

COMMISSIONE II
GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

8.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 LUGLIO 2014

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Businarolo Francesca (M5S)	10
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3	Causi Marco (PD)	7, 12, 13
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'EFFICACIA DEL SISTEMA GIUDIZIARIO		Fava Claudio (SEL)	10
Audizione di Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia e di Carlo Piergallini, Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata:		Mattiello Davide (PD)	9
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 12, 14	Morani Alessia (PD)	12
		Piergallini Carlo, <i>Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata</i> ..	5, 8, 9, 11, 14
		Roberti Franco, <i>Procuratore nazionale antimafia</i>	3, 8, 9, 10, 11, 13
		Vazio Franco (PD)	13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-Apl; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
DONATELLA FERRANTI

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, ove non ci siano obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia e di Carlo Piergallini, Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficacia del sistema giudiziario, l'audizione di Franco Roberti, Procuratore Nazionale Antimafia e di Carlo Piergallini, Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito in tempi molto stretti, ma siamo chiamati a esprimere un parere, prima che il provvedimento vada in Aula, sia sulla proposta di legge all'esame della Commissione Finanze, l'Atto Camera 2247, recante Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché potenziamento alla lotta all'evasione fiscale, sia sull'emendamento 1.0.10, a firma Causi ed altri in materia di autoriciclaggio, che è stato approvato dalla Commissione.

Do la parola al Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Grazie, presidente. Per brevità e al tempo stesso per chiarezza le consegno la mia relazione scritta, della quale passo a dare lettura riassuntiva per focalizzare i punti di queste proposte di legge che più direttamente coinvolgono la competenza della Direzione nazionale antimafia.

Le proposte di legge congiunte concernono principalmente ma non esclusivamente il rientro di capitali detenuti all'estero provento di illeciti fiscali, aspetto che va sottolineato.

L'interesse specifico del mio ufficio è limitato alla verifica e al richiamo a ogni cautela possibile per evitare che le organizzazioni criminali possano sfruttare tale strumento giuridico per ripulire denari provenienti da altro tipo di illeciti, diversi da quelli tributari, spacciandoli per proventi di questi ultimi.

Ciò in passato sembra sia purtroppo avvenuto in applicazione di normative analoghe o simili, tipo scudo fiscale, e comunque potrebbe avvenire in futuro, qualora fossero previste norme di esclusione di accertamenti successivi all'emersione dei beni per fini diversi da quelli fiscali, specificamente e dettagliatamente disciplinati nella nuova normativa.

Una prima lettura del testo sottoposto al nostro esame consente di escludere una simile possibilità, cioè la esclusione delle indagini. Si ritiene però doveroso porre in evidenza tale problematica, anche in previsione del successivo *iter* del provvedimento. Come peraltro già chiarito dal Ministero dell'economia, l'applicazione delle norme sulla collaborazione volontaria non vale di per sé a qualificare come lecita la provenienza delle risorse o delle

attività oggetto di volontaria emersione, illegalmente detenute o stabilite all'estero.

Anche rispetto alle attività volontariamente dichiarate al fisco restano e debbono restare immutati i presidi antiriciclaggio previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2007, che incombono, come è noto, agli intermediari bancari e finanziari e ai professionisti, e cioè l'obbligo di adeguata verifica della clientela, incluso l'obbligo di identificazione del titolare effettivo, l'applicazione di misure rafforzate di adeguata verifica nei casi in cui si ritenga elevato il rischio di riciclaggio sotteso ai capitali emersi, e infine gli obblighi di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette all'unità di informazione finanziaria.

In via del tutto generale si osserva che il provvedimento in esame era nato per consentire l'emersione e il rientro di beni detenuti all'estero, ma, in virtù di quanto previsto dai commi 1-*bis* e seguenti dell'articolo 1, ha visto estendere l'ambito applicativo della collaborazione volontaria anche fuori di tali ipotesi, in particolare a beni sottratti al fisco ma nascosti in Italia, non all'estero, in tal modo assumendo, a nostro sommosso, avviso una forma sostanziale che avvicina il provvedimento a un vero e proprio condono fiscale, sia pur non esplicitamente dichiarato.

Esula ovviamente dalle competenze del mio ufficio qualsiasi valutazione di merito in ordine a ciò, oggetto di scelta politica di esclusiva responsabilità del legislatore, ma si ritiene di rimarcare tale circostanza perché una siffatta connotazione appare contrastare con la finalità espressa dalla rubrica del progetto di legge, cioè quella di potenziare la lotta all'evasione fiscale, che non si comprende come possa essere incentivata da un provvedimento che, come tutti quelli simili, appare invece idoneo a risolvere un diverso e comprensibile problema di cassa, ma non a produrre effetti materiali concreti contro l'evasione fiscale e men che meno effetti psicologici futuri dissuasivi dal persistere in tali illecite condotte.

La norma che interessa più direttamente la competenza del mio ufficio è

quella che prevede l'introduzione di un'ipotesi criminosa riconducibile alla materia dell'autoriciclaggio, su cui a questo ufficio è già stato richiesto in passato di interloquire con questa Commissione, in occasione della trattazione di altri progetti di legge di riforma della normativa in materia di riciclaggio e autoriciclaggio.

La soluzione proposta in questa occasione è piuttosto semplice sul piano tecnico, perché si limita a eliminare dal primo comma della vigente fattispecie, l'articolo 648-*bis*, l'inciso « fuori dei casi di concorso nel reato », rendendo così punibile anche l'autore del reato presupposto per tutte le condotte già previste solo a carico del terzo.

