

Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere

Seconda Università degli Studi di Napoli - Facoltà di Giurisprudenza

Ordine degli Avvocati - Foro di Santa Maria Capua Vetere

Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato - Caserta

Convegno sul tema

**Lotta all'evasione fiscale**

**Economie sommerse e difesa dello sviluppo legale**

**Relazione**

***Gli obblighi antiriciclaggio e il contrasto dell'evasione fiscale.***

**Giovanni Castaldi**

Seconda Università degli Studi di Napoli – Facoltà di Giurisprudenza – Palazzo Melzi

“Aula D’Antona”

Santa Maria Capua Vetere

9 marzo 2012



## **1. L'evasione fiscale: gravità del fenomeno.**

Nei periodi di crisi si accentua la percezione degli effetti deleteri che l'inquinamento criminale dell'economia e l'evasione fiscale e contributiva producono sullo sviluppo dei singoli paesi.

La preoccupazione per questi fenomeni traspare anche dalle parole del Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, che, nel suo intervento al Forex del 18 febbraio scorso, ha auspicato che gli stimoli alla ripresa degli investimenti siano veicolati *“non attraverso l'economia sommersa, ma combattendo con decisione l'evasione fiscale”*; ha osservato che *“alla corruzione e, più in generale alla criminalità, la società paga un prezzo elevato in termini di peggiore convivenza civile [e] di mancato sviluppo” per cui “contrastarle anche e soprattutto nei loro risvolti finanziari, serve a togliere uno dei freni allo sviluppo della nostra economia”*.

Dichiarazioni dello stesso tenore sono state rese, nel corso di un'audizione alla Camera lo scorso settembre, da altri esponenti della Banca, che hanno ricordato come l'evasione fiscale sia il primo freno alla crescita, in quanto *“riduce le risorse per le politiche sociali ... si traduce in maggiori tasse per chi le paga ... è la base della cosiddetta economia sommersa ... sottrae risorse alla collettività, le nasconde (nei paradisi fiscali) quindi le rimette in circolo creando corruzione o, come minimo, falsando il mercato, la concorrenza, l'economia”*<sup>1</sup>.

I numeri dell'evasione fiscale nel nostro Paese sono imponenti. Con riferimento all'evasione dell'IVA, sulla base dei dati della Corte dei Conti è possibile stimare per il 2009 un mancato introito di circa 35 miliardi, a fronte di un imponibile evaso di oltre 200 miliardi. A ciò deve aggiungersi l'evasione delle altre imposte (tra cui IRPEF, IRES e IRAP) e dei contributi sociali. Nell'insieme, per lo stesso anno, l'evasione totale in Italia, secondo le stime della Confindustria, si sarebbe attestata intorno ai 125 miliardi.

Ad analoghe quantificazioni (100/125 miliardi annui di mancato introito a fronte di 270 miliardi di imponibile evaso) perviene anche una recente inchiesta

---

<sup>1</sup> cfr. audizione di Luigi Donato e Magda Bianco, tenutasi il 14.09.2011 presso le Commissioni riunite I<sup>a</sup> (Affari costituzionali) e II<sup>a</sup> (Giustizia) della Camera dei Deputati sul disegno di legge 4434, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

giornalistica basata su elaborazioni del Centro Studi di Confindustria e dati di fonte ISTAT.<sup>2</sup>

Come si giustifica un fenomeno tanto imponente?

Purtroppo occorre prendere atto che, nella cultura corrente, l'evasione non ha finora incontrato la dovuta riprovazione sociale. Anche la ricerca del consenso elettorale ha sortito un effetto diseducativo, essendosi sempre basata su promesse di sgravi e agevolazioni piuttosto che su impegni di lotta all'evasione e di equità fiscale. Il partito degli evasori è molto potente e la politica, scopertamente o con ipocrisia, si è sempre sforzata di accaparrarsene con ogni mezzo la benevolenza.

Scudi fiscali e condoni ricorrenti, varati sotto l'assillo di un debito pubblico insostenibile, consentono periodicamente agli evasori di regolarizzare la propria posizione, versando contributi spesso risibili.

In questa congerie di leggi confuse, esenzioni, agevolazioni, scudi e condoni prosperano faccendieri, consulenti e funzionari pubblici infedeli.

Sono considerazioni che trovano conferma nelle dichiarazioni rese dall'ex Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, in una recente audizione in Senato, nel corso della quale ha fornito dati preoccupanti: non solo l'evasione in Italia sarebbe tra le più alte d'Europa, ma le basi imponibili nascoste al Fisco risulterebbero doppie o addirittura triple rispetto a quelle occultate negli altri Paesi. Non solo. L'evasione italiana si presenta come un fenomeno di massa, che coinvolge in modo diffuso milioni di contribuenti, ponendo rilevanti problemi, non tanto di carattere tecnico quanto di consenso politico. Ne consegue che un'efficace lotta all'evasione richiede un'ampia convergenza sia tra le forze politiche che all'interno dei singoli partiti.<sup>3</sup>

In questo desolante contesto, nonostante i recenti segnali positivi, i principi di universalità e progressività delle imposte, enunciati dall'art. 53 della Costituzione, sembrano destinati a restare ancora a lungo confinati nell'ambito delle norme programmatiche.

---

<sup>2</sup> cfr. Nunzia Penelope, *Soldi rubati*, Milano 2011, Ponte alle Grazie, Adriano Solani Editore S.p.A. che si rifà ai dati Confindustria, *Analisi congiunturale* (giugno 2009) e ISTAT, *Statistiche in breve. La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali* (luglio 2010).

