteriore grave ostacolo alla collaborazione internazionale è rappresentato dalla possibilità di opporre il segreto bancario alle autorità amministrative o giudiziarie impegnate nell'azione di contrasto al riciclaggio finanziario (criteri 8 e 9). Sempre con riferimento al settore bancario e finanziario, è apprezzato quale indice di non cooperazione l'assenza di meccanismi che chiamino gli operatori a prestare la *«collaborazione attiva»* nell'individuazione di possibili casi di riciclaggio, segnalando le operazioni *«sospette»*, meccanismi che, per essere effettivi, devono essere assistiti da un adeguato impianto sanzionatorio e di controlli (criteri 10 e 11).

Nella seconda area, relativa al *diritto societario*, la «non cooperazione» viene desunta dall'inadeguatezza dei registri societari (criterio 12) e dall'esistenza di strumenti giuridici che, mediante l'interposizione di una società o di un altro ente, non consentono

venticinque criteri, il GAFI ha realizzato un'opera di monitoraggio di molti paesi per accertarne la cooperazione nella lotta al riciclaggio¹¹.

Ulteriore contributo all'individuazione dei paesi collaborativi nella lotta globale al riciclaggio proviene dal *Moneyval*, organismo costituito nel settembre del 1997 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per la valutazione delle misure antiriciclaggio adottate dai paesi aderenti al Consiglio d'Europa, ma non membri del GAFI¹².

L'attività di valutazione delle misure adottate da ciascun paese membro nella prevenzione e contrasto del riciclaggio si articola su criteri e procedure analoghe a quelle elaborate dal GAFI in materia. Esse si snodano in risposte a specifici questionari, nello svolgimento di visite dei paesi interessati (*c.d. on site visit*), in appositi procedimenti di richiamo dei paesi con assetti antiriciclaggio non conformi ed in metodologie di analisi delle tipologie di riciclaggio emergenti o di più frequente utilizzazione. Le valutazioni reciproche (*mutual evaluation*) consistono in procedure di analisi delle misure antiriciclaggio vigenti nel paese esaminato, per individuare gli ulteriori sviluppi che lo Stato deve conseguire per la piena conformità agli standard internazionali antiriciclaggio¹³. Il Moneyval ha ampliato gli standard di

l'identificazione del reale beneficiario dell'operazione ovvero delle persone che costituiscono il *management* di una società (criteri 13 e 14).

Nella terza area, sono esaminati gli *ostacoli alla collaborazione internazionale in senso stretto*, ossia i fattori che – a differenza dei precedenti – direttamente precludono o limitano la possibilità di un paese di svolgere attivamente un'azione internazionale di contrasto al riciclaggio. In tale specifico settore il rapporto GAFI suddivide gli ostacoli in due categorie, a seconda che essi limitino la collaborazione tra autorità giudiziarie ovvero tra autorità amministrative. Nell'ambito della cooperazione giudiziaria, la principale lacuna concerne la mancata criminalizzazione del riciclaggio ovvero la criminalizzazione dello stesso in relazione ad un limitato numero di reati "*presupposto*" (criterio 19). Sul versante della cooperazione a livello amministrativo, sono, invece, indici di «non cooperazione» le leggi ed i regolamenti che vietano alle autorità nazionali e, specificamente alle «*Financial Intelligence Units*, di fornire informazioni alle corrispondenti autorità straniere ovvero di eseguire gli approfondimenti da queste ultime richiesti (criteri 15, 16 e 20), i ritardi nelle risposte ed il rifiuto di informazioni giustificato da ragioni di ordine fiscale (criteri 17, 18, 21 e 22).

Nella quarta area, è considerata l'*adeguatezza delle risorse impiegate dallo Stato nella lotta al riciclaggio*, sia in termini di risorse finanziarie, tecniche ed umane (criterio 24), sia con riferimento all'obbligo di istituzione di una «*Financial Intelligence Units*» (criterio 25).

¹¹ Tale attività si articola in tre distinti momenti. Nella prima fase, il GAFI analizza le legislazioni, verificando se le stesse rispondano o meno ai profili di «non cooperazione» delineati nei 25 criteri (*review process*). Tale lavoro è affidato a gruppi regionali che redigono, col coinvolgimento dello Stato interessato, una bozza di rapporto sulla capacità del medesimo di cooperare nella lotta al riciclaggio. Nessun criterio assume di per sé valore decisivo, dato che ciascun paese viene valutato nel suo insieme. L'inserimento dello Stato nella lista dei paesi «non cooperativi» avviene solo qualora vengano riscontrate lacune particolarmente rilevanti. Nella seconda fase, il GAFI verifica se lo Stato, a seguito dell'inserimento nella lista, si sia attivato per rimediare alle deficienze rilevate. Nel giudizio – che, se positivo, può comportare la rimozione dalla lista – assumono particolare significato le riforme realizzate nell'area del diritto penale, della vigilanza sugli intermediari bancari e finanziari, dell'identificazione della clientela, della segnalazione delle operazioni sospette ed, infine, della cooperazione internazionale¹¹. Nella terza ed ultima fase, i paesi tolti dalla lista dei «*non cooperative countries and territories*» vengono posti sotto osservazione per accertare se proseguano nel cammino virtuoso intrapreso (*monitoring process*). A tal fine il GAFI verifica, fra l'altro, se sia stata emanata la legislazione di rango secondario, se siano stati avviati i controlli sui soggetti che devono segnalare le operazioni «sospette» ed, infine, se il paese cooperi allo scambio internazionale di informazioni su possibili casi di riciclaggio.

¹² Si tratta, in particolare, di paesi dell'est europeo e dell'ex Unione Sovietica, nonché di Malta, Andorra, Cipro, Liechtenstein, San Marino e, da ultimo, Monaco. Il Moneyval è un sottocomitato dell' "European Committee on crime problems" del Consiglio d'Europa (CDPC) e opera, in sostanza, come organo preposto alle politiche antiriciclaggio nell'ambito del Consiglio, rivolgendo ai paesi aderenti specifiche raccomandazioni in materia e sottoponendo al cennato CDPC un rapporto annuale sull'attività svolta. Il Comitato (che si riunisce a Strasburgo in assemblee plenarie due volte l'anno, in giugno ed in dicembre) procede, secondo le procedure e le misure adottate dal GAFI, alla valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei paesi aderenti mediante l'esperimento di esercizi di autovalutazione e valutazione reciproca (*self assessment e mutual evaluation*), di analisi delle tipologie di riciclaggio emergenti, di verifiche dell'efficacia delle misure adottate da ciascun paese sul piano legislativo, finanziario, investigativo e giudiziario.

¹³ Sotto il profilo procedurale, per realizzare le *mutual evaluation* sono nominati dei valutatori esperti dei settori legale, finanziario ed investigativo. La professionalità ed esperienza dei valutatori è, peraltro, potenziata con appositi corsi di formazione

valutazione nello svolgimento delle procedure di autovalutazione (self-assessment) e di valutazione reciproca (mutual evaluation), esaminando i paesi membri non solo alla luce delle 40 Raccomandazioni del GAFI, ma anche delle disposizioni della Convenzione di Vienna del 1988, della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 e della Direttiva europea del '91(e successive modifiche). Inoltre, sono utilizzati, come parametri di riferimento per lo svolgimento del secondo round di valutazione dei sistemi antiriciclaggio dei paesi aderenti, anche i 25 criteri elaborati dal GAFI per i paesi e territori non cooperativi.