Il vantaggio di questa proposta è quello della semplicità, accentuato dalla possibilità di sfruttare anche per l'autoriciclaggio la giurisprudenza già elaborata nel tempo per il reato in questione commesso dal terzo. Da ciò nasce però anche una possibile controindicazione, da noi già segnalata in precedenti audizioni.

La giurisprudenza ha infatti interpretato in maniera molto rigorosa gli elementi costitutivi della fattispecie dell'articolo 648-*bis*. Si pensi ad esempio che in tema di condotta idonea a integrare il reato la Corte di Cassazione ha ritenuto sufficiente lo spostamento da un conto a un altro, il che, se appare opportuno con riguardo alla condotta di persona estranea al reato presupposto, potrebbe creare qualche problema in caso di punibilità autonoma estesa all'autore di quest'ultimo, sia in termini di incremento del numero degli affari giudiziari, sia in termini di possibili critiche, riferite a una duplicazione di punibilità per condotte che costituiscono l'una la normale conseguenza dell'altra, riproponendo un vecchio discorso in tema di autoriciclaggio.

Una conferma della concretezza di tale rischio si ottiene dallo stesso testo in esame, che al secondo comma dell'articolo 1-*ter* ha avvertito il bisogno di inserire una specifica clausola di non punibilità per coloro che dovessero materialmente commettere il nuovo delitto di cui all'articolo

648-*bis*, ai fini del perfezionamento della procedura di collaborazione volontaria (così recita la norma).

Tale procedura con riguardo alla movimentazione dei beni che ne siano oggetto prevede un'operazione molto semplice, oggettivamente priva di qualsiasi connotato di potenziale frode nelle sue modalità esecutive, quale il versamento all'erario delle somme da pagare. La circostanza che anche così facendo possa essere astrattamente realizzabile il delitto di autoriciclaggio, tanto da rendere necessaria un'espressa causa di non punibilità per evitarlo, avverte del rischio di un'eccessiva estensione della sua applicazione.

Tale rischio sembrava evitato da una diversa formulazione normativa, che appariva in un emendamento proposto dal Governo ad altro progetto di legge, il cui esito ovviamente questo ufficio non conosce, ma che per comodità di esposizione abbiamo riportato nel nostro testo scritto.

Mi limito a richiamare qui la formulazione del secondo comma dell'articolo, così come emendato dal Governo quando recita che « si applica la pena della reclusione da 3 a 8 anni e della multa da euro 10.000 a euro 100.000 nei confronti di chi, avendo commesso un delitto non colposo, sostituisce, trasferisce o impiega denaro, beni o altre utilità provenienti da tale delitto, al fine di procurare a sé o ad altri un ulteriore vantaggio in attività imprenditoriali e finanziarie ».

Questa formula ci sembrava sufficiente a delimitare la condotta e a evitare il rilievo di duplicazione della punibilità della stessa o della condotta conseguente a quella di reato.

Le condotte alternative, previste in tale ipotesi al secondo comma, per cui sarebbe punibile anche l'autore del reato presupposto, ricomprendono tutte quelle che costituiscono normalmente il delitto di riciclaggio, e cioè sostituzione, trasferimento in termini testualmente identici a tale norma, e in più anche l'impiego di denaro, beni e utilità di illecita provenienza, che è espressione anche più ampia del compimento di altre operazioni in modo da

ostacolare l'individuazione della provenienza delittuosa, che è la terza condotta prevista dall'articolo 648-*bis*.

Tutte queste condotte subordinano tuttavia, nella formula di cui ho dato lettura, la consumazione del reato al dolo specifico, costituito dal fine di procurare a sé o ad altri un ulteriore vantaggio in attività imprenditoriali o finanziarie. Ciò evidentemente al fine di evitare che l'autoriciclaggio punisca anche la semplice spendita e il normale utilizzo degli illeciti proventi, considerati il normale sviluppo del reato presupposto, sanzionando soltanto l'utilizzo successivo che esuli dal campo del normale godimento dei proventi di esso, poiché volto a perseguire un vantaggio ulteriore, costituito dal loro impiego in attività imprenditoriali o finanziarie.

Per concludere, questa previsione potrebbe eventualmente essere integrata con una ulteriore ipotesi di condotta alternativa, cioè quella della sostituzione o del trasferimento fraudolento, finalizzato non all'impiego in attività imprenditoriali o finanziarie, ma solo ad ostacolare l'individuazione dell'illecita provenienza, che è una condotta ulteriore rispetto a quella di semplice spendita o al normale utilizzo alla luce del sole.

Ciò renderebbe la norma forse più efficace, senza incorrere nei rischi di potenziale ipertrofia, paventati con riguardo al testo contenuto nel presente progetto di legge. In definitiva, la norma, il secondo comma dell'articolo 648-*bis*, così come uscito dall'emendamento governativo, potrebbe recitare così: « si applica la pena (...) nei confronti di chi, avendo commesso un delitto non colposo, sostituisce, trasferisce o impiega denaro, beni o altre utilità provenienti da tale delitto, in modo da ostacolare l'individuazione della loro provenienza delittuosa, ovvero al fine di procurare a sé e ad altri un ulteriore vantaggio in attività imprenditoriali e finanziarie ».

CARLO PIERGALLINI, *Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata*. Ringrazio la presidente per l'invito. An-

ch'io ho predisposto un breve documento con un'ipotesi di articolato che lascio agli atti della Commissione.

In una recente occasione mi è capitato di definire l'autoriciclaggio la grande suggestione del momento. È una suggestione che ha elementi di ragionevolezza, ma che, se non viene maneggiata con grande cura, potrebbe paradossalmente produrre effetti preoccupanti.

