

Quest'opera è il frutto del lavoro collettivo di un gruppo del comitato scientifico di ATTAC, coordinato da Gérard Gourguechon e Christophe Ventura, al quale hanno parimenti collaborato Christian Chavagneux, Serge Colin, Gilles Favarel-Garrigues, Gaston Fitoussi, Jean-Pierre Lachaussee, Catherine Lévy, François Lille e Bernard Monnot.

Il coordinamento editoriale è stato curato da Bernard Cassen.

Nessun membro del gruppo di lavoro, né gli istituti cui essi appartengono, può essere ritenuto responsabile, a titolo individuale, delle analisi e delle tesi avanzate in questo studio, in quanto sono proprie dell'associazione ATTAC.

## Indice

I santuari della criminalità .....	9
La finanza fuorilegge.....	14
Intervenire .....	28
<b>Appendice: il caso del Principato del Liechtenstein .....</b>	<b>43</b>
Una piazza finanziaria allettante .....	47
La segretezza come strumento di sviluppo.....	55
Una cooperazione giudiziaria deliberatamente intralciata....	67
I risultati politici della missione.....	75
Comminare sanzioni contro il Liechtenstein? .....	83
<b>Bibliografia .....</b>	<b>85</b>

## I santuari della criminalità

Su richiesta del consiglio di amministrazione, il comitato scientifico di ATTAC ha costituito il gruppo di lavoro “Paradisi fiscali”. I primi lavori hanno consentito ben presto di constatare che questi “paradisi”, in ragione delle agevolazioni fiscali che procurano ai loro clienti, nonché grazie al segreto bancario e all’immunità giudiziaria che assicurano, svolgono una funzione essenziale nella globalizzazione delle attività finanziarie criminali. Queste ultime generano dei profitti importanti, che successivamente possono arrivare a destabilizzare settori economici, industriali o finanziari, ovvero ostacolare le politiche nazionali o internazionali. Le organizzazioni e le attività criminali usufruiscono e abusano della difformità dei sistemi legislativi, di regolamentazione, di quelli giuridici e giudiziari. In tal modo esse possono prosperare restando al di fuori delle leggi comuni cui devono sottostare le attività lecite.

### Definizioni e attività

I paradisi fiscali, il cui numero varia, in base alle stime, da 60 a 90 unità, sono dei microterritori o degli stati le cui legislazioni fiscali sono lassiste o inesistenti. Una delle loro caratteristiche comuni è di praticare l’accettazione illimitata e anonima di capitali. Si può parlare, al riguardo, di paesi che commercializzano la propria sovranità, offrendo un regime legislativo e fiscale favorevole ai detentori di capitali, quale che sia l’origine di questi ultimi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si vedano gli articoli di Christian Chavagneux, “Des paradis bien gardés” e “Qui veut vraiment leur peau”, in: *Alternatives économiques*, n. 169, aprile 1999; si veda inoltre, di Christian Chavagneux e Ronen Palan, “Qui a besoin des paradis fiscaux?”, in: *L’Économie politique*, n. 4, 1999; questi contributi hanno fornito un ausilio prezioso per la realizzazione del presente scritto. Ne sono stati citati alcuni passi.

### Finanza

Il principio di funzionamento di questi territori o stati è relativamente semplice, benché ciascuno di essi possenga una sua specifica legislazione. Sulle loro piazze molteplici banche ricevono denaro proveniente da tutto il mondo – senza preclusioni relative all'identità dei proprietari – richiedendo spese bancarie spesso moderate rispetto a quelle mediamente praticate da altri istituti di credito. In questo modo possono far “lavorare” il denaro in maniera completamente legale sui circuiti finanziari internazionali, senza che il cliente sia soggetto all'obbligo di giustificare l'origine dei propri fondi. La protezione del suo anonimato è dunque garantita. Ben lungi dunque dal corrispondere all'immagine delineata da Épinal, secondo cui essi sarebbero dei cantucci di paradiso dispersi su remoti isolotti, le zone *offshore* corrispondono a una geografia che aderisce strettamente a quella dei principali poli dell'attività economica: Stati Uniti, Europa e Asia.

### Il “candeggio” dei capitali

I paradisi fiscali e finanziari occupano un ruolo centrale nell'universo della finanza nera (capitali risultanti da attività illecite e criminali), poiché essi sono i suoi “laboratori di riciclaggio”. Questi territori d'accoglienza, che lavano e fanno fruttare il denaro sporco delle mafie e dei politici corrotti, sono il prisma trasparente attraverso il quale si può analizzare l'opacità dell'economia illecita. Secondo il Fondo monetario internazionale (FMI), dal momento che il fenomeno del riciclaggio rappresenta tra il 2 e il 5% del prodotto interno lordo (PIL) mondiale e che la metà dei flussi di capitali internazionali transita o risiede in questi territori, in essi vi sono tra 600 e 1500 miliardi di dollari di denaro sporco circolante<sup>2</sup>. A titolo di confronto, nel loro complesso i debiti pubblici accumulati su tutti i mercati internazionali assommano a 5 mila miliardi di dollari.