<sup>3</sup> cfr. "Visco: tracciabilità la chiave per la lotta all'evasione fiscale" in *l'Unità*, venerdì 10 febbraio 2012.

## **2. Evasione fiscale e riciclaggio.**

### **2.1 Espedienti di uso comune.**

Fatte queste dovute premesse, che ben evidenziano le difficoltà incontrate da chi è chiamato a contrastare in concreto il fenomeno dell'evasione fiscale, passiamo a esaminare come le manifestazioni di quest'ultima e il riciclaggio tendano a convergere e, talora, a coincidere.

Riciclaggio ed evasione fiscale presentano un notevole parallelismo, che si riflette in recenti iniziative internazionali di contrasto ai paradisi fiscali; queste, ispirate inizialmente da prevalenti finalità di antiriciclaggio, si sono rafforzate in questi ultimi anni di crisi economica, allo scopo evidente di recuperare gettito tributario.

In quest'ultima categoria vanno annoverati gli accordi bilaterali siglati da alcuni Paesi europei (Gran Bretagna e Germania), aderendo al modello di convenzione proposto dalla Federazione Elvetica (cd. Rubik), in base al quale la regolarizzazione delle posizioni pendenti avviene a fronte del mantenimento di forti garanzie di anonimato. L'Italia non ha seguito la strada degli accordi bilaterali, in coerenza con il contrario orientamento della Commissione europea, preoccupata che tali accordi si sovrappongano alla legislazione comunitaria.

Le dimensioni internazionali della crisi sono evidentemente all'origine di un'importante novità introdotta nella nuova versione delle 40 Raccomandazioni del GAFI, approvata il 16 febbraio scorso: l'inclusione dei reati fiscali tra i presupposti del riciclaggio (cfr. Racc. n. 3). La nuova Raccomandazione non comporta novità per l'Italia che, avendo adottato da tempo per un'opzione *all crimes*, già comprende i reati tributari tra i presupposti del riciclaggio, ma il pressante invito del GAFI è indicativo di un nuovo clima, suscettibile di dare slancio alla lotta all'evasione anche nel nostro Paese. A livello internazionale, invece, ci si attende un considerevole aumento delle segnalazioni di operazioni sospette di evasione fiscale anche se l'attribuzione o meno di rilevanza penale alle diverse fattispecie di infrazioni tributarie si presenta fortemente disomogenea.

Nei casi in cui l'evasione assume veste di reato, essa concretizza, quale "reato presupposto", un elemento costitutivo dell'ulteriore delitto di riciclaggio. Ma anche quando le infrazioni fiscali non assumono rilevanza penale, entrambe le violazioni presentano notevoli affinità sul piano delle modalità operative e degli strumenti ai quali riciclatori ed evasori ricorrono per occultare, trasferire, consumare o, all'occorrenza, reimpiegare nell'economia legale o anche in modo ulteriormente

delittuoso le disponibilità illecitamente accumulate (si pensi ai frequenti casi di violazioni fiscali penalmente irrilevanti, che consentono peraltro di preconstituire fondi neri da utilizzare a fini corruttivi).<sup>4</sup>

Tra le pratiche utilizzate indifferentemente per celare redditi al fisco o per dissimulare l'origine criminale del danaro da riciclare possono annoverarsi, anche in combinazione fra loro:

- *fatturazioni false* emesse da società di comodo (cd. cartiere) a fronte di prestazioni inesistenti;
- *sottofatturazione delle vendite ovvero sovrapproduzione degli acquisti* concordate con società effettivamente operative per abbattere i ricavi o incrementare fittiziamente i costi;
- *trasferimento all'estero delle disponibilità irregolarmente accumulate* tramite trasporto fisico di mezzi di pagamento o, con evidenza contabile, attraverso movimenti finanziari palesi quando le società emittenti le fatture siano insediate all'estero (si pensi al fenomeno della estero-vestizione di società controllate). Quando le controparti non siano già ubicate nei cd. "*paradisi fiscali*", tali operazioni vengono spesso perfezionate tramite "*triangolazioni*", in forza delle quali fondi accumulati in un primo tempo in Paesi "*cooperativi*" sono successivamente trasferiti in altri Stati ove – in piena opacità proprietaria, reddituale e finanziaria - si costituiscono società di comodo in modo rapido ed economico, impera un segreto bancario impenetrabile e le aliquote fiscali – se pure esistenti – sono assolutamente competitive;
- *trasferimenti all'estero di imprese decotte* o di rami delle stesse per depauperarne il patrimonio residuo in danno dei creditori;
- molteplici e fantasiose *simulazioni di negozi giuridici* intese a giustificare il trasferimento - in danno del fisco, dei creditori o per altri motivi illeciti - di disponibilità finanziarie o di cespiti patrimoniali (es. negli ultimi tempi le cronache riferiscono frequentemente di pagamenti di penali per prestazioni contrattuali che sembrano meditatamente non eseguite );

---

<sup>4</sup> cfr. sul punto l'intervista a Francesco Greco, Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Milano, realizzata da "Il Fatto Quotidiano" del 16 febbraio 2012.

- *interposizione di prestanome o schermi societari* (es. trust, fiduciarie, società estero-vestite) per occultare disponibilità sottratte all'erario o di origine illecita, dissimulandone la titolarità effettiva;
- *cessioni di crediti, cartolarizzazioni e operazioni di finanza strutturata* coneggnate in modo tale da consentire trasferimenti di fondi in danno dei creditori o per altre finalità illecite.