Credo che un effetto preoccupante sia rinvenibile già nel testo del progetto di legge per come è costruita la fattispecie, come ha detto il Procuratore Roberti, con una tecnica molto semplice, escludendo il beneficio dell'autoriciclaggio. È una soluzione estremamente lineare, da questo punto di vista apprezzabile, che però proietta nella nuova norma tutti i problemi che già aveva il reato di riciclaggio, che si vanno a sommare al reato di autoriciclaggio che a sua volta ne propone di nuovi.

Intravedo il rischio di una sorta di effetto moltiplicatore, cioè che ogni reato che è in grado di determinare dei proventi economici trascini con sé automaticamente un'ipotesi di autoriciclaggio, anche reati che sfuggono al *target* della vecchia fattispecie di riciclaggio, che era il *target* della criminalità organizzata (è quello l'obiettivo vero da contrastare, quello era un *target* ulteriore, il problema dell'evasione fiscale e del reimpiego dei proventi). Qui rischiamo un allargamento verso la criminalità comune, che non vorrei che diventasse alla fine il vero soggetto percosso. Vorrei ricordare che quando fu introdotta la fattispecie di riciclaggio il primo autore protagonista delle aule di giustizia fu il taroccatore di auto. Solo successivamente, con maggiore capacità investigativa e di indagine, la fattispecie ha ripreso il percorso voluto, però questo rischio rispetto all'autoriciclaggio si pone, perché l'autoriciclaggio è un reato che ci fa toccare con mano i confini del diritto penale.

Nel diritto penale c'è stato sempre un principio, che può piacere o non piacere, quello del cosiddetto « postfatto non punibile », per cui ciò che avviene dopo la

commissione del reato (troviamo scritto in tutti i manuali ma anche nella giurisprudenza) è la naturale prosecuzione di ciò che è accaduto prima. Richiamo la vostra attenzione sulla parola « naturale », naturale prosecuzione.

Esiste, dunque, una diversità criminologica e strutturale rispetto al reato di riciclaggio: nel riciclaggio ci si affida a un soggetto professionale che lucra, prende la percentuale (scusatemi se la dico grezza), ecco perché il riciclaggio ha una sua fondatezza, una sua ragionevolezza non solo politico-criminale, ma anche dogmatica rispetto proprio al diritto penale.

Io non sono convinto che il postfatto non punibile sia un *totem*, un dogma inattaccabile, credo che sia attaccabile ma a condizione che lo si attacchi in modo ragionevole rispetto alle esigenze del diritto penale e di evitare questo meccanismo di partenogenesi per cui, dato un reato, automaticamente ci trasciniamo dietro un'ipotesi di autoriciclaggio.

Credo che la via più opportuna sia proprio quella di punire le condotte che non sono una naturale prosecuzione del prima. Lavorerei proprio su quel « naturale »: deve essere punita qualche condotta che sia non naturale, ma artificiale. Che significa artificiale? Realmente frappositive, una condotta di ostacolo che crei il concreto pericolo rispetto alla possibilità di identificare il provento, il reimpiego del provento.

Su questo mi sentirei di incentrare la condotta tipica: su un reato di pericolo dove il bene giuridico sia prevalentemente l'amministrazione della giustizia. A differenza del riciclaggio, dove sul bene giuridico sono state scritte pagine infinite e se ne sono individuati quattro o cinque (amministrazione della giustizia, patrimonio, ordine economico, concorrenza), qui ci dobbiamo contenere: amministrazione dalla giustizia, punirei le condotte frappositive funzionali a impedire il consolidamento della precedente situazione di illiceità e la circolazione delle utilità illecite.

Attenzione: il nostro ordinamento conosce già uno strumento importante, molto temuto, quello della confisca anche

per equivalente. Alcuni sostengono che la fattispecie di autoriciclaggio potrebbe risultare inutile ove si potenziasse la confisca per equivalente rispetto a reati che producono provento, rispetto ai quali oggi la confisca non è prevista.

Anche lo strumento della confisca ha quindi una sua potenzialità sinergica, però insisto sul dato della condotta: condotte realmente frappositive. Io non mi sento (lo dico con grande chiarezza) di punire l'autore di condotte che siano trasparenti o comunque agevolmente ricostruibili. Qui viene meno la ragione della punizione, è un diritto penale che smarrisce le ragioni della punizione, che va al di là dei suoi confini.

Concludo perché non voglio abusare della vostra pazienza, ma non senza aver detto che il trattamento sanzionatorio per il reato di autoriciclaggio deve essere un trattamento sanzionatorio ragionevole, non può essere la stessa pena prevista per il riciclaggio. In questo spicchiamo in Europa, perché anche quei Paesi che hanno il reato di autoriciclaggio non hanno queste cornici sanzionatorie, le hanno molto più basse, e ad esempio i Paesi di lingua tedesca non ce l'hanno.

Selezionare quindi la condotta tipica, perché vorrei evitare che il diritto penale punisca senza un perché e soprattutto che possa assumere le sembianze (permettete questa espressione colorita) di un cannone destinato a sparare a troppi passerì, con il rischio di perdere di mira l'oggetto più importante. Vi ringrazio dell'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Professor Piergallini per questa analisi altrettanto costruttiva. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni, in particolare all'onorevole Causi, componente della Commissione di merito da cui proviene questo testo.

MARCO CAUSI. Grazie, presidente. Voglio innanzitutto ringraziarla e ringraziare la Commissione giustizia per questa audizione, ringraziare il dottor Roberti e il

professor Piergallini per l'opportunità di andare più a fondo di un tema molto discusso.