L'esperienza degli organismi internazionali trova espresso riconoscimento *nel corpo della normativa nazionale*. In base all'articolo 25/2 d.lgs. n. 231/2007, richiamando proprio tali contributi¹⁴ il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentito il Comitato di sicurezza finanziaria, ha emanato a più riprese (in data 12.8.2008 ed in data 28.09.2011) un decreto per individuare gli Stati extracomunitari ed i territori stranieri che impongono obblighi equivalenti a quelli previsti dalla Direttiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2005. Tra essi, gli Stati Uniti e la Svizzera, di cui si dirà.

L'inclusione nell'elenco degli Stati e dei territori ritenuti equivalenti a livello normativo realizza due effetti, di assoluta semplificazione, potenzialmente anche pericolosa. Anzitutto, gli enti creditizi e finanziari situati in paesi terzi equivalenti saranno assoggettati agli obblighi semplificati di identificazione imposti dal d.lgs. n. 21.11.2007 n. 231, di cui si dirà in prosieguo; in secondo luogo, le persone e gli enti italiani soggetti agli obblighi antiriciclaggio potranno avvalersi di intermediari situati nei paesi terzi equivalenti per l'esecuzione delle misure di adeguata verifica della clientela posti dal citato d.lgs. n. 231, facendo carico agli enti ed alle persone

e aggiornamento sugli standard internazionali e sulle procedure antiriciclaggio organizzati dal Moneyval in collaborazione con il Consiglio d'Europa, il GAFI e la Commissione europea. I valutatori del PC-R-EV sono, inoltre, accompagnati nello svolgimento delle mutual evaluation da esperti di paesi membri del GAFI; qualora sia sottoposto a mutual evaluation un paese membro dell'Offshore Group of Banking Supervisors (OGBS), si affianca al gruppo dei valutatori anche un esperto dell'OGBS. Le mutual evaluation si articolano in una preliminare risposta ad appositi questionari da parte dei paesi sottoposti, al fine di fornire una visione d'insieme delle misure antiriciclaggio vigenti sul piano legale, finanziario ed investigativo e far emergere il tipo di approccio alle politiche antiriciclaggio prescelto dal paese in esame. In dettaglio, le richieste del questionario riguardano: - il tipo di sistema antiriciclaggio posto in essere e le autorità e risorse coinvolte in materia; - le disposizioni penali che disciplinano il reato di riciclaggio (precetto, reati presupposto, sanzioni); - il sistema di prevenzione e contrasto (es. misure di ricerca, confisca e sequestro); - l'ambito di applicazione soggettiva delle disposizioni normative in materia, con particolare riguardo agli obblighi di identificazione della clientela, registrazione delle operazioni e monitoraggio delle stesse; - il sistema di segnalazione di operazioni sospette; - le altre misure vigenti per il controllo delle operazioni in denaro contante o transfrontaliere; - la cooperazione internazionale in materia giudiziaria; - l'efficacia - più in generale - delle politiche adottate, anche mediante un'analisi costi-benefici.

La procedura prosegue con l'on site visit del paese esaminato; con la collaborazione delle autorità nazionali competenti, si procede ad una cognizione diretta delle misure normative, finanziarie ed investigative in essere, valutando le stesse sul piano dell'efficacia operativa e nell'ambito del contesto socio-politico vigente nel paese. A conclusione della visita, gli esperti del Moneyval incaricati della mutual evaluation redigono un apposito rapporto sull'ambito e sulla portata dei fenomeni di riciclaggio riscontrati, sulle tipologie più ricorrenti, sull'efficienza delle misure di prevenzione e contrasto adottate, nonché sulla trasparenza dei settori considerati a rischio.

Tali procedure sono condotte sulla base di principi e criteri condivisi a livello internazionale e, in particolare, sulla conformità dell'ordinamento esaminato alle 40 Raccomandazioni del GAFI, alle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, a quelle della Direttiva europea del 10 giugno 1991, come successivamente modificata, relative alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi illeciti, nonché alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato.

¹⁴ Testualmente: "le informazioni disponibili a livello internazionale, le informazioni risultanti dai rapporti di valutazione dei sistemi nazionali di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo adottati dal Gruppo d'Azione finanziaria internazionale (GAFI), dai gruppi regionali costituiti sul modello del GAFI, dal Fondo monetario internazionale o dalla Banca mondiale sulla base delle Raccomandazioni e della Metodologia del GAFI riviste nel 2003, nonché le ulteriori informazioni aggiornate fornite dagli Stati interessati"

soggette a quest'ultimo di raccogliere “comunque” informazioni sufficienti per stabilire se il cliente possa beneficiare di una delle esenzioni previste dai commi 1 e 3 del ricordato articolo 25. *Come si vede, semplificazioni non da poco, che, se non nascono da equivalenze vere, rischiano di vanificare l'intero sistema.*

§ 3. Venendo a *definizioni meno istituzionali*, appare di particolare interesse quella ampia, coniata in un libro di recente pubblicazione dal giornalista inglese Nicholas Shaxson¹⁵. Per l'autore i paradisi fiscali sono tutti i luoghi che cercano “*di attrarre imprese offrendo strutture politicamente stabili per aiutare le persone fisiche o giuridiche ad aggirare le norme, le leggi ed i regolamenti di altri giurisdizioni*”. L'autore ha anche notato: “*la ragion d'essere dei paradisi fiscali è assicurare una via di fuga dagli obblighi nei confronti della società in cui si vive: pagare le imposte, sottostare a una regolamentazione finanziaria responsabile, rispettare la legislazione penale e le leggi in materia di eredità e così via. Questo è il loro ramo di attività principale. Questo è ciò che fanno*”.

Si tratta di una definizione vasta ed in parte generica, che però ha un pregio. Non fa sconti a nessuno, ponendo in evidenza molte contraddizioni di base nella lotta ai paradisi fiscali. *La trasparenza che si esige per gli altri non è pari a quella che si è disposti ad imporre a sé stessi, l'abuso del differenziale normativo che mal si tollera quando programmato da alcuni Stati non di rado è quello che connota la giurisdizione di molti paesi virtuosi. Quelli che le liste le fanno, ma solo per gli altri.*

La definizione in considerazione permette di cogliere che l'offshore, prima che un luogo, è un'idea di fondo ...ed un processo, “*sovente un corsa al ribasso in cui le leggi, i regolamenti gli annessi e i connessi della democrazia vengono progressivamente degradati attraverso provvedimenti che rimbalsano da una roccaforte della finanza all'altra, facendo penetrare il sistema offshore sempre più a fondo nelle economie nazionali*”¹⁶.