Come può constatarsi, molte di queste operazioni si presentano complesse e richiedono perciò la consulenza e la collaborazione di soggetti professionalmente capaci; a questa esigenza sovviene, purtroppo, un'ampia schiera di professionisti che costituiscono quella "zona grigia" essenziale per la vita delle organizzazioni mafiose<sup>5</sup>.

## 2.2 Strumenti comuni di contrasto.

Alcuni strumenti a disposizione delle autorità per contrastare il riciclaggio sono ambivalenti, in quanto suscettibili di utilizzo anche a fini di lotta all'evasione fiscale. Si pensi

- *in primis*, alle segnalazioni all'Unità di informazione finanziaria (UIF) di operazioni sospette di riciclaggio, che – come si è visto – riguardano spesso anche casi di evasione fiscale;
- alle limitazioni all'utilizzo del contante per garantire la tracciabilità delle transazioni;
- al monitoraggio della circolazione transfrontaliera del contante e degli altri strumenti finanziari pagabili al portatore<sup>6</sup>.

Questi ultimi due strumenti hanno matrice prevalentemente fiscale.

In particolare, il recente drastico abbassamento a 1.000 euro della soglia di utilizzo del contante nelle transazioni tra privati, con conseguente sviluppo di

<sup>5</sup> cfr. in proposito alcuni passi dell'intervento del Procuratore Giuseppe Pignatone alla "tre giorni del Museo della 'ndrangheta" riportati su "Il Quotidiano della Calabria" del 2 febbraio 2012.

<sup>6</sup> Con riferimento all'obbligo di dichiarazione dei trasferimenti transfrontalieri di contante pari o superiori a 10.000 euro, il recente D.L. 2 marzo 2012, n. 16 (cd. "decreto semplificazioni tributarie") ha modificato il regime sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 195/2008. Le violazioni sono state distinte a seconda che l'importo eccedente quello previsto per la dichiarazione superi o meno 10.000 euro. In quest'ultima ipotesi la sanzione può variare tra il 10 e il 30% della somma trasferita (o che si tenta di trasferire); nel primo caso, invece, la sanzione può raggiungere il 50% (in luogo del precedente 40%). La medesima percentuale può essere inoltre oggetto di sequestro. L'oblazione, infine, è stata preclusa, se l'importo eccedente quello previsto per la dichiarazione superi 40.000 euro (prima 250.000 euro), e aumentata quando l'importo eccedente sia compreso tra 10.000 e 40.000 euro (15% in luogo del precedente 5%).

strumenti di pagamento alternativi tracciabili (assegni, bonifici, bancomat, carte di credito, moneta elettronica ecc.), è dichiaratamente diretto a recuperare a tassazione una parte del sommerso<sup>7</sup>.

Particolare attenzione va riservata ai costi degli strumenti di pagamento alternativi al contante per evitare che il divieto legislativo si risolva in un ulteriore balzello a carico dei cittadini onesti.

In proposito tengo a ricordare che uno studio dell'UIF ha da tempo denunciato come le banconote in euro di grosso taglio siano prevalentemente utilizzate a fini di evasione fiscale, corruzione e riciclaggio.

Sarebbe auspicabile che anche in Europa – come è già avvenuto negli U.S.A. e in Canada – le banconote di grosso taglio siano ritirate dalla circolazione, rendendo quanto meno più gravoso il trasporto e l'occultamento del contante.

La sovrapposibilità tra norme antiriciclaggio e antievasione risulta evidente dal testo novellato dell'art. 28, comma 7, del d.lgs. 231/2007<sup>8</sup>, che prevede una *black list* di Paesi a rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che non garantiscono un adeguato scambio di informazioni anche in materia fiscale. Con riguardo ai Paesi "*listati*", un decreto ministeriale – non ancora emanato – dovrebbe stabilire divieti e vincoli operativi, a carico degli intermediari e degli altri destinatari delle norme antiriciclaggio, per gli eventuali rapporti con fiduciarie, trust, società anonime o altre entità di cui non sia possibile identificare il titolare effettivo.

### 2.3 Ostacoli alla legalità.

Al contrasto dell'evasione e del riciclaggio non giovano certamente l'inadeguatezza della **legislazione fiscale** che, confusa e instabile, avalla interpretazioni opinabili, soprattutto a vantaggio dei contribuenti dotati di maggiore forza contrattuale in sede transattiva.

Un altro grave ostacolo all'attività di prevenzione e contrasto sia del riciclaggio che dell'evasione fiscale risiede nella sostanziale depenalizzazione del **falso in bilancio** con conseguente maggiore inaffidabilità delle risultanze contabili, per loro natura già ampiamente opinabili e manipolabili. L'eccessiva mitigazione delle residue pene edittali, inoltre, contrappone termini prescrizionali sempre più

---

<sup>7</sup> cfr. art. 12 del cd. decreto "salva Italia" (D.L. 201/2011 convertito con L. 214/2011, n. 148), che ha portato a soli 1.000 euro il limite di trasferimento di contante e altri titoli al portatore tra soggetti diversi.

<sup>8</sup> cfr. art. 36, comma 1, D.L. 78/2010, convertito con L. 122/2010.

brevi a indagini particolarmente complesse, e impedisce all'Autorità Giudiziaria di utilizzare alcuni incisivi strumenti (es. intercettazioni e custodia cautelare).