### Elusione fiscale

Al di là del fatto che le società o i privati che collocano i propri capitali sul territorio dei paradisi fiscali non sono tenuti a corri-

<sup>2</sup> Marcel Cassard, *The Role of Offshore Centers in International Financial Intermediation*, International Banking IMF Working Paper, n. 107, 1994.

spondere imposte, se non minime, tali aree privilegiate svolgono altresì un ruolo di primo piano nell'economia dei paesi sviluppati. Non tutti gli stessi paradisi fiscali offrono vantaggi dello stesso livello: taluni non prevedono in pratica alcuna tassazione; altri accordano principalmente degli esoneri fiscali alle società che collocano dei capitali sul loro territorio; altri, infine, hanno stabilito di non tassare i non residenti.

Le multinazionali approfittano ampiamente di questa situazione, che sembrerebbe talvolta confezionata su misura per esse. Dato che uno dei segmenti di mercato dei centri *offshore* è l'evasione fiscale, queste aree attirano naturalmente verso di esse tutti coloro che desiderano sottrarre alle imposte i propri patrimoni e le proprie rendite. È infatti tra i detentori di grandi patrimoni privati, tra le imprese e le multinazionali che si trovano i clienti privilegiati che frequentano queste piazze. Il totale delle somme che circolano intorno a esse conferisce loro ormai un peso centrale nel funzionamento della finanza mondiale. I paradisi fiscali e finanziari sono stati consustanziali allo sviluppo della finanza sin dai primi anni Settanta. Si può stimare che la loro attività si è sviluppata sino a diventare un'enorme industria che gestisce all'incirca il 20% della ricchezza privata mondiale<sup>3</sup>.

### **Corruzione, agenzie di sicurezza, bandiere ombra**

Grazie al loro vuoto legale e alla tolleranza dei grandi stati, i paradisi fiscali e finanziari accolgono ben altre attività. Il denaro della corruzione trova in essi facile rifugio, nonché circuiti a doppio senso di circolazione: diventa così possibile farne uscire, al di fuori di ogni legalità, il denaro che serve *per* la corruzione, e farvi rientrare il denaro frutto *della* corruzione. Alcune società, dette "di sicurezza", grandi fornitrici di mercenari e d'armi per ogni conflitto locale, possono qui trovare rifugio in tutta discrezione. Infine, già da molto tempo, ma con una tendenza che di recente è andata accelerando, tali stati forniscono alle flotte mercantili una nazionalità detta, giustamente, "di comodo", ovvero una "bandiera ombra" per sfruttare, in condizioni fiscali e societarie minimali, navi la cui sicurezza è oltremodo dubbia. Il caso dell'*Erika* è solo l'esempio più recente.

<sup>3</sup> *Ibid.*

## Un'esistenza discreta all'ombra delle grandi potenze

Per capire le ragioni in base alle quali questi territori possono svolgere in piena legalità, e addirittura pubblicizzare, i loro servizi, dobbiamo ripercorrerne brevemente la storia.

In un primo momento, alcuni di questi territori non erano altro che dei porti dove potevano trovare rifugio le navi dei grandi imperi europei. In tutti gli oceani, con la loro presenza, essi permettevano alle flotte di mettersi al riparo dalle intemperie e dai pirati. Quest'epoca corrisponde a una prima fase di attribuzione della bandiera di nazionalità britannica o francese alle isole dei Caraibi e a quelle che si trovano al largo dell'America Latina.

Negli anni Venti e Trenta del XX secolo apparvero dei nuovi territori che cominciarono a specializzarsi nella formulazione di legislazioni destinate a sottrarre i patrimoni alle imposte: Bahamas, Svizzera e Lussemburgo.

La seconda guerra mondiale segnò una svolta in questa evoluzione. Dopo il 1945, i territori della prima generazione sotto il dominio europeo non ricevettero l'aiuto che sarebbe stato necessario per il loro sviluppo, venendo così dimenticati dal Piano Marshall. Alcuni allora si specializzarono nell'accoglimento di flotte cui fornivano bandiere ombra. Quindi, invece di continuare a produrre delle materie prime che non garantivano più la loro stabilità economica, cominciarono a impegnarsi in un'altra strategia d'integrazione nel nuovo ordine mondiale: trasformarsi in zone a debole regolamentazione, adottando una legislazione sul segreto bancario che potesse attrarre verso di loro i capitali internazionali.