Come sicuramente loro sapranno, nell'ambito dei processi di maggiore trasparenza dei flussi finanziari internazionali e di scambio di informazioni dei dati fiscali fra le amministrazioni finanziarie (a settembre verrà firmato da sessantacinque Paesi il protocollo sullo scambio dei dati fiscali secondo le normative OCSE), l'OCSE sostiene la possibilità di varare provvedimenti per l'emersione dei capitali sommersi, ma ha sempre detto all'Italia che tali provvedimenti non devono essere anonimi come gli scudi dal passato, ma devono essere nominativi, laddove, essendo nominativi, emergono profili penali che con gli scudi anonimi non emergevano.

Contemporaneamente ha detto all'Italia che doveva chiudere la questione del reato di autoriciclaggio, certamente visto (su questo concordo con le osservazioni degli esperti auditi) non più come agli albori della lotta alla criminalità organizzata come persecuzione dei proventi di grandi reati, ma come un elemento di occultamento di fondi che possono anche provenire da piccoli reati quali la dichiarazione infedele e fraudolenta, la frode fiscale, ma che nell'occultamento fanno perdere la traccia e quindi hanno minore trasparenza.

Questa perdita della traccia è un granello di sabbia sulla trasparenza dei flussi finanziari internazionali, quindi anche sul funzionamento trasparente del sistema finanziario.

In Commissione Finanze abbiamo preso spunto da un decreto predisposto dal precedente Governo, che poi non c'era stato il tempo per convertire. Si è lavorato su questo decreto e audito il dottor Francesco Greco, uno dei giuristi investiti dal Governo ancora precedente - quindi dal Ministro Severino - nell'ambito di una Commissione di studio sulla materia.

Ne è emerso questo emendamento, e dichiaro ufficialmente qui che, come avevo già detto alla Presidente Ferranti, in Com-

missione finanze ci atterremo scrupolosamente e alla virgola al parere che questa Commissione giustizia esprimerà.

Sappiamo che c'è una competenza specifica di questa Commissione, vi ringraziamo di lavorarci e quindi anche se il vostro parere è dato in sede consultiva per me su questo punto siete in sede referente, come accordo di naturale competenza tra Commissione finanze e Commissione giustizia.

Vengo adesso alle due domande. Ho notato due strategie legislative nelle varie norme che sono state promosse. Premetto che non sono un giurista, sono un volgare economista, quindi permettetemi un po' di approssimazione, però leggendo le varie norme proposte ho visto due approcci diversi. Uno elimina dai casi questo reato, quindi trasforma l'attuale articolo mettendoci dentro anche chi ha commesso il reato presupposto.

L'altro approccio, che entrambi gli auditi ci suggeriscono di adottare, cerca di identificare un reato in forma positiva, cioè chi ha commesso il reato presupposto deve fare anche qualche altra cosa. Vorrei conoscere la vostra opinione su queste due scuole di pensiero, ma mi sembra che ci suggeriate la seconda strada, quindi di configurare qualche attività positiva svolta da questo soggetto.

La seconda domanda è quale sia questa attività ulteriore. Mi pare di capire che ci sono due proposte, una è quella dell'occultamento, quindi, come dice il professor Piergallini, operazioni concretamente idonee, quindi la volontà di nascondere. Chiederei al professor Piergallini come questo si configuri concretamente, che senso abbia o se possa portare a una difficoltà interpretativa.

La seconda attività positiva è quella di ottenere ulteriori vantaggi imprenditoriali e finanziari. Vi confesso di considerarla meno importante. Se ho commesso un reato qualsiasi e occulto le somme in un *trust* e pago una tangente piuttosto che assoldo un killer, quella non è un'attività finanziaria e imprenditoriale, ma allora

non è punibile, quindi vorrei sapere quali siano le forme di reinvestimento di tipo speculativo.

Mi pare di capire (e su questo vi chiedo conforto) che dobbiamo lavorare sulla questione dell'occultamento, sul tentativo di tenere questi proventi sommersi in qualche modalità da definire.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Condivido praticamente tutte le osservazioni del professor Piergallini a proposito della necessità che la condotta di autoriciclaggio sia un *quid pluris* rispetto al reato presupposto e non ne sia il naturale sviluppo, quindi va benissimo l'occultamento, il nascondimento (chiamiamolo come vogliamo), comunque condotte idonee a impedire l'accertamento della provenienza illecita del flusso finanziario.

L'impiego e l'ulteriore finalizzazione del denaro e di altri beni in attività imprenditoriali o finanziarie questa è una formula che è già in un emendamento proposto dal Governo. La ritengo ugualmente importante, anche se non risponde allo schema del bene giuridico proposto dal professor Piergallini, quello del reato contro l'amministrazione della giustizia.

In questo caso avremmo un reato contro l'economia, il bene giuridico potrebbe essere l'economia, la concorrenza, cioè il denaro o il bene viene immesso in modo illecito con finalità di sfruttamento e di moltiplicazione dei profitti nel mercato finanziario, nel mercato imprenditoriale alterando la concorrenza e le dinamiche finanziarie.

Questa mi sembra una cosa grave, che non può sfuggire a quella ulteriore condotta che merita di essere sanzionata.

CARLO PIERGALLINI, *Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata*. Il « concretamente » ha a che vedere con un elemento strettamente penalistico, cioè la costruzione della fattispecie come reato di pericolo concreto.

Il giudice deve accertare che quel tipo di condotta abbia posto in pericolo il bene giuridico tutelato dalla norma, quindi ha a

che vedere proprio con una tecnica di costruzione della fattispecie.

Mi inserisco solo per il discorso dell'impiego, perché forse qui ci può essere una piccola sfumatura di diversità. Anche rispetto a questo mi sentirei di sostenere che un impiego che sia agevolmente ricostruibile, che avvenga alla luce del sole non possa essere punito, perché a quel punto si confischeranno le somme, ma è una naturale prosecuzione.