Un ulteriore ostacolo alla tutela della legalità è costituito dall'**insufficiente integrazione informativa** fra sistemi antiriciclaggio e antievasione. Fin dal 1998, il G7 aveva auspicato un'azione internazionale volta a favorire un maggiore interscambio informativo; questo, tuttavia, si presenta alquanto limitato in quasi tutti i Paesi. In Italia, mentre i titolari dei controlli antiriciclaggio utilizzano correntemente fonti e strumenti conoscitivi tipici dell'accertamento fiscale<sup>9</sup>, il percorso delle informazioni in senso inverso, almeno per quanto riguarda le segnalazioni di operazioni sospette, è attualmente reso problematico da esigenze di tutela della riservatezza, ritenute finora prevalenti in considerazione sia della provenienza delle informazioni da soggetti privati sia della natura di semplice sospetto delle attività segnalate<sup>10</sup>.

Di fronte al carattere emergenziale assunto dal recupero dell'evasione, occorre valutare l'opportunità di eventuali interventi legislativi intesi a superare gli attuali impedimenti. Non vanno peraltro sottovalutate le pur valide argomentazioni contrarie all'eccessiva divulgazione di dati sensibili e non sufficientemente vagliati come quelli attinenti alla segnalazione di operazioni sospette.

Il problema della conoscenza da parte del Fisco dei dati detenuti dalle banche e dagli altri operatori finanziari sembra aver trovato definitiva soluzione con l'emanazione del cd. "*decreto salva Italia*", recentemente approvato dal Governo Monti<sup>11</sup>. Il decreto, infatti, (art. 11, comma 2) prevede che, a partire dal 2012, tutti gli operatori finanziari saranno obbligati a comunicare periodicamente all'Anagrafe

---

<sup>9</sup> Per l'approfondimento delle operazioni sospette di riciclaggio, il Nucleo Speciale di polizia Valutaria della Guardia di finanza (NSPV) può utilizzare i poteri valutari di cui al DPR 148/1988; lo stesso Nucleo, la DIA e l'UIF possono inoltre accedere alla consultazione dell'Anagrafe Tributaria e dell'Archivio dei Rapporti.

<sup>10</sup> La tutela della riservatezza del segnalante rappresenta un cardine del sistema antiriciclaggio, che verrebbe minato ove si consentisse un indiscriminato utilizzo delle segnalazioni a fini di lotta all'evasione fiscale. Questa esigenza è stata rigorosamente recepita e ribadita dal d.lgs 231/2007, coerentemente con il dettato del 32° considerando della III Direttiva. L'utilizzo dei dati antiriciclaggio a fini di contrasto dell'evasione è stato variamente disciplinato nel tempo. La legge 197/1991, sanciva la non utilizzabilità a fini tributari anche dei dati acquisiti con poteri di polizia valutaria. Nello stesso anno, un provvedimento di poco successivo, la legge 413/1991, ha però stabilito che i soggetti pubblici incaricati istituzionalmente di svolgere attività ispettive o di vigilanza, nonché gli organi giurisdizionali e amministrativi che vengono a conoscenza di fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie devono comunicarli al Comando della Guardia di Finanza. Con riguardo a tale norma, si è ritenuto che essa abbia ricompreso le attività amministrative svolte in materia di antiriciclaggio fra quelle potenzialmente generatrici di comunicazioni a fini di accertamento fiscale; di conseguenza, sarebbe escluso l'utilizzo diretto dei dati antiriciclaggio in accertamenti tributari, ma essi potrebbero comunque costituire un qualificato input (avendo comunque presente il prioritario dovere di salvaguardare in ogni modo l'identità del segnalante). Nella stessa logica il legislatore ha espressamente consentito (art. 36 del d.lgs 231/2007) che le informazioni registrate in AUI siano utilizzabili a fini fiscali.

<sup>11</sup> Decreto-legge 201/2011, convertito con legge 214/2011.

Tributaria, per ciascun cliente, la movimentazione dei rapporti, l'importo delle operazioni e ogni relativa informazione necessaria a fini di controllo fiscale<sup>12</sup>. Una volta a regime, questa misura potrà consentire all'Agenzia delle Entrate di elaborare specifiche liste selettive di contribuenti a maggior rischio di evasione.

Le modalità della comunicazione saranno stabilite con un provvedimento del Direttore dell'Agenzia, sentiti le associazioni di categoria e il Garante per la protezione dei dati personali.

### **3. Contributo dell'Unità d'informazione finanziaria (UIF) nella lotta all'evasione fiscale.**

#### **3.1 L'analisi delle operazioni sospette.**

La principale funzione assegnata dalla legge all'UIF consiste nel ricevere, analizzare e trasmettere agli organi investigativi le segnalazioni di operazioni sospette, che gli intermediari bancari e finanziari, i professionisti e altri soggetti svolgenti attività esposte al rischio di riciclaggio sono tenuti a effettuare nell'ambito della c.d. "*collaborazione attiva*" con le autorità.

#### **a) L'attività segnaletica.**

Negli ultimi anni le segnalazioni di operazioni sospette hanno registrato un formidabile incremento: 12.200 nel 2007, 14.200 nel 2008 (+ 16,4%), 20.600 nel 2009 (+ 44,3%), 37.300 nel 2010 (+ 77,2%), oltre 49.000 nel 2011 (+ 31,5%). A tale fenomeno hanno contribuito molteplici fattori di varia natura: l'evoluzione della normativa (penale, amministrativa e fiscale), le prassi operative, gli orientamenti degli organismi internazionali, l'attivismo delle autorità di controllo. Il sistema è sostenuto quasi esclusivamente dagli intermediari finanziari, mentre è ancora modesto, specie se comparato con il ruolo svolto nella vita economica, l'apporto dei professionisti e degli operatori non finanziari, dai quali, nel 2011, sono pervenute circa 500 segnalazioni.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Fanno eccezione le operazioni effettuate tramite bollettini di conto corrente postale per importi unitari inferiori a 1.500 euro. I dati comunicati saranno conservati nell'Archivio dei rapporti finanziari, alla quale l'UIF accede attualmente sulla base di un'apposita Convenzione stipulata il 16 giugno 2009.