Il giornalista inglese ha ricordato alcune caratteristiche non convenzionali dei paradisi fiscali, svolgendo considerazione attente che, mi pare, colgano nel segno. Non solo l'offerta di diverse forme di segretezza, abbinata al rifiuto, più o meno determinato, a cooperare con altre giurisdizioni nello scambio di informazioni. Per questo sovente vengono definite “giurisdizioni segrete”. E non solo un livello molto basso, se non nullo, di imposte. Anzitutto, le *dimensioni dell'industria dei servizi finanziari*, del tutto sproporzionate rispetto a quelle dell'economia locale, riservata ai non residenti, in genere clientela non comune. Anche questo costituisce ammissione implicita del danno da essi arrecato, costituendo un sistema non

¹⁵ Dal libro “*Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione*”, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

¹⁶ Dal libro “*Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione*”, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

generalizzabile neppure all'interno di quei paesi. Inoltre, altro connotato delle giurisdizioni segrete è *l'ostinazione con cui i suoi portavoce periodicamente affermano "non siamo un paradiso fiscale" e strenuamente si impegnano per screditare i critici, accusandoli di utilizzare stereotipi mediatici datati, privi di corrispondenza nella mutata realtà oggettiva*¹⁷; o di diffondere "teoremi", senza considerare che in genere sono quegli stessi "teoremi" che spingono i clienti a cercare l'approdo sulle spiagge del paradiso. Molte delle banche offshore fanno mostra di applicare rigorose regole di identificazione del cliente, per tenere lontani i capitali illeciti, salvo non richiedere alcun documento serio quando le indicazioni provengono da clienti *fidati* o proposti da *rispettabili* quanto irrintracciabili presentatori. Quando emergono problemi, la colpa è delle *mele marce*, mai è messa in discussione la generale salute del sistema, realizzando una *"vigorosa messinscena di rettitudine, in un teatrino di onestà che consiste nel ripetere incessantemente un messaggio fondamentale: <<siamo una giurisdizione pulita, ben regolamentata, trasparente e cooperativa>>"*¹⁸. Né tutta la stampa appare capace di svolgere fino in fondo il ruolo istituzionale di informare secondo verità, con libertà di parola, gravata dalla dipendenza economica da gruppi editoriali non sempre estranei a pratiche fiscali ricercate in quei luoghi. Come ricorda Shaxson, nel 2004 una commissione permanente per le indagini degli Stati Uniti ha scovato un memo in una banca che così recitava: *"Il cliente è una società di investimento privata con sede alla Bahamas, utilizzata come veicolo per un professionista in pensione che ha avuto grande successo nella sua carriera ed ha accumulato metodicamente un patrimonio in vista della vecchiaia"*. Il fortunato professionista in pensione si chiamava Augusto Pinochet¹⁹.

Ma chi sono davvero i paradisi fiscali se si utilizza la definizione in parola, che, pure non mitizzabile, non pare così lontana dal vero? Quanti sanno che sino al 2005 le banche statunitensi potevano accettare liberamente i proventi di una lunga serie di crimini, inclusi il traffico di esseri umani, l'associazione a delinquere, la schiavitù e quasi tutte le forme di evasione fiscale, purché l'attività criminale fosse stata commessa all'estero? E che tuttora una banca statunitense può consapevolmente accettare i proventi di un ampio spettro di reati, come la ricettazione, purché perpetrati all'estero²⁰, *"fuori del paese"*. È noto che a livello federale gli USA promettono una serie di agevolazioni fiscali e normative in materia di segretezza per attrarre capitali esteri, mentre a livello di singoli Stati (quali il Wyoming, il Dalaware ed il Nevada), offrono

¹⁷ Dal libro *"Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione"*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

¹⁸ Dal libro *"Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione"*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

¹⁹ Dal libro *"Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione"*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

²⁰ Dal libro *"Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione"*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012; L'autore cita a sua volta i risultati dell'analisi che compare nel libro di R- Baker, *"Capitalism's Achilles Hell: Dirty Money and how to Renew the Free-Market System"*, John Wiley & Sons, London 2005; in particolare la tabella 4.5 *"Specified Unlawful Activities Under U.S. Anti-Money laundering Laws"*

sistemi estremamente convenienti, sostanzialmente impenetrabili, di tutela del segreto aziendale in un contesto pressoché privo di regolamentazione. Da un passo del libro di Shaxson: *“il sistema offshore non è costituito da un gruppo di stati indipendenti che esercitano il proprio diritto sovrano di emanare le leggi e creare i sistemi fiscali che ritengono più appropriati; è piuttosto un insieme di reti di influenza controllate dalle maggiori superpotenze mondiali, in particolare la Gran Bretagna e gli Stati Uniti: ciascuna rete è profondamente interconnessa a tutte le altre. I ricchi investitori e le imprese statunitensi fanno ampio uso della ragnatela britannica. Delle 862 controllate offshore che Enron possedeva prima del fallimento, 692 si trovavano alle isole Cayman, 119 alle isole Turks e Caicos, 43 nella Repubblica di Mauritius e 8 alle Bermuda: tutte nella rete della Gran Bretagna. Nel 2008 lo US Government Accountability Office (GAO) ha reso noto che Citigroup aveva 427 controllate situate nei paradisi fiscali, di cui 91 in Lussemburgo e 9 alle Cayman; New Corporation, la società capogruppo di Fox News ne aveva 152, incluse 62 alle Isole Vergini britanniche, 33 alle Cayman e 21 a Hong Kong. I più importanti paradisi fiscali del mondo non sono isole tropicali disseminate di palme, come molti immaginano, ma alcune delle maggiori potenze mondiali”*.

Ancora, da un'inchiesta del giornalista Claudio Gatti de Il Sole 24 Ore del 30 settembre 2012 emerge: *“sul fronte della trasparenza societaria gli Usa sono uno dei peggiori trasgressori. Anzi, c'è chi lo ritiene il peggiore in assoluto. Jason Sharman, professore della Griffith University (Australia) e autore di un recente studio sui paradisi fiscali commissionato dalla Banca Mondiale, non ha esitato a dirlo: «Gli Usa pretendono dagli altri Paesi quello che non fanno a casa propria. La realtà è che il loro è il più importante sistema finanziario al mondo. Sia per attività legittime che per quelle illegittime». La sua, spiega, non è un'opinione. È la logica deduzione dei dati raccolti nel corso del lavoro di fatto con altri quattro colleghi per la Banca Mondiale. Da una loro analisi di 817 società di facciata emerse in 213 casi di corruzione investigati in tutto il mondo, ben 102 sono risultate essere state registrate negli Stati Uniti (in particolare in Delaware, Nevada e Wyoming). Due volte tante quelle registrate a Panama. E ben sette volte quelle delle Isole Cayman. E negli stessi Usa sono risultati essere stati aperti 107 conti in banca. Dieci volte di più di quelli aperti nell'isola di Jersey o in Liechtenstein. Che gli Usa siano destinazione preferita di fondi neri provenienti da ogni angolo del mondo, lo conferma anche Heather Lowe, consigliere legale della Ong Global Financial Integrity, anche perché «negli Usa è estremamente semplice costituire una società di facciata mantenendone anonima la proprietà». Quanto semplice lo ha provato lo stesso Sharman, quando ha contattato Killucan International Inc, un'agenzia di Las Vegas specializzata nella registrazione di società di comodo, e per poche centinaia di dollari ha dato vita alla Bcp Consolidated Enterprises, società da lui stesso controllata attraverso il filtro di Killucan. Il Sole 24 Ore ha appurato che a quello stesso indirizzo - 4830 Impresario Court - risultano avere sede altre 631 società di comodo”*.

Hanno sede in Delaware, secondo Stato più piccolo degli USA, oltre metà delle società quotate statunitensi, oltre ad altre 882.000 imprese attive. In

rete è possibile imbattersi nel sito²¹ di una società con sede a Ginevra specializzata in diritto internazionale e nella consulenza fiscale per il business, il quale, a proposito del Delaware, segnala: “*La General Corporation Law del Delaware ha contribuito alla buona reputazione di questa giurisdizione e ha reso questo Stato famoso per la costituzione di nuove società. Le società registrate in Delaware sono conosciute come LLC, ed offrono i vantaggi della combinazione tra una società in accomandita per azioni ed una società in accomandita semplice. Rappresentano quindi un sistema efficace per proteggere sia la responsabilità personale che i beni dei proprietari. Allo stesso tempo, consentono al proprietario di godere dei benefici di una giurisdizione in esenzione da imposte, su tutte le transazioni commerciali e sui profitti generati fuori dagli Stati Uniti, senza dover passare attraverso le restrizioni di una società statunitense. Esse offrono la possibilità di avere una compagnia americana con i vantaggi di una International Business Company (tradizionalmente chiamata "società offshore")*”. In effetti le società a responsabilità limitata del Delaware non hanno particolari obblighi di contabilità. Inoltre, in Delaware non esiste un registro pubblico delle cariche sociali²².