Io punirei soltanto le condotte insidiose (mi si passi l'espressione), dove ci sia qualcosa di più, quel *quid pluris* per aggirare e mettere in pericolo quei beni giuridici. Anch'io sono dell'avviso che la concorrenza come bene finale sia sullo sfondo, ma il bene che nell'autoriciclaggio mi sentirei di colpire, in vista anche della tutela di quello finale, è quello dell'amministrazione della giustizia, che mi sembra il più tangibile.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Se posso aggiungere solo una battuta, condividendo le osservazioni del professor Piergallini sull'occultamento e il nascondimento, quelle di reimpiego nelle attività economico-finanziarie sono condotte molto insidiose, e possono diventarlo ancor di più se non le sanzioniamo in termini di autoriciclaggio. Vi faccio un esempio.

Se sono un grosso imprenditore, un grosso operatore finanziario e faccio un'evasione fiscale per una ventina di milioni di euro che trasferisco all'estero in un paradiso fiscale, senza colpo ferire mi compro un bel *resort* o un *residence* dichiarando di volerci trascorrere le vacanze, questo è il naturale sviluppo del reato di evasione fiscale? Forse sì, da quanto dice il professor Piergallini.

Se però nel tempo trasformo questa attività da mero godimento del frutto del mio reato ad attività imprenditoriale, a questo punto non c'è più copertura sanzionatoria. Questo è il pericolo: rischiamo di alterare le dinamiche economiche e di immettere capitali illeciti nel mercato senza poterli sanzionare.

CARLO PIERGALLINI, *Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata*. C'è il passaggio nel paradiso fiscale, che si potrebbe ritenere una condotta di ostacolo.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Però noi ci auguriamo che i paradisi fiscali in virtù dei trattati OCSE ricordati dall'onorevole Causi prima o poi finiscano!

PRESIDENTE. Se posso, anche in conversazioni tra parlamentari facendo riferimento a questa proposta, è emerso (e credo che quando si parla di trasparenza si faccia riferimento a questo) il caso dell'imprenditore che commette un reato fiscale e impiega questa somma per pagare i lavoratori.

Il nero di una frode fiscale o di un reato fiscale (tra l'altro, il reato presupposto doveva essere un delitto non colposo, quindi nessuna contravvenzione) viene, quindi, reimpiegato pagando buste al nero o mettendolo sul conto, ipotesi che però credo non si verifichi.

Questa è l'obiezione che ci viene fatta da più parti: se si risponde di frode fiscale e, quindi, delle eventuali confische del profitto nel caso in cui questo venisse sequestrato o anche per equivalente, si deve rispondere anche di autoriciclaggio? Vedrei questo come caso lineare, non tanto quello che faceva il procuratore, in cui addirittura si porta all'estero.

Questo è il caso da cui è nata l'esigenza di ulteriore approfondimento, che poi forse fa il paio con l'ulteriore vantaggio del reimpiego (abbiamo qui il Vice Ministro Costa, che ringrazio della presenza) nell'emendamento presentato al Senato.

In questa proposta andiamo a toccare l'articolo 648-*bis*, ma il reimpiego non è anche disciplinato dall'articolo 648-*ter* che noi non stiamo toccando? Vorrei capire meglio il rapporto con questo articolo 648-*ter*. Do la parola all'onorevole Mattiello.

DAVIDE MATTIELLO. Grazie, presidente, ringrazio i nostri auditi. Molte delle

cose che volevo chiedere sono già state anticipate, quindi non le ripeto. In particolare, al professor Piergallini vorrei esprimere una curiosità di natura intellettuale.

Il modo che lei sta proponendo di ricostruire la condotta potrebbe essere definito a scopo divulgativo come una forma grave di depistaggio? Il dolo specifico di questa condotta, avendo ad oggetto la irrintracciabilità e quindi l'ostacolo, lo sviamento, sta di fatto costruendo una fattispecie di depistaggio, anche perché lei ha collegato questa condotta all'amministrazione della giustizia.

CLAUDIO FAVA. Avrei una domanda per il Procuratore Roberti, che nella relazione esprime una preoccupazione che condivido sull'intenzione di estendere l'ambito applicativo di questa collaborazione volontaria non soltanto alle attività economiche, ai beni portati all'estero, ma anche a ciò che viene portato a emersione all'interno del territorio italiano.

Lei sostiene quindi che rischia di palesarsi un vero e proprio condono fiscale. Vorrei capire se in base agli obiettivi del suo ufficio questo possa determinare un problema, cioè se l'assenza di effetti psicologici dissuasivi e l'estensione di questo provvedimento anche a ciò che è stato occultato in Italia possa avere un effetto preoccupante dal punto di vista delle politiche di cui il suo ufficio è responsabile.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Non v'è dubbio, per questo abbiamo segnalato perché c'è una preoccupazione che questo condono fiscale, lungi dall'essere un incoraggiamento a venire in emersione, possa essere un futuro, probabile incentivo a continuare a evadere il fisco, nascondendo poi i soldi addirittura nel nostro Paese.

Credo che i condoni siano comunque un incentivo a continuare a delinquere, perché si sa che prima o poi un condono arriverà. Nel nostro Paese la scelta di delinquere è sempre di più il prodotto di una valutazione del rapporto costi/benefici.

Con una giustizia che funziona poco e male e comunque con tempi lunghissimi,

accertamenti difficili specialmente in questi casi, la scelta di delinquere è incoraggiata dalla prospettiva di un condono, che prima o poi non si nega a nessuno. È un po' come il discorso che facciamo sempre sull'amnistia e sull'indulto.