<sup>13</sup> Se può comprendersi la ritrosia dei professionisti a tradire la fiducia della propria clientela segnalandone le operazioni sospette, è intollerabile il loro non infrequente coinvolgimento nella pianificazione e realizzazione delle pratiche riciclatorie. In quest'ultimo caso la posizione dei professionisti andrà valutata non tanto ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per l'omissione della segnalazione, quanto ai fini dell'eventuale contestazione del concorso nei reati. Vi è da dire che il problema dell'omissione riguarda in concreto solo i commercialisti, visto che gli avvocati possono eccepire il diritto alla difesa come esimente dall'osservanza dell'obbligo.

Premesso che all'accrescimento quantitativo e qualitativo delle informazioni acquisite dai segnalanti ha indubbiamente contribuito il consolidarsi di una cultura della prevenzione, maturata anche grazie all'intensa campagna di sensibilizzazione attuata dalla Banca d'Italia e dall'UIF, passiamo in rassegna alcune possibili cause dell'incremento delle segnalazioni.

La fattispecie penale. La fattispecie penale del riciclaggio ha subito un'indiretta amplificazione per l'estensione dei reati presupposto: da pochi delitti di elevata pericolosità sociale e rilevanti riflessi patrimoniali sono divenuti presupposto di riciclaggio tutti i reati, quale che ne sia la natura o l'entità della pena (cd. approccio "all crimes"); ne deriva che le segnalazioni conseguono spesso alla semplice percezione di un'attività illecita, anche indefinita.

La nozione amministrativa di riciclaggio. Ai soli fini segnaletici, il d.lgs. 231/07 include l'attività di riciclaggio effettuata dallo stesso autore del reato presupposto tra quelle da segnalare come sospette. A differenza del passato, quindi, vengono ora comunicate all'UIF anche le frequenti condotte riciclatorie poste in essere in proprio dagli evasori fiscali sospettati di reati tributari.

Nell'ambito di questa più ampia nozione di riciclaggio, si è affermata la prassi di segnalare, in un'ottica prospettica, anche la sospetta destinazione alla commissione di reati di fondi di origine non necessariamente illecita. Ciò, superando la considerazione formalistica per cui concretizzano il riciclaggio solo i proventi di un reato già commesso.

Ricorso frequente e ingiustificato a operazioni in contante. Il decreto-legge 78 del 2010, principalmente diretto al contrasto dell'evasione fiscale, ha modificato l'art. 41 del d.lgs. 231/07, creando il dubbio che ai casi di prelievi e versamenti eccessivi di contante presso gli intermediari dovesse attribuirsi automaticamente carattere sospetto. Una Circolare del Ministero dell'economia, raccogliendo le preoccupazioni rappresentate dall'UIF, ha invitato gli obbligati a valutare con i consueti criteri l'effettiva sussistenza di motivi di sospetto per evitare il rischio di un aumento indiscriminato di segnalazioni poco significative<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> L'art. 36, comma 1, lettera b) del decreto-legge 78/2010, ha modificato l'art. 41, comma 1, del d. lgs. 231/2007, integrandolo con una previsione in base alla quale "è un elemento di sospetto il ricorso frequente o ingiustificato a operazioni in contante, anche se non in violazione dei limiti di cui all'articolo 49, e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante con intermediari finanziari di importo pari o superiore a 15.000 euro". Tale disposizione è evidentemente rivolta a contrastare il frequente ricorso al contante nella realtà nazionale; essa, peraltro, sembra introdurre un criterio oggettivo per l'individuazione del sospetto che appare in contrasto con l'attuale disciplina delle segnalazioni di operazioni sospette, il cui corretto adempimento rifugge da meccanismi connotati da eccessiva oggettivazione e automatismo. Tali considerazioni sono state

Riduzione della soglia di esenzione per i reati tributari. Un ulteriore incremento delle segnalazioni a sfondo fiscale potrà derivare dalla manovra economica approvata con la legge 148/2011, che ha inasprito le pene per alcuni reati tributari e ridotto talune soglie di esenzione (riferite all'imposta evasa o alle attività sottratte all'imposizione), trasformando semplici infrazioni in reati fiscali<sup>15</sup>.

### **b) L'individuazione dei reati.**

Dalle anomalie rilevate nelle operazioni sospette non è di norma possibile dedurre con sufficiente sicurezza la natura degli eventuali reati presupposto. L'UIF s'impegna a ricostruire il percorso dei flussi di denaro, ma non è in genere in grado di comprendere se i comportamenti sottostanti abbiano rilievo penale né, tanto meno, di identificare i possibili reati.

I trasferimenti di denaro contante diretti a interrompere la traccia dei pagamenti, ad esempio, si presentano neutri sotto il profilo della qualificazione penale, che può spaziare dall'evasione fiscale allo spaccio di stupefacenti. Idem dicasi per i bonifici destinati a, o provenienti da, conti schermati detenuti nei cd. paradisi societari e fiscali.