²¹ [Http://it.sfm.offshore.com](http://it.sfm.offshore.com)

²² Dal sito <http://www.dottoricommercialistilondra.com>, che propone una ricognizione integrale delle opportunità offerte dalla forma societaria **Limited Liability Company - LLC dello Stato del Delaware:**

“ **La convenienza nel costituire una Delaware LLC può così riassumersi:** - la Corporation - società per azioni o la Limited Liability Company - LLC dello Stato del Delaware può avere la sede secondaria ed operativa in qualsiasi zona del mondo; un'unica persona fisica può essere azionista unico, amministratore, segretario e direttore esecutivo della società; non è necessario avere un proprio ufficio o recapito postale nello Stato del Delaware ma è sufficiente quello della società che funge da "Registered Agent" (agente autorizzato) sia ubicato nello Stato del Delaware. Il "Registered Agent", che è una figura richiesta espressamente dalla Legge del Delaware, non è l'amministratore della società ma funge esclusivamente da intermediario fra lo Stato del Delaware e la proprietà societaria e fra le sue responsabilità c'è il ricevimento e la spedizione di documenti governativi o legali sia verso la proprietà sia verso gli Uffici Governativi medesimi; i libri sociali ed i registri contabili non necessariamente devono essere depositati nel Delaware; le azioni o le quote societarie possono essere trasferite istantaneamente ed in forma privata senza bisogno di essere notificate ad Enti Pubblici; non è necessario essere un cittadino statunitense o residente negli Stati Uniti per costituire una Corporation od una LLC nel Delaware; non è necessario recarsi personalmente nel Delaware per costituire una Corporation o LLC ma è sufficiente utilizzare un professionista od una società abilitati alla sua costituzione; il tutto può avvenire anche via Internet; non esiste un capitale sociale minimo per costituire una Corporation o LLC nel Delaware.

- **Quali sono le principali caratteristiche operative della Delaware LLC?** La proverbiale flessibilità della Delaware LLC si caratterizza principalmente per le seguenti ragioni: nel Delaware differenti tipologie di attività possono essere effettuate da un'unica società; una società con sede nel Delaware può essere proprietaria ed intestataria di beni immobili e beni mobili ubicati in qualsiasi parte del mondo; diversamente dagli altri Stati, le Società per Azioni - Corporation possono essere facilmente convertite in Società a Responsabilità Limitata - LLC e viceversa.

- **E' vero che i Soci di una Delaware LLC possono rimanere anonimi?** Una delle caratteristiche più apprezzate nella costituzione di una Delaware LLC è la possibilità di mantenere segreto il nome dei soci che la possiedono e, in particolare: le identità dell'amministratore e dei soci proprietari delle Corporation o LLC sono segretate e non vengono comunicate nemmeno agli Uffici Pubblici dello Stato del Delaware; l'indirizzo di casa e dell'ufficio dell'amministratore o dei soci proprietari delle Corporation o LLC sono segretati e non vengono comunicati nemmeno agli Uffici Pubblici dello Stato del Delaware; la percentuale delle quote societarie di ogni singolo socio Corporation o LLC sono segretati; nello Stato del Delaware non esistono registri pubblici consultabili contenenti i nomi dei soci e degli amministratori delle Corporation o LLC.

- **A quanto ammonta la tassazione sul reddito prodotto della Delaware LLC?** L'imposizione fiscale sui redditi prodotti da una Delaware LLC è molto ridotta, come di seguito indicato: le LLC costituite nello Stato del Delaware e che non operano all'interno degli USA sono esenti da tassazione, fatta eccezione per un' imposta fissa annuale che, attualmente, ammonta a USD 400,00; le plusvalenze derivanti da compravendite non sono tassate; non viene applicata alcuna imposta sull'utile societario a tutte le società che non operano direttamente e concretamente all'interno del territorio dello Stato del Delaware; non c'è tassazione sugli aumenti di capitale o sul trasferimento di quote di Corporation o LLC; per il trasferimento di quote di Corporation o LLC facenti parte di assi ereditari, non esiste tassa di successione a patto che i soggetti beneficiari non siano residenti nello Stato del Delaware.

- **L'amministratore della Delaware LLC quanto è protetto da azioni legali?** Il grado di protezione dell'amministratore di una Delaware LLC è molto elevato, così come di seguito riassunto: l'amministratore di società del Delaware non è perseguibile personalmente e con il proprio patrimonio in caso di azioni legali promosse contro la società medesima; esiste un'ampissima giurisprudenza che protegge e rende di fatto blindate le società con sede nel Delaware, permettendo alle stesse di concentrarsi sul loro business e di non affrontare lunghe e costose controversie giudiziali; a differenza degli altri Stati facenti parte degli USA, il Delaware ha un differente sistema giudiziario; solo nel Delaware, infatti, è presente la "Court of Chancery" che è l'unico organo giudiziario autorizzato a risolvere qualsiasi disputa legale e la sua sentenza risulta inappellabile da qualsiasi altro Tribunale, anche se Federale; se la società è chiamata in giudizio nello Stato del Delaware, non è necessaria la presenza fisica dell'amministratore ma il "Registered Agent" può essere delegato, operando nell' interesse e nel bene della società stessa, a rappresentarla durante le varie fasi del processo; siccome sia la generalità della proprietà così come quelle dell'amministratore o dei componenti del consiglio d'amministrazione di una società del Delaware sono segrete e non di pubblico dominio, è molto difficile, se non impossibile, sia per i creditori e sia per coloro che intendono promuovere una causa "to pierce the corporate veil" (forare il velo societario)

Ed è sempre qui che si è affermata la regola di giudizio commerciale (*business judgment rule*)²³, per cui è precluso ai giudici di pronunciarsi sulle motivazioni dei dirigenti delle imprese, ove non abbiano violato un'importante norma di condotta e le loro decisioni siano state approvate da un organo decisionale neutrale. Nell'applicazione pratica della regola, i manager delle società costituite in Delaware hanno acquisito una *straordinaria libertà di azione, ponendosi al riparo da azionisti esigenti, controlli giudiziari e persino dall'opinione pubblica*. Secondo un'inchiesta di Reuter del maggio 2010 non è stato secondario il ruolo del regime di governance societaria del Delaware nell'ultima crisi finanziaria: gli amministratori indipendenti (l'organo decisionale neutrale) che avrebbero dovuto esprimere pareri imparziali nei consigli di amministrazione delle società e costituire i pilastri della buona governance societaria si sono limitati a dare la loro approvazione formale²⁴.