La preoccupazione quindi è che, nonostante il dichiarato intento di rafforzare il contrasto all'evasione fiscale, si finisca per incentivare la stessa evasione fiscale, e questo, onorevole Fava, ha ricadute pesanti anche per quanto riguarda l'azione di contrasto antimafia.

A parte che c'è sempre il rischio che vengano scudati o fatti rientrare con *voluntary disclosure* capitali provento non di evasione fiscale, che comunque è un reato gravissimo, ma addirittura di traffici di stupefacenti o di esseri umani, con tutto ciò che ne consegue in termini di accumulazione di profitti e di proventi in nero, il vero problema è sempre quello dell'impiego dei proventi dell'evasione fiscale per finalità corruttive.

FRANCESCA BUSINAROLO. Ringrazio il presidente e gli auditi. Due domande veloci. Per timore che i tempi del Parlamento rinviino il momento in cui dar vita a questa norma, vorrei valutare quanto sia urgente per il dottor Roberti che l'autoriciclaggio diventi un reato.

La seconda domanda è rivolta a entrambi, perché abbiamo un timore o comunque una perplessità. Cosa pensate del fatto che l'autoriciclaggio non si applicherà a questi capitali che rientrano dall'estero?

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. L'autoriciclaggio non si applicherà alle procedure di emersione e rientro dei capitali dall'estero perché lo prevede il progetto di legge.

Il secondo comma della formula in esame, dell'articolo 648-*bis*, prevede una specifica esimente, ma sotto il profilo della tecnica legislativa si può dire che questa esimente forse andrebbe scorporata dal testo del nuovo articolo 648-*bis* e messa come esimente speciale, perché una volta riformato il 648-*bis* va nel Codice penale

e non mi sembra che ci possa rientrare questa esimente perché questa operazione di rientro dei capitali avrà un termine.

Al di là di questo, certamente l'esimente funziona per quelli che fanno rientrare i capitali portati all'estero entro il 31 dicembre 2013, facendoli rientrare entro settembre 2015.

Per quanto riguarda l'urgenza, credo che la norma dell'autoriciclaggio sia importante nei termini sui quali ci siamo ritrovati con il professor Piergallini. Non ne faccio una questione di priorità assoluta, perché per me le priorità assolute in materia di contrasto al crimine sono altre, ma comunque l'autoriciclaggio è importante perché consente di colpire condotte ritenute dal legislatore penalmente rilevanti e ulteriori rispetto a quelle di mero godimento dei profitti del reato suscettibili di creare effetti distorsivi nel caso dell'amministrazione giudiziaria sull'accertamento dei fatti, nel caso dell'economia sulla concorrenza e la libera circolazione all'interno dei mercati di capitali puliti.

Ci sono anche maggiori priorità, come per esempio il processo penale. Se non funziona il processo penale, anche l'azione di contrasto antimafia ne risente, e il non funzionamento del processo penale incoraggia queste condotte illecite.

Questa è la verità, quindi il processo penale va riformato, così come va riformato (vedo che ci sono segnali in questo senso) il processo civile: il processo civile telematico è una conquista importante, però è condizione indispensabile il buon funzionamento del processo penale.

CARLO PIERGALLINI, *Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata*. Depistaggio, le dico con franchezza che non ci avevo pensato, ma è una parola molto suggestiva, evoca suggestioni di diverso tipo, alcune terribilmente serie, e non mi sentirei di fare questo accostamento. È un reato contro l'amministrazione della giustizia come bene giuridico immediato, ma sullo sfondo vi sono beni giuridici finali di diverso tipo (il patrimonio, la concorrenza nei casi di impiego).

Mi sentirei più di assimilarlo se dovessi trovare fattispecie con un conio simile, a ipotesi di favoreggiamento reale, ma non adopererei quella parola, mi sembrerebbe davvero di fare una confusione che non è il caso di fare.

Una battuta veloce sul dolo ulteriore che è circolato in alcune ipotesi che mi è capitato di leggere. Attenzione perché il dolo ulteriore può creare qualche problema di prova, perché non è sempre facile sapere *ab initio* ciò che era *in interiore homine*. Sul dolo ho sempre un po' di timore, perché non è facile provarlo, quindi preferirei più lavorare sulla struttura oggettiva del tipo, ma è opinione personale che lascia il tempo che trova.

Si diceva del 648-ter: nella proposta di emendamento che ho fatto, la norma sull'autoriciclaggio aveva questa struttura della condotta tipica che abbracciava tutte le ipotesi, anche quella di impiego. Poiché bisogna essere realisti, avverto che l'articolo 648-ter è un cadavere, cioè ha un margine di applicazione molto ridotto.

Solo di recente la Cassazione è intervenuta su un caso in cui vi era stata una condotta di ostacolo senza soluzione di continuità rispetto al successivo reimpiego, e allora la Cassazione ha detto che si applica l'articolo 648-ter forse per dargli un briciolo di vitalità.

Ho l'impressione che sia una norma nata con poca vitalità, ma, nel momento in cui ci si rimette mano, a seconda della strada che si sceglie bisognerà tener conto anche dell'esistenza dell'articolo 648-ter.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Condividendo le osservazioni del professor Piergallini, vorrei aggiungere che di solito come tecnica di contestazione di questi reati è sempre più diffusa quella di contestare nello stesso capo di imputazione quando ci siano condotte di ostacolo e condotte di reimpiego gli articoli 648-bis e 64-ter, non una contestazione del solo articolo 648-ter, anche perché sono subentrate altre norme, l'articolo 12-quinquies, il decreto-legge 306 del 1992, sulla fittizia intestazione.

La clausola di riserva è quella che blocca.

PRESIDENTE. Vorrei rispondere anche all'onorevole Causi, che terrà conto del parere di questa Commissione, per cui ci sentiamo ancora più responsabilizzati e per questo, pur essendo in consultiva, abbiamo cercato di fare un approfondimento e lo faremo ulteriormente anche in sede di discussione.