Fatta questa doverosa premessa, va detto che l'analista - a fini meramente statistici e sempreché le informazioni disponibili lo consentano - tenta comunque di inquadrare le singole operazioni nell'ambito di determinate fattispecie penali.

Tra queste figurano irregolarità fiscali di possibile rilevanza penale codificate con apposite causali come false fatturazioni, caroselli IVA, false sponsorizzazioni sportive, distrazioni di fondi dai conti aziendali a vantaggio di quelli personali di esponenti o soci ecc.

Nel periodo 2010/2011 le segnalazioni di operazioni sospette riconducibili ragionevolmente a irregolarità fiscali oscillano tra 8.000 e 10.000 e, quindi, tra il 14 e il 17 per cento delle segnalazioni esaminate.

### **3.2 Indicatori e schemi di anomalia, comunicazioni.**

---

condivise dal Ministero dell'economia e delle finanze che, con propria Circolare interpretativa n. 297944 dell'11.10.2010, ha accolto le preoccupazioni manifestate sul punto dall'unità di informazione finanziaria. A causa della tecnica normativa utilizzata nella novellazione dell'art. 41 (rinvio ai limiti dell'art. 49) la situazione è peggiorata a seguito dell'art. 12 del cd. decreto "salva Italia" (D.L. 201/2011 convertito con L. 214/2011) che ha portato a soli 1.000 il limite di trasferimento di contante tra soggetti diversi.

<sup>15</sup> La manovra economica approvata definitivamente dalla Camera con legge 14 settembre 2011, n. 148, introduce diverse modifiche ai reati previsti dal d.lgs. 74 del 10 marzo 2000 in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto. In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 36-vicies semel, si prevedono, in primo luogo, pene più severe per il reato di dichiarazione fraudolenta per uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 2 del decreto), nonché per quello di emissione degli stessi (art. 8) e, in secondo luogo, la riduzione delle soglie di imposta evasa e di elementi attivi sottratti all'imposizione previsti dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto, allo scopo di ampliare il novero delle condotte penalmente rilevanti.

Sfruttando i poteri e le informazioni dei quali dispone nell'ambito della sua attività, l'UIF può contribuire al contrasto dell'evasione fiscale stilando una casistica delle più ricorrenti violazioni tributarie da inserire negli indicatori e schemi di anomalia.

Il decreto antiriciclaggio (d.lgs. 231/2007), infatti, prevede che l'UIF, "*al fine di agevolare l'individuazione delle operazioni sospette*" da parte dei soggetti obbligati alla segnalazione, elabora e propone appositi "**indicatori di anomalia**", da aggiornare periodicamente, mirati sulle caratteristiche operative delle diverse categorie di soggetti tenuti alla collaborazione attiva.

Gli indicatori, essendo diretti a coadiuvare l'autonoma capacità diagnostica dei segnalanti, non sono né tassativi né esaustivi. Del resto, stante il continuo ampliamento delle categorie chiamate all'obbligo di segnalazione e l'evoluzione delle tecniche riciclatorie, non si potrebbero predefinire compiutamente tutte le fattispecie potenzialmente rivelatrici di riciclaggio.

Gli indicatori sono elaborati in collaborazione con la Guardia di Finanza e le altre autorità preposte al contrasto del riciclaggio; si avvalgono dei contributi forniti dagli ordini professionali e dalle associazioni interessate; sono sottoposti, a fini di coordinamento, al preventivo esame del Comitato di sicurezza finanziaria (CSF). Senza il contributo di questi organismi - specie quando manca una massa critica di segnalazioni sufficiente a far emergere fattispecie anomale ricorrenti - non potrebbero essere elaborati indicatori effettivamente utili, in quanto tratti non da esperienze concrete bensì da astratte - per quanto acute - speculazioni teoriche. Negli ultimi due anni, su proposta dell'UIF, sono stati approvati gli indicatori per i professionisti, per gli intermediari finanziari e per talune categorie di operatori non finanziari (cfr. DM della Giustizia del 16 aprile 2010, provvedimento della Banca d'Italia del 24 agosto 2010 e DM dell'Interno del 17 febbraio 2011).

Nei vigenti provvedimenti del Governatore e del Ministro della Giustizia diretti, rispettivamente, agli intermediari e ai professionisti, sono già presenti alcuni indicatori di anomalia riconducibili a possibili irregolarità fiscali.

Numerosi sono gli indicatori di anomalia destinati agli **intermediari** che possono essere rivelatori anche di irregolarità fiscali (es. aziende sistematicamente in perdita; operazioni in contropartita con società di recente costituzione e con oggetto sociale generico; intensa operatività con l'estero su rapporti intestati a società partecipate da soggetti insediati in paesi non cooperativi; utilizzo di conti intestati a imprese o enti da parte di soci, amministratori o dipendenti e, viceversa, utilizzo di conti intestati a persone fisiche per operazioni nell'interesse di imprese o di enti; ripetuti pagamenti verso l'estero effettuati da imprese che si presumono operanti nel commercio internazionale, ma che non effettuano altre movimentazioni riconducibili a operazioni di carattere commerciale; operazioni di finanziamento commerciale internazionale in cui la lettera di credito appare incoerente per l'importo o la tipologia di beni o servizi forniti; cessioni di crediti, specie infragruppo, prive di rapporto commerciale o finanziario sottostante).