Ha sede in Delaware, anche la *IASC Foundation*, una organizzazione privata senza fini di lucro, vertice della Commissione degli standard contabili internazionali (International Accounting Standards Board, IASB), l'organismo responsabile dell'emanazione dei principi contabili internazionali per la redazione dei bilanci, fondato a Londra e con sede nel territorio della City, nel 1973 quale ente di natura privata, frutto di un accordo fra le maggiori associazioni professionali operanti in Australia, Stati Uniti, Canada, Messico, Giappone, Francia, Germania e Regno Unito. L'operato dell'IASB acquisisce autorevolezza grazie all'appoggio del Comitato di Basilea, di organismi intergovernativi quali OCSE e ONU e di enti per lo sviluppo come la Banca Mondiale. Da ultimo la Commissione degli standard contabili internazionali ha coinvolto nella elaborazione degli stessi non solo la professione contabile, ma anche i rappresentanti degli investitori, degli analisti finanziari, del mondo accademico e imprenditoriale. Ma non sfugge che alcuni suoi rapporti, anche di finanziamento²⁵, pure con le grandi società

²³ La possibilità di esaminare l'operato e le decisioni dell'organo che amministra una società (*board of directors*) e la profondità di tale sindacato sono gli aspetti essenziali. La regola stabilisce che l'agire dei membri del *board* si presume corretto e non criticabile fino alla prova che hanno violato un *duty of care*. Di fatto è molto forte la presunzione in favore del *board*: si ritiene che, per definizione, esso sia orientato in buona fede al bene della società e che agisca utilizzando la diligenza e la prudenza che qualunque persona nella stessa situazione avrebbe. Tale prudenza si potrebbe identificare con la diligenza del buon padre di famiglia. Il giudice è chiamato a decidere della responsabilità dei membri del *board* solo nel caso in cui vi sia stata una violazione di norme di diligenza che avrebbero dovuto seguire durante il loro operato. La responsabilità sussiste se si dimostra che essi non si sono attenuti alle regole di diligenza del buon padre di famiglia. Il livello di attenzione e cura richiesto è quindi non eccessivamente severo. È molto difficile riuscire a produrre una prova di questo tipo. L'aver assunto informazioni insufficienti in merito ad operazioni finanziarie o commerciali, l'aver agito in maniera palesemente grossolana senza considerare tutte le possibili alternative, l'aver seguito una condotta parziale e dipendente da valutazioni diverse dal bene della società e non conforme a quanto previsto dalla legge sono tutti fatti che, se provati, possono fondare il riconoscimento di una responsabilità in capo ai membri del *board*. La *business judgment rule* consente che il tribunale faccia un controllo meramente procedurale volto a stabilire se i membri del *board* abbiano agito con la diligenza necessaria. Qualora tale verifica abbia esito negativo andrà accertata la responsabilità, ma in nessun caso è consentito procedere a riesaminare nel merito le decisioni del *board*, identificabile in quell'insieme di valutazioni d'opportunità e di carattere tecnico (commerciale-finanziario). Per decisioni di questo tipo i membri del *board* hanno una competenza di tipo specialistico che non appartiene tendenzialmente ad un giudice. Non si giudica del contenuto della decisione del *board* ma solamente del rispetto o meno delle regole di diligenza da parte del *board* nell'assumere la decisione e nel perseguire in buona fede il bene della società.

²⁴ Dal libro "*Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione*", di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

²⁵ come emerge dal libro "*Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione*", di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

di revisione contabile di livello mondiale ed alcune multinazionali, obiettivamente non favoriscono uno svolgimento del tutto *distaccato* dei suoi compiti istituzionali. A tutt'oggi non vengono promossi principi contabili che impongano alle multinazionali di disaggregare le informazioni finanziarie paese per paese (e non per regioni) e di dichiarare la reale natura delle loro attività nelle giurisdizioni in cui operano, in modo da costringerle ad una trasparenza integrale. Anche su questo versante il G8 di metà giugno 2013 sembra aver acquisito maggior consapevolezza.

Il riferimento alle *grandi società di revisione contabile* costituisce l'occasione per segnalare un'ulteriore "opportunità" offerta dal sistema offshore. Come noto, si tratta di società che impiegano centinaia di migliaia di dipendenti, fatturano molti miliardi di euro e rappresentano il principale strumento per acquisire informazioni e regolamentare l'attività delle più grandi imprese del mondo. Qualcuno le ha definite *la forza di polizia privata del capitalismo*. Il modo con il quale si sono dotate di una forma giuridica peculiare (la LLP) è davvero emblematico. E probabilmente spiega anche alcune ragioni della sopravvivenza dei paradisi, nell'ampia accezione proposta dal giornalista inglese.

In via generale, il privilegio della responsabilità limitata di una società, che si traduce nell'impossibilità dei creditori di rivalersi oltre il patrimonio della prima (dunque oltre l'investimento dei soci o degli azionisti), è bilanciato dalla necessità di sottoporre ad accurata revisione i libri contabili e comunque di divulgare i risultati della impresa, offrendo al pubblico una rappresentazione corretta e veritiera delle operazioni. In questo quadro, la revisione contabile dovrebbe svolgere la funzione di sistema di preallarme, volto a controllare i rischi. Una *general partnership* (società in nome collettivo), invece, presenta soci/investitori responsabili di tutte le perdite con tutto il loro patrimonio e solidalmente responsabili del loro operato (ciascuno di essi risponde dei propri errori ma anche di quelli degli altri partner). Per converso, non essendosi valse del diritto di trasferire le perdite sul resto della società, i soci di una partnership sono soggetti a minori obblighi di informativa e trasparenza.

A fronte di queste possibilità date, le società di revisione hanno potuto beneficiare, per prime, di un'ulteriore forma societaria, la *società di persone a responsabilità limitata* (*Limited Liability Partnership* o LLP), nella quale il privilegio della limitazione della responsabilità non è bilanciato da maggiori doveri informativi²⁶. Icasticamente, qualcuno ha detto che le società di revisione "*hanno avuto la botte piena e la moglie ubriaca*". A seguito dell'introduzione nel 1991 nel Texas, questo tipo societario si è diffuso in metà degli stati USA. Ne è derivata l'eliminazione agli incentivi alla auto-

²⁶ Dal libro "*Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione*", di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

vigilanza ed una diminuzione del tempo medio dedicato a ciascuna revisione contabile, con presumibile impatto negativo sulla qualità, circostanza non sconsigliata dai drammatici fallimenti Enron, che ha travolto anche la società di revisione Artur Andersen Llp²⁷. E' stato anche detto che *“se non è possibile fare causa ai revisori, è più difficile trasmettere un'idea di trasparenza”*. Dopo l'approvazione di una legge sulle LLP nel Jersey, non celando l'interesse di beneficiare di tale schema societario, se del caso trasferendosi ove era ammesso, nel 2000 le società di revisione hanno registrato con favore il varo della legge (*Limited Liability Partnerships Act*) con cui sono state create per la prima volta anche nel Regno Unito le società di persone a responsabilità limitata²⁸. Come recita un sito internet²⁹: *“le Llp inglesi sono ideali per creare strutture che pur essendo “on-shore” godono dello status di esenzione fiscale al pari di società residenti in giurisdizioni a bassa fiscalità. La legge che ha introdotto le Llp è rivolta in particolare alle grandi associazioni di revisori contabili e avvocati ma non ne limita il campo applicativo in termini di attività delle Llp, per cui possono essere costituite per qualsiasi scopo, ossia attività commerciale, provvigioni ed altre tipologie sia per grosse che piccole transazioni. Costituzione di una Llp: Le Llp devono avere almeno due partner. I partner possono essere sia persone fisiche che persone giuridiche e non vi sono particolari obblighi di residenza. All'atto della costituzione di una Llp l'atto costitutivo deve essere depositato al conservatore del registro delle società (Registrar of Companies). Una volta costituite, le Llp assumono personalità giuridica, che è indipendente da quella dei loro partner. Possono quindi concludere contratti in loro nome. D'altro canto la responsabilità dei soci è limitata al loro rispettivo apporto alla partnership, a meno che non siano direttamente responsabili delle perdite verificatesi. Tassazione: E' bene precisare che le Llp non sono soggette ad imposizione fiscale in Inghilterra. Ai fini fiscali inglesi sono infatti trasparenti, vale a dire che sono i partner della Llp ad essere soggetti a tassazione e non la Llp stessa. Se i partner non sono residenti nel Regno Unito, e a patto che non vi siano fonti di reddito nel Regno Unito, non vi sono quindi obblighi fiscali nel Regno Unito. Le Llp i cui partner non sono residenti, non possono ottenere un certificato di residenza fiscale nel Regno Unito e non possono quindi beneficiare dei trattati contro la doppia imposizione firmati dal Regno Unito. Le Llp possono distribuire gli utili ai partner senza ritenuta alla fonte. Una Llp può registrarsi per Iva ed avrà lo stesso trattamento di una normale società inglese. Contabilità e Annual Returns: Le Llp sono soggette alle stesse regole applicabili alle società inglesi in materia di Registro delle società inglesi (Companies House); devono infatti depositare annualmente l'Annual Return ed i bilanci. Al pari delle società inglesi va tenuta la contabilità, e il bilancio deve essere depositato presso il Registro delle società inglesi (Companies House). Potrebbe essere richiesta anche una revisione dei bilanci. Il livello di informazioni da rivelare a bilancio e la necessità di revisione dipendono dalle dimensioni della Llp. Come per le società inglesi, le Llp sono*