Do la parola all'onorevole Causi che voleva porre un'altra domanda.

MARCO CAUSI. Volevo cogliere l'occasione, visto che è raro incrociare le competenze delle diverse Commissioni, per sottolineare alcuni elementi che ritengo di mettere a vostra conoscenza.

Innanzitutto non tutti i capitali che sono all'estero hanno una provenienza illecita e un interessante studio della Banca d'Italia evidenzia che, se ho ricevuto un'eredità e ho pagato regolarmente l'imposta di successione e poi ho messo quell'eredità in un conto corrente svizzero, non c'è reato fiscale.

Naturalmente da quando esistono gli obblighi di monitoraggio fiscale i capitali esportati e non dichiarati nel modello RW potrebbero essere di provenienza illecita, ma non tutti lo sono ed eventualmente molti potrebbero incorrere solo nella sanzione per il mancato monitoraggio.

La questione dell'ampliamento ai capitali italiani è stata sollecitata alla vostra Commissione in tutte le audizioni, perché tutti i professionisti e gli operatori economici hanno evidenziato come siano molto frequenti fattispecie con due soci di una S.r.l. che hanno guadagnato dei soldi da questa società, un socio li ha messi in Svizzera e l'altro li ha tenuti in Italia. Dato che questo non è uno scudo perché è nominativo, quindi è un'autodenuncia del soggetto, nel momento in cui il socio che ha messo i soldi in Svizzera si autodenuncia indirettamente denuncia anche quello che li ha tenuti in Italia.

La norma è condivisa dall'Agenzia delle entrate, in cui queste autodenunce avvengono su modelli dichiarativi molto detta-

gliati che l'Agenzia delle entrate sottoporrà a controllo, quindi non saranno modelli dichiarativi di tipo massivo che poi vengono sottoposti a controllo a campione, ma sia quelli esteri che quelli italiani verranno assoggettati a una valutazione puntuale.

Da questo punto di vista voglio anche ricordare che nel caso di capitali che avessero all'origine qualche problema fiscale si paga tutto, c'è una scontistica su sanzioni e interessi, ma c'è il pagamento integrale. Da questo punto di vista mi sentirei di definirlo un provvedimento con forti sconti e forte attrattività per i 200.000 italiani che nei prossimi mesi dovranno scegliere se scappare ulteriormente, nascondendo e occultando ed essendo potenzialmente perseguibili non solo per il reato fiscale originario, ma anche per l'autoriciclaggio, oppure emergere con forti sconti ma pagando tutto il dovuto, se all'origine della sommersione del capitale ci fosse un reato fiscale.

ALESSIA MORANI. Ringrazio il dottor Roberti e il professor Piergallini per la chiarezza con cui ci hanno espresso le loro perplessità e criticità rispetto al testo in esame.

L'autoriciclaggio è certamente una fattispecie di reato la cui costruzione deve essere fatta con molto buonsenso, perché il rischio vero è che si punisca due volte una persona per il medesimo fatto.

Concordo sull'esigenza di costruire una fattispecie molto ben definita come un reato di pericolo concreto, però il tema posto dalla Presidente Ferranti esiste, il reimpiego delle somme occultate in attività che garantiscono un profitto diretto al cosiddetto autoriciclatore. La differenza sostanziale rispetto al caso citato dal dottor Roberti è che lì emergono chiaramente un profitto e una violazione della concorrenza, mentre il caso prospettato dalla Presidente Ferranti è più complesso da inquadrare come tipologia di reato.

Posto che già esiste l'articolo 648-bis e francamente non possiedo gli strumenti per giudicare se l'articolo 648-ter sia un cadavere, nella costruzione di un reato di

autoriciclaggio così come descritto oggi, quindi con tutte le cautele del caso, non sarebbe possibile costruire il reimpiego in attività lecite che danno profitto come un'aggravante dell'autoriciclaggio in sé?

FRANCO VAZIO. Mi ricollego a quanto diceva l'onorevole Morani. Il problema che si potrebbe porre è che l'obiettivo è quello di cogliere aspetti rilevanti dell'attività criminale (mi sembra che la filosofia del dottor Roberti sia ben chiara), ma che poi questi possano essere applicati anche a fattispecie di basso contenuto e allarme sociale.

Se combiniamo le due fattispecie, emerge un'abnormità giuridica anche nel caso in cui uno rubasse una bicicletta e comprasse il banchetto per vendere i gelati, perché ostacolando l'indagine dell'autorità giudiziaria rischierebbe quasi l'ergastolo!

Forse dobbiamo chiederci quale sia la misura per evitare che norme che colgano l'aspetto e le finalità che voi ci avete spiegato abbiano una vita propria e non siano messe da parte dalle stesse Procure per evitare un effetto a catena, perché il reimpiego alla fine c'è sempre, in quanto nessuno ruba per fare beneficenza! Il reimpiego è quindi un fatto *in re ipsa*.

Credo che sia giusto colpire questo comportamento, collegandolo alle fattispecie di cui stiamo discutendo, non per punire il furto di una bicicletta.

FRANCO ROBERTI, *Procuratore nazionale antimafia*. Non c'è dubbio che il problema centrale sia questo e ricordo che in alcune formulazioni di un novellando articolo 648-*bis* erano anche previste le soglie di valore dei beni, poi la cosa è tramontata e si è optato per questa formula del reimpiego, del reinvestimento in attività imprenditoriali o finanziarie, che certo può anche diventare un'aggravante rispetto alla condotta che si limiti solo al trasferimento e alla sostituzione o all'ostacolo all'accertamento.