Tra gli indicatori per i **professionisti** potrebbero ricondursi a irregolarità fiscali la costituzione e l'amministrazione d'impresе, società, trust ed enti analoghi nonché le anomalie nelle operazioni contabili e finanziarie (es. esecuzione di successive operazioni di apertura e chiusura di conti, utilizzo di conti da parte di terzi per l'impiego di disponibilità personali del cliente).

Il medesimo decreto antiriciclaggio impegna inoltre l'UIF a elaborare e diffondere direttamente, sulla base delle informazioni raccolte nello svolgimento della propria attività, **“schemi rappresentativi di comportamenti anomali sul piano economico e finanziario”** (art. 6, co. 7, lett. b).

Gli schemi differiscono dagli indicatori in quanto prendono in considerazione un complesso di anomalie soggettive e oggettive, connesse sotto il profilo logico ovvero temporale che, sulla base dell'esperienza maturata nell'analisi finanziaria delle segnalazioni, possono porsi in relazione a determinati fenomeni criminali.

Con riferimento alla materia fiscale, l'UIF ha già predisposto uno schema di anomalia per le frodi all'IVA intracomunitaria (cd. **frodi carosello**)<sup>16</sup>.

Per fornire il proprio contributo al contrasto dell'evasione, UIF e Guardia di finanza, nell'ambito della tradizionale collaborazione, stanno elaborando altri schemi di anomalia su condotte penalmente rilevanti, o comunque anomale, connesse con le **frodi fiscali internazionali** e con le **frodi nelle fatturazioni**.

In quest'ambito saranno esaminati vari fenomeni, quali il *transfer pricing*, l'estero-vestizione, il trasferimento di disponibilità all'estero realizzato con le modalità più varie, l'uso distorto delle ricevute bancarie (RiBa). L'attenzione degli operatori tenuti alla segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio verrebbe richiamata, in particolare, su quelle attività economiche che, producendo servizi immateriali o beni difficilmente individuabili e quantificabili, meglio si prestano a eludere corrette rilevazioni contabili e imputazioni dei redditi prodotti. In particolare, rileva l'operatività inusuale che caratterizza i seguenti settori, risultati più esposti a tali fenomeni: attività di pulizia e manutenzione, attività di consulenza e pubblicitarie, settore dei materiali ferrosi, settore edile, settore dell'autotrasporto e del movimento terra, settore dei metalli preziosi e delle opere d'arte, scambio di servizi e diritti negoziati su piattaforme informatiche, attività di commercio di autoveicoli e di beni a contenuto tecnologico (computer, telefoni cellulari). Significativa è anche l'operatività delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche. Un utile contributo all'individuazione di disponibilità non dichiarate al Fisco potrebbe rivivere anche dall'applicazione dello schema diffuso nell'agosto del 2011 in materia di usura. Questo, infatti, richiama anomalie relative a un'operatività frazionata e ripetitiva, basata su un intenso ricorso al contante e sull'utilizzo anomalo dell'assegno.

Anche la più recente comunicazione in tema di anomali prelievi di contante presso ATM attraverso carte di pagamento potrebbe favorire l'individuazione di fattispecie di rilevanza fiscale. Un evasore che abbia trasferito all'estero disponibilità economiche illecitamente prodotte può, infatti, soddisfare in Italia eventuali esigenze di cassa, prelevando contante, con carte di pagamento rilasciate da intermediari esteri, presso sportelli automatici di banche italiane poco avvedute nei controlli interni.

### **3.3 Dati statistici S.A.R.A.**

---

<sup>16</sup> Secondo il quotidiano economico MF negli ultimi 20 anni il fenomeno delle frodi IVA in Europa è letteralmente esploso arrivando a raggiungere 35 MLD. di euro all'anno. Ciò ha spinto nel 2010 la Commissione europea ad avviare una consultazione generale per rafforzare i controlli e contrastare le attività criminali che si celano dietro le frodi. Alle frodi carosello delle importazioni sotto prezzo e delle truffe legate ai depositi IVA si sono aggiunte le frodi legate alla compravendita dei diritti di emissione di CO2. (una società acquista diritti di emissione in mercati esteri dove non si applica l'IVA, quindi le quote vengono rivendute alle aziende che le richiedono, ma applicando l'imposta, che a sua volta non viene versata allo Stato; nel giro di poco tempo la società sparisce evitando di pagare le tasse). In Italia le truffe IVA raggiungono i 9 MLD. l'anno. (cfr. Carmine SARNO, "Frodi IVA, un business da 30 MLD." in MF, il quotidiano dei mercati finanziari, martedì 15.11.11.

Tra le competenze dell'UIF rientra anche l'analisi statistica dei flussi finanziari e lo studio delle eventuali anomalie deducibili dall'esame dei *dati aggregati*, che gli intermediari finanziari trasmettono con periodicità mensile su base comunale.

Ogni intermediario finanziario è tenuto a istituire il c.d. "Archivio unico informatico" (AUI), nel quale sono registrate, tra l'altro, tutte le informazioni relative a operazioni di pagamento, di qualsiasi natura finanziaria, di importo pari o superiore a 15.000 euro<sup>17</sup>. I dati su tali transazioni, aggregati con riferimento a singoli comuni, a diverse causali e per categorie di soggetti, sono trasmessi mensilmente all'UIF (Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate – S.A.R.A.).

L'analisi di questi dati consente di individuare eventuali anomalie statistiche riferibili, a seconda dei casi e anche in combinazione fra loro, all'andamento temporale dei flussi, a specifiche aree territoriali, alle diverse tipologie di intermediari segnalanti, ai settori di attività economica della clientela, all'utilizzo di particolari categorie di strumenti finanziari.