²⁷ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

²⁸ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov'è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

²⁹ <http://archivio.denaro.it>

classificate in grandi, medie o piccole a seconda del fatturato, del valore netto del patrimonio e del numero di dipendenti. Le Llp inglesi sono dunque uno strumento flessibile, efficace in termini di costo e fiscalmente molto vantaggioso”.

Ernest & Young è diventata una società di persone a responsabilità limitata nel 2001, Kpmg nel maggio 2002, PricewaterhouseCoopers nel gennaio 2003 e Deloitte & Touche nell’agosto di quell’anno. A loro si è unita una vasta schiera di studi legali, di architetti ed altri professionisti. E la forma si è diffusa in altri paesi (Canada, Nuova Zelanda, Australia, Sudafrica, India, Singapore)³⁰. Shaxson ha commentato in proposito: *“tali cambiamenti non possono che aver contribuito all’ultima crisi finanziaria: se i revisori avessero dovuto rispondere personalmente di tutte le conseguenze delle proprie omissioni o di quelle dei loro partner, forse non sarebbero stati così precipitosi nel dare il loro beneplacito ai finanziamenti fuori bilancio”.*

Forse è vero, dunque, che, come ricorda il giornalista inglese, l’offshore non è solo l’individuazione di criteri tecnici: aliquote fiscali, forme di segretezza e così via. Questi non sono che parte della vicenda, i risultati di meccanismi più profondi, che lungi dal ridursi alla dimensione geografica di piccoli ed esotici Stati, si spiegano attraverso più vaste dinamiche politiche e reti di interessi basate su rapporti di fiducia, un vero e proprio network di corporazioni al servizio di esigenze per lo più non dichiarate, che non rendono a nessuno conto del loro operato.

Mi ha fatto infelicemente sorridere il contenuto di un altro sito internet³¹ riferibile ad una società di Panama, con tanto di annesso studio legale italo-panamense, che nella sezione *Home* si autodefinisce leader nei servizi legali offshore e nella sezione Servizi, alla voce *“Società Offshore”*, sotto il titolo *“Società USA vs Inglese”* così, testualmente, con parole chiare e crude, segnala: *“Le società LLC del Delaware e le società inglesi offrono il vantaggio che questi paesi non sono inseriti nella black list, quindi con una società USA, ad esempio con una società LLC del Delaware, potete fatturare in Italia o in Europa senza nessun problema. Con una serie di sotterfugi la società USA diventa completamente esentasse. Il riconoscimento di poter agire come società Usa in Italia deriva dal Trattato di amicizia, commercio e navigazione concluso a Roma fra Italia e Stati Uniti d’ America nel 1948 e ratificato con la l. 385/49. In esso, all’articolo II, c. 2, si dice che le persone giuridiche e associazioni create od organizzate in una delle due nazioni sono considerate senza discriminazioni persone giuridiche o associazioni «sia che vi abbiano, o meno, sedi, filiali o agenzie permanenti». Lo svantaggio delle società LLC del Delaware è che molte banche offshore già non aprono i conti a società USA. La legislazione anglosassone, per certi versi simile tra USA, UK e le ex colonie, offre ad alcuni tipi di strutture societarie il beneficio dell’esenzione fiscale, concesso dalla normativa societaria*

³⁰ Dal libro *“Le isole del tesoro, Viaggio nei paradisi fiscali dov’è nascosto il tesoro della globalizzazione”*, di Nicholas Shaxson, ed. Feltrinelli, 2012;

³¹ www.paradisifiscali.org

anglosassone, alle società che svolgono attività al di fuori della propria residenza sociale. Con una struttura del genere ci si può giovare, in assoluta tranquillità, di un regime a tassazione zero sugli utili, senza incorrere in quei problemi e limitazioni propri delle società costituite in giurisdizioni "offshore", che offrono però altri vantaggi, anche se sempre più soggette a controlli e accertamenti, e a volte non benvenute presso le istituzioni finanziarie. Ben differente è la situazione in Gran Bretagna dove le società UK LLP, hanno sì una configurazione tale per cui non sono soggette ad alcuna tassa per l'attività svolta al di fuori del Regno Unito (a condizione che i proventi e l'amministrazione della società vengano mantenuti all'esterno del Regno Unito), ma non sono in pratica utilizzabili in Europa. Di fatto le LLP inglesi godono di tutti i tipici vantaggi di una società offshore senza essere tale, però, a meno che non vengano amministrare da una fiduciaria (il che non le rende competitive come costo) sono sempre a rischio in quanto sono imprese della Comunità Europea e non è certo normale che una società europea non faccia la dichiarazione dei redditi. Inoltre devono adempiere ad una serie di pratiche contabili che le fanno diventare poco pratiche. Operare in Europa con una società LLP inglese senza dichiarare le imposte è rischiosissimo e temerario. Se vorrete poi aprire una partita Iva, non solo dovrete pagare tutte le tasse, ma non troverete nessuno che vi faccia da rappresentante fiscale. Il nostro studio legale, non solo non raccomanda le LLP inglesi, ma neanche le costituisce, a meno che il cliente non abbia un motivo valido per farlo. Le società LLC del Delaware (e solo queste) e di alcuni altri stati USA, tipo il Nevada, sono senza dubbio uno strumento efficace (anche se limitato) e permettono, per ora, di operare totalmente offshore. Inoltre si può registrare la società LLC del Delaware anonimamente, facendola fondare da una società offshore. Lo stato del Delaware non applica tasse statali alle società che operano fuori dal proprio territorio ed essendo i soci non residenti negli USA, nel solo caso delle LLC (sono quindi escluse altre forme societarie tipo le Corporation, etc.), non devono effettuare una dichiarazione delle imposte nello Stato. Attenzione però che se aprite un conto bancario negli USA o avete attività con società USA, la società LLC del Delaware diventa residente e deve effettuare la dichiarazione dei redditi a livello Federale. Ricordatevi che gli Stati Uniti sono firmatari di un trattato per lo scambio d'informazioni con l'EU e con la maggior parte dei paesi, quindi se non costituite in modo anonimo la società LLC del Delaware, le informazioni che fornite eventualmente ad un Agente Registrato americano sono soggette a divulgazione (questo non avviene costituendole anonimamente con noi). Il pacchetto da noi proposto, "società LLC del Delaware USA, società Delaware per € 1,480.00 e società del Nevada per € 1,680.00, comprende: registro anonimo, una società offshore anonima come fondatore e manager (direttore) forniti dalla – omissis – , notaio, tassa annuale, tassa sul capitale, imposte di registro, delega generale notarile e apostillata, azioni al portatore, certificato di costituzione apostillato, I tempi di consegna sono 7-10 giorni dall'accusa di ricevimento del bonifico. Bisogna tener conto che operando con una società LLC del Delaware o di un altro Stato a tassazione esonerata, che i documenti apostillati separatamente alla costituzione sono estremamente costosi e che molte banche offshore non aprono conti a società USA. Consultateci prima di ordinare una LLC USA".