Questa è una scelta legislativa su cui non mi sentirei di sollevare obiezioni, perché mi sembra accettabile sotto il pro-

filo tecnico. Non so cosa ne pensi il professore, ma a me sembra che si possa fare, e con questo rispondo all'onorevole Morani.

Purtroppo il discorso di fondo che noi scontiamo è che gli articoli 648-*bis* e 648-*ter* sono filiazione dell'articolo 648, il reato di ricettazione, che per sua natura esclude dalla partecipazione alla ricettazione l'autore del reato presupposto.

Questi reati andrebbero riformulati completamente, perché così ci trasciniamo sempre questi dubbi sulla inconciliabilità logica della condotta di chi fa il reato presupposto e di quella di chi ne trae beneficio, che può anche coincidere, ma comunque la condotta è diversa.

Se posso fare una domanda all'onorevole Causi, avrei una curiosità: questo provvedimento si distingue dallo scudo fiscale in quanto non prevede l'anonimato, ma presuppone che chi ha mandato i soldi all'estero venga allo scoperto, autodenunciandosi prima che vengano attivate indagini o accertamenti di tipo amministrativo o giudiziale.

Questa è una cosa importante, che moralizza tutto il provvedimento, ma con queste premesse, perdita dell'anonimato, successiva soggezione al procedimento penale dopo autodenuncia, pensate che questo possa far fare cassa allo Stato, che possano essere incentivate queste condotte di *voluntary disclosure*, avete fatto un'indagine statistica? Credo che il cuore del problema sia questo: funzionerà questa legge ai fini dichiarati?

Non penso sinceramente a fini di lotta all'evasione fiscale, ma almeno al fine di fare cassa funzionerà? La mia domanda è questa.

MARCO CAUSI. Il Governo quando fece il decreto in modo prudenziale non assegnò alcuna entrata prevista, quindi il decreto Letta-Saccomanni non quantificava un'entrata per estrema prudenza e ovviamente non lo fa neanche questa proposta di legge.

Uno studio molto interessante della Banca d'Italia ci dice che 200.000 italiani hanno all'estero fra gli 80 e i 200 miliardi,

non si sa quanti di questi siano già stati scudati grazie all'iniziativa del Ministro Tremonti nel 2009, si sa che c'è stato un notevole deflusso durante il 2011, nel momento in cui sembrava che l'euro potesse saltare, che l'Italia potesse andare in *default*.

La Banca d'Italia ritiene che molti di questi capitali non siano necessariamente illecitamente esportati, ma siano stati portati fuori per motivi prudenziali, per paura della grande crisi. Molti di questi potrebbero non aver adempiuto agli obblighi di monitoraggio fiscale, non avendo quindi compilato il modello RW. Per questa partita riemergere è molto conveniente.

Nel caso in cui invece il reato presupposto fosse una frode fiscale o una fatturazione falsa, c'è uno sconto molto forte ma si paga tutto.

Per la prima categoria ritengo quindi che sarà molto utile rientrare e sarà una certa cifra di quegli ottanta miliardi di euro stimati dalla Banca d'Italia, mentre per chi deve pagare tutto questa deve essere considerata l'ultima spiaggia. Hai un anno di tempo fino al 15 settembre 2015, decidi se riemergere o no, i clienti italiani di banche svizzere hanno già ricevuto una bella letterina in cui si dice che devono dichiarare la pulizia fiscale delle loro somme, altrimenti si vedranno chiudere i conti correnti.

Con la tenaglia dell'accordo OCSE con lo scambio dei dati fiscali e l'accordo con la Svizzera, queste persone dovranno valutare se occultare scappando in uno dei pochi paradisi fiscali che auspicabilmente resteranno in vita nei prossimi anni o cogliere questa opportunità per emergere pagando quanto dovuto.

Nessuno può valutarlo *ex ante*, ma sono convinto che, se la forza dello Stato nel proporre questo patto è rilevante, quindi se si capisce che questa è l'ultima possibilità, potrebbe anche esserci qualche soddisfazione di cassa, che però non mi sentirei di quantificare. Anche se emergessero solo quelli della prima fattispecie, che erano scappati per paura, incasseremmo qualche miliardo.

CARLO PIERGALLINI, *Ordinario di diritto penale presso l'Università di Macerata*. In qualche modo la sua domanda mi riporta all'inizio, quando ho esordito dicendo che l'autoriciclaggio è la grande suggestione del momento, e io stesso ne sono rimasto suggestionato, perché ieri nel redigere frettolosamente e credo anche maldestramente questo appunto alla fine ho fatto una sola ipotesi di emendamento.

Le confesso che in realtà ne avevo fatte due, ma ho tolto la seconda proprio perché suggestionato. Nella seconda l'autoriciclaggio era una circostanza aggravante, prevista per tutti i reati dai quali si potesse ricavare un provento, proprio per evitare questo eccesso sanzionatorio, aggravato anche dal meccanismo della continuazione. Ecco perché raccomando attenzione alle pene che si ritagliano, perché non possiamo esagerare.

Chiudo con una brevissima notazione. Ho fatto una ricerca per verificare come questo reato funzioni all'estero e funziona meravigliosamente nei Paesi di *common law*, dove non c'è il principio di obbligatorietà dell'azione penale e dunque i pubblici ministeri trattano per avere indietro le somme. La Svizzera ha il reato di autoriciclaggio, a Città del Vaticano è stato introdotto, è presente in Spagna e Portogallo, ma non in Germania e Austria, che non a caso sono Paesi come il nostro molto più attenti alle esigenze di pulizia e di rispetto dei principi penalistici.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per la seduta molto proficua e costruttiva, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 7 marzo 2016.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17STC0015610