Anche alcune anomalie statistiche che emergono dall'analisi di questi dati - quali l'eccessivo uso del contante e l'ampio flusso di bonifici verso e da paradisi societari e fiscali - possono essere astrattamente ricondotte a fenomeni di evasione fiscale.

L'uso del **contante** impedisce, infatti, l'individuazione della provenienza dei fondi; l'interposizione di intermediari o di soggetti residenti in paradisi fiscali ostacola il collegamento tra il beneficiario ultimo dei fondi e il soggetto che ha originato il trasferimento. Per quanto riguarda l'utilizzo del contante nel nostro Paese, l'analisi dei dati del primo semestre 2011 ha fatto emergere che, mentre l'ammontare movimentato nell'Italia nord-occidentale supera, in valore assoluto, quello delle altre aree, se l'importo viene rapportato alla totalità delle transazioni finanziarie segnalate, la graduatoria tra le singole regioni si inverte: si passa dallo 0,5% della Lombardia a una quota venti volte superiore (10,4%) in Calabria.

Per quanto riguarda i **bonifici**, la base dati S.A.R.A. consente di monitorare i relativi flussi finanziari. Per individuare quelli potenzialmente riconducibili a fenomeni di corruzione ed evasione fiscale occorre concentrare l'attenzione sui trasferimenti verso o da paesi non cooperativi che, opponendo il segreto bancario, schermano l'identità degli ordinanti o beneficiari dei fondi<sup>18</sup>. L'ipotesi che i movimenti di capitale verso i paradisi fiscali siano riconducibili, almeno in parte, a casi di evasione fiscale sembra confermata dalla dinamica dei bonifici in entrata osservata nel periodo di vigenza del c.d. "scudo fiscale": tra ottobre 2009 e aprile 2010 i flussi in entrata da paradisi fiscali sono quasi raddoppiati rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+85%), a fronte di un calo significativo dei bonifici in entrata da tutti gli altri paesi esteri (-27%). L'osservazione dei bonifici da e verso paesi a fiscalità privilegiata ha consentito di verificare un'elevata concentrazione. I nove maggiori paesi in questa lista rappresentano circa il 95% dei flussi con l'insieme dei paradisi fiscali. Il paese con i flussi più rilevanti è la Svizzera, con circa il 65-70% dei bonifici totali da e verso paradisi fiscali (dati del 2011). Con importi nettamente inferiori seguono alcune piazze dell'estremo oriente, ovvero Hong Kong e Singapore (rispettivamente 9% e 6% sia in entrata che in uscita), Taiwan (3% dei flussi in uscita e 1% dei flussi in entrata). Quote rilevanti sono registrate anche da San Marino e Principato di Monaco (3% sia in entrata che in uscita) e dagli Emirati Arabi Uniti (Abu Dhabi e Dubai, tra l'1% e il

---

<sup>17</sup> Si tratta di informazioni che gli intermediari sono tenuti ad acquisire nell'adempimento degli obblighi di identificazione e registrazione della clientela nonché dei rapporti e delle operazioni rilevanti. In precedenza il limite di censimento è stato a lungo fissato in 12.500 Euro.

<sup>18</sup> Per l'individuazione dei paesi a fiscalità privilegiata ci si è basati sulle *black list* adottate dal MEF ai fini fiscali con i decreti ministeriali attuativi del TUIR (D.M. 04/05/99, D.M. 21/11/01 e D.M. 23/01/02, da ultimo modificati con il D.M. 27/07/2010).

4%). In Italia, la rilevanza del fenomeno mostra una marcata eterogeneità a livello regionale. Per quanto riguarda i flussi in uscita, il peso dei bonifici verso paradisi fiscali sul totale dei bonifici verso l'estero, pari a circa il 4% nella media nazionale, è particolarmente elevato in Valle d'Aosta, Liguria e Marche, dove si colloca tra il 13 e il 18%; con riferimento ai flussi in entrata, la quota dei bonifici da paradisi fiscali sul totale, ancora pari a circa il 4% nella media del territorio nazionale, supera il 20% in Abruzzo, Sardegna e Calabria. Sempre con riferimento al fenomeno dei paradisi fiscali, rivestono particolare interesse i bonifici a favore di controparti residenti in paesi non cooperativi ma accreditati presso intermediari localizzati in paesi non a fiscalità privilegiata, tra cui, in particolare, l'Italia. Gran parte di questi fondi, infatti, pur rimanendo entro i confini nazionali, è nella disponibilità di soggetti residenti in paesi non cooperativi. Ad esempio, nel primo semestre 2011 i bonifici a favore di soggetti residenti in paesi non cooperativi che sono stati accreditati presso intermediari localizzati in Italia hanno superato i 6 miliardi di euro (cfr. tavola allegata sub 1). Pur non potendosi escludere che tali flussi siano spiegati dagli interessi economici che detti soggetti esteri hanno in Italia, essi potrebbero rivelare, almeno in parte, passaggi di disponibilità a favore di società di comodo estere controllate da soggetti residenti in Italia.

L'analisi dei dati statistici non consente d'individuare anomalie riconducibili a singole transazioni, in quanto a tal fine occorrerebbe conoscere l'identità dei soggetti coinvolti. Anche i dati in questione, pur non essendo suscettibili di utilizzo immediato per l'accertamento di responsabilità individuali (amministrative o penali), possono tuttavia costituire un utile indicatore generale del verificarsi di fenomeni patologici, tra i quali l'evasione fiscale.