§ 4. Se si supera la visione stereotipata dei paradisi fiscali, se si smette il silenzio su insidiosissimi strumenti che, come dice il sito appena ripercorso, non sono considerati offshore ma operano, né più ne meno, che se lo fossero, addirittura più sicuramente, allora si coglie un punto essenziale. *Che il paradiso può annidarsi in ogni ordinamento ed in ogni realtà economica*, anche quelle convenzionalmente considerate trasparenti e che esigono la collaborazione dagli altri. Questo non è un modo per sfuggire il problema, estendendolo a dismisura. Piuttosto, è l'unica maniera di impostarne l'analisi, per parlare di quello che lo favorisce e in cui davvero consiste. Le isole del tesoro, quelle che, per esigenza di reputazione e rispettabilità, si vorrebbe sempre “*distanti*” ed “*altrove*”, si annidano nelle pieghe dell'ineffettività delle norme ben scritte, accusate di eccessiva pretenziosità, negli anfratti di ogni semplificazione frettolosa, spacciata per necessaria ed ineludibile opera di razionalizzazione, con la quale si pretende di trasformare, per legge, realtà complesse ed impegnative in condizioni semplici. Scambiando la complessità per mera complicatezza. Senza cogliere il non senso di una operazione che contraddice la natura irriducibile delle cose. L’“*oltre la riva*” più insidioso è dove non è dato immaginarlo, nascosto beatamente “*sulla riva*”.

Ed il paradiso comincia a (ri)vivere, ad esempio, quando nei rapporti con i paesi non equivalenti in ambito di riciclaggio, per mere esigenze di equilibrio politico, si prende a sottolineare i progressi e gli sforzi di adeguamento, passando sotto silenzio le irrisolte e gravi condizioni di arretratezza del processo di adattamento. Quando si prende a dimenticare di far controlli doganali, quando si evita di verificare la compatibilità e coerenza tra i dati di questi ultimi e l'origine estera del risparmio pervenuto durante lo stesso periodo ai paesi vicini di casa, dai quali ricevuta la disponibilità a collaborare, senza mai sperimentarla fino in fondo.

Queste terre, non altre, terre italiane, hanno registrato diffuse pratiche di semplificazione negli adempimenti antiriciclaggio. Attraverso esse flussi milionari e miliardari per anni non venivano visti e censiti criticamente, per quello che erano e nascondevano, sol dando a credere che la controparte che li muoveva era un intermediario antiriciclaggio di primo livello, era cioè una banca o una finanziaria abilitata ad operare in Italia, anche quando non lo era e a tutti era noto non lo fosse. In queste terre, fino a non molto tempo fa e forse tuttora per i bonifici, in violazione delle regolamentazioni comunitarie ed interne, si è finto che tale intermediario non abilitato fosse un terzo in grado e disposto a svolgere continuativamente adeguate verifiche dell'identità del cliente, del titolare effettivo, dello scopo e della natura del rapporto continuativo e della prestazione professionale. Quando era risaputo che quell'intermediario non abilitato viveva sulla disponibilità a non fare domande sulla provenienza delle risorse affidategli e men che meno sull'identità dei titolari effettivi.

Norme sugli obblighi semplificati di adeguata verifica della clientela, pensate per graduare le condotte dei destinatari della normativa

antiriciclaggio in base alla rischiosità delle situazioni, alla luce dei profili soggettivi e oggettivi, secondo i principi comunitari di adeguatezza e proporzionalità, sono diventate l'occasione per omettere qualsiasi verifica, anche quella sulla ricorrenza delle ragioni giustificatrici dell'esenzione. Nessuno si è preoccupato di verificare chi e cosa vi fosse dietro quei flussi nascosti. Nessuno si è posto alcun dubbio, in alcuni casi per il pericolo di capire. Salvo, in casi sporadici, la magistratura. Interessate equivalenze tra i diversificati assetti organizzativi e regolamentari degli Stati nella lotta al riciclaggio sono state costruite, a forza, dai destinatari della normativa, al di fuori dei limiti e delle valutazioni degli organismi tecnici dello Stato. E quando la forzatura è stata manifesta e non oltre celabile, si è continuato a mostrare di non voler capire, a citare circolari non pertinenti e ad accusare le Autorità amministrative di non aver denunciato in tempo, di non aver chiarito abbastanza, di non aver fermato prima. Anche questa è una cultura da paradiso fiscale, costruita sull'evidenziazione dei limiti degli altri e mai sull'assunzione delle responsabilità per sé stessi.

Avvocati, notai e commercialisti sempre pronti - *non tutti, ma non rari* - ad esigere maggiori semplificazioni per i loro adempimenti antiriciclaggio, a segnalare l'inconciliabilità tra i contenuti di essi, la specificità delle loro prestazioni professionali e il rischio che dai primi promana per la necessaria relazione fiduciaria con il cliente, ma non disposti a riflettere sul fatto che ciò che si chiede loro, a ben considerare, non è complesso. *E' solo di non fingere di non sapere dei loro clienti quello che già sanno ed è indispensabile che sappiano per far bene il loro lavoro.* Ed attraverso ciò che sanno e devono sapere dei loro clienti, di non ridursi, non fosse altro che per prudenza, ad essere strumenti inconsapevoli e tantomeno complici di chi ha solo il merito di poter pagare.

Beni come la salute dell'economia e la salvaguardia delle ragioni dell'amministrazione della giustizia, non sono individualistici né esclusivi, ma comuni e non possono esser difesi come beni solitari. Il loro godimento è costruito, più che sull'esclusione degli altri, sulla creazione delle generali condizioni di accessibilità ad essi. Questo, assieme alla natura globalizzata delle aggressioni ad essi, implica che anche *la loro difesa debba essere partecipata, senza separazioni, senza riserve mentali.* Anche in presenza di legislatori retti da intendimenti genuini, senza questa consapevolezza profonda, ogni riforma, ogni semplificazione razionale sarà solo il pretesto per altre incomprensioni e per la difesa di un modo antico di essere cittadini, pretermettendo le ragioni degli altri.

§ 5. In questo quadro, qualche considerazione anche per la *magistratura, specie quella requirente*, lo snodo fondamentale del sistema della giustizia penale. Nella esperienza reale, chi voglia riflettere e non dichiarare verità formali, riconoscerà che la vastità dei compiti e degli affari che le sono affidati rende in gran parte impraticabile e comunque per lo più inattuato il disposto in base al quale essa ha compiti di impulso e direzione

delle indagini penali. Le norme dell'articolo 109 Cost. e dell'articolo 327 c.p.p. descrivono la figura di un magistrato attivo nella conduzione e nell'orientamento delle indagini che per vero non appartiene all'esperienza ricorrente. Ma *in quante indagini, vorrei chiedere ai miei colleghi, si riesce davvero a dirigere le indagini e non semplicemente a sbrigarle?* Nella materia del contrasto dei crimini economici questa condizione di affaticamento può condurre a gestioni stanche e passive delle risultanze investigative, mai realmente propulsive, inevitabilmente inefficaci. *Qualsiasi riforma, la più innovativa e sensata, rischia di infrangersi contro questo muro di difetti organizzativi e di risorse mal coordinate.*

La *magistratura inquirente*, in questo più che in altri campi di attività, ha il dovere di consolidare la sua presenza, per lo più non gradita, attraverso vere professionalità e competenze, certo non saggiabili nel solo concorso di selezione. Anzitutto, attraverso una *cultura delle indagini* che non smarrisca quella della corretta rappresentazione processuale dei loro risultati. L'affinamento della conoscenza degli strumenti di indagine, capacità di individuare e di valorizzare nei collaboratori genuine competenze tecniche. Ma anche l'utilizzo accorto, non solo mediato, delle banche dati delle diverse amministrazioni, uscendo da una logica assistenziale e di tutoraggio che vede nel loro accesso diretto, anche quando doverosamente tracciato, da parte della magistratura più che l'incremento di possibilità investigative, il rischio di acquisizione da parte della stessa di condizioni di potere sociale³². La capacità di lettura diretta di un bilancio, dei suoi fondamentali, delle voci in cui si annida sovente il marciume. La conoscenza profonda dei principi fiscali e della revisione contabile, del loro concreto atteggiarsi, individuando nella strada della convenienza fiscale e della consapevolezza dei limiti del controllo contabile (a partire da talune storture rese possibili dal sistema della conferma esterna dei clienti, dei debiti e dei crediti) la condizione irrinunciabile per comprendere e ricostruire la logica del criminale economico. Normalmente avveduto e non improvvisato.

*Senza questa capacità di vedere quello che serve e di parlare a chi può rispondere la magistratura pare ineluttabilmente destinata, più o meno inconsapevolmente, ad essere **guidata dall'esterno**, su temi e protagonisti di indagine, selezionati da altri in base a criteri non esattamente ricostruibili né trasparenti.* Con la consapevolezza che inchieste condotte con atteggiamento critico e messa in discussione dei meccanismi economici e contabili consolidati, specie quelli predisponenti l'elusione delle regole, non godranno mai dell'appoggio della dottrina maggioritaria né del favore della maggior parte degli stessi destinatari della normativa. E non devono essere realizzate per conseguirlo. Ma che la *tutela delle condizioni per esprimere questo tipo di atteggiamento critico dovrebbe essere il vero contenuto moderno della difesa dell'indipendenza del pubblico ministero.*

³² Si allega una breve analisi sulle banche dati in uso alla Guardia di Finanza, il corpo scelto nelle indagini finanziarie, secondo la conoscenza emersa durante l'esperienza professionale maturata in alcune inchieste coordinate e dirette

Di contro, effetto perverso di un'interpretazione meccanicistica dell'autonomia e dell'indipendenza, molti, anzitutto molti magistrati, non hanno ancora riconosciuto le peculiarità del ruolo del Pubblico Ministero nell'indagine penale né si sono impegnati nella ricerca di strumenti che, piuttosto che la sua separatezza dalle altre componenti dello Stato, ne salvaguardino, con l'efficienza dell'azione e la capacità di parlare ad esse ed ai collaboratori, *l'effettiva possibilità di guidare e di fare le indagini, specie quelle che nessun organo di polizia giudiziaria chiede e può chiedere di fare*. Nel campo del contrasto dell'economia criminale, *un Pubblico Ministero separato dalle altre componenti dell'amministrazione e privo del contributo dialettico di collaboratori competenti e fidati, rischia di essere, piuttosto che autonomo ed indipendente, semplicemente solo*. In breve, innocuo.

Secondo una recente ricerca del Sole 24 ore (edizione del 17.6.2013) nel nostro Paese mancano, volontariamente s'intende, all'appello del fisco qualcosa come 8 milioni di contribuenti, un po' come se non si trovassero da anni i cittadini della città di New York. Secondo l'ISTAT il sommerso ammonta a non meno di 220 miliardi di €. *In questi numeri ed in questa realtà, non ogni cosa è crimine, ma molto è illecita e irregolare condizione che complica il contrasto dell'economia criminale, anzitutto, per ragioni culturali*. E conviene prendere atto che non si tratta di sentimenti di frange estremiste, ma di *diffusa e silenziosa comprensione per chi si sottrae al dovere contributivo*, anche con frodi e non solo con silenzi, ponendosi non di rado come primo censore dell'inefficienze dello Stato e dei suoi costosi servizi. E che, in ogni caso e quale che fosse la valutazione sul grado di funzionalità dei servizi si sottrarrebbe egualmente.

Con la necessità di tenere distinte le tematiche ma senza paura di ricordare parole che si stimano pertinenti anche alle forme del *crimine economico* per la "silenziosa e diffusa comprensione" sociale di cui gode il contesto in cui prospera, vorrei ricordare, infine, questo brano dedicato alle *indagini finanziarie*, rimasto per molto tempo sepolto tra altri libri: *"il sistema del credito, ..., costituisce obiettivamente uno dei nodi più importanti per il riciclaggio del denaro illecito, ma sarebbe riduttivo un piano di accertamenti giudiziari che si limitasse soltanto a tentare di individuare tali canali di riciclaggio. Bisogna stabilire, infatti, con quali modalità i finanziamenti del sistema creditizio siano stati utilizzati per incrementare ulteriormente la potenzialità economica delle imprese mafiose e, più a monte, quali programmi di pubblico intervento nell'economia siano stati strumentalizzati o, peggio, motivati da finalità di sostegno alle imprese comunque collegate con le organizzazioni mafiose. Tali accertamenti costituiscono un fondamentale strumento di indagine per comprendere finalmente quali siano i meccanismi di collegamento fra l'alta mafia e le pubbliche istituzioni e per individuare i responsabili di illecite interferenze nel funzionamento della pubblica amministrazione. Si tratta di indagini che mirano all'accertamento di gravissimi reati, oltremodo nocivi per la collettività, per cui, quale che sia il giudizio sulla "supplenza giudiziaria", non credo che nella materia qualcuno possa fondatamente ed in buona fede accusare la*

*magistratura di travalicare i suoi poteri. Non si ignora che alcuni interventi giudiziari potrebbero determinare degli inevitabili contraccolpi su una economia basata sul clientelismo e sulla corruzione: ma la gravità del momento è tale che non è più tollerabile l'esistenza di "zone grigie" del sistema economico che, sulla base della necessità di rispettare pretese leggi di mercato, si risolvono in obiettivo fiancheggiamento e sostegno [alla mafia]. **Occorre, una volta per tutte, stabilire, coi fatti, chi è a favore e chi è contro [la mafia]**"* ³³. Sono le parole premonitrici, alla prova dei fatti per lo più inascoltate, pronunciate oramai trenta anni fa (nel 1983) ad seminario di studi per giovani magistrati e avvocati da un magistrato che ha conferito dignità di scienza investigativa alle indagini finanziarie: Giovanni Falcone.

³³ Dal libro "La posta in gioco", scritti di Giovanni Falcone, BUR, 1994;