L'emergere del mercato degli eurodollari negli anni Sessanta, e successivamente dei petrodollari negli anni Settanta, fornì un nuovo trampolino di lancio per l'attività e la tolleranza dei paradisi fiscali. La *City* di Londra, che attirava tutte le grandi società finanziarie, fornì il proprio appoggio a quest'idea, così come fecero le grandi banche, le grandi imprese e tutti quegli stati che avevano tutto da guadagnare dallo sviluppo di zone con una debole imposizione fiscale.

Grazie alla liberalizzazione finanziaria che ha incoraggiato l'assenza di controllo sui movimenti di capitali su scala internazionale, il numero dei paradisi fiscali è cresciuto vertiginosamente

nel corso degli ultimi trent'anni. In tal modo, proprio i governi che hanno eliminato gli ostacoli a una circolazione completamente libera dei capitali hanno scoperto il vaso di Pandora. Le innovazioni tecnologiche e l'inesauribile inventiva dimostrata dagli operatori in fatto di prodotti finanziari che sfuggono a ogni regolamentazione hanno dato l'ultima finitura allo sviluppo del fenomeno. Indirettamente, le armi della liberalizzazione hanno favorito il decollo delle pratiche finanziarie illecite, fornendo una ventata d'aria fresca allo sviluppo di stati la cui attività principale consiste nel vendere il proprio deserto fiscale, sovrano e discreto, a prezzo di fruttuose commissioni. In questo modo i paradisi fiscali sono diventati un singolare luogo di convergenza dell'economia legale e di quella generata dal crimine.

La peculiare vicenda dei paradisi fiscali rivela dunque come le potenze industrializzate siano state implicate fin dall'inizio nella creazione di queste oasi del riciclaggio. Inoltre, essa dimostra che i grandi stati hanno sempre tollerato, se non addirittura promosso, lo sviluppo di tali paradisi, giacché questi ultimi servivano taluni dei loro interessi, e soprattutto quelli delle loro grandi società finanziarie. La vicenda sembra altresì aver statuito un precedente e un'"abitudine economica" sui quali gli stati sembrano poco disposti ad addivenire a un ripensamento, proprio perché i paradisi fiscali contribuiscono alla fortuna delle potenze finanziarie.

## La finanza fuorilegge

Sono numerose le persone che cercano di nascondere i propri redditi completamente o in parte dallo sguardo altrui, e soprattutto dalle autorità pubbliche (fiscali, finanziarie, giudiziarie, di polizia). Può trattarsi di redditi percepiti in maniera lecita, ma con il fine deliberato di sfuggire alle legislazioni fiscali e sociali: pagare meno imposte e tenere nascosti i profitti agli stipendiati dell'impresa. D'altra parte, può trattarsi anche di redditi illeciti, frutto di traffico d'armi, di fornitura di mercenari, di droga, prostituzione, furti, racket, ricatti, contrabbando e abuso di beni societari.

Queste pratiche avvengono all'interno di ogni territorio nazionale e traggono partito dalle inadeguatezze legislative, normative, amministrative e giudiziarie. Esse tuttavia si sviluppano anche a livello internazionale, spesso approfittando dell'assenza di organismi internazionali in grado di legiferare, regolamentare, amministrare e giudicare, ovvero avvantaggiandosi delle disparità esistenti tra le legislazioni nazionali. Naturalmente vi sono consistenti probabilità che stati con differenti vicende storiche politiche, economiche e sociali, e i cui livelli di sviluppo sono del pari assai diversi, si dotino di legislazioni fiscali e di regolamentazioni difformi.

Quando i cambiamenti tra questi stati sono di scarso rilievo, tali disparità hanno scarse conseguenze. Ma quando i capitali possono circolare rapidamente e in totale libertà, con lo sviluppo del commercio le disparità possono trasformarsi in vantaggi o inconvenienti considerevoli. In circostanze simili, le imprese sono indotte a tenere conto di tali elementi nei loro calcoli di redditività e a cercare quelli che hanno minori pretese fiscali e normative. Alcuni territori arrivano a costruire le proprie ricchezze mettendo

appunto a disposizione degli investitori simili “buchi neri”. I fenomeni di questo tipo si sono visti accelerare e moltiplicare da una ventina d’anni in qua.

Ciò è stato possibile in primo luogo grazie alle scelte politiche degli stati: soppressione dei controlli valutari e libertà totale della circolazione dei capitali; volontà di attirare i capitali mobili mediante il *dumping* fiscale, sociale e ambientale; promozione dei paradisi fiscali e misure che permettano il loro mantenimento ovvero il loro sviluppo.

In secondo luogo, tale potenziamento trae vantaggio dagli sviluppi tecnologici: smaterializzazione delle transazioni finanziarie; impiego di nuovi mezzi di comunicazione; trasferimenti elettronici di valuta al di fuori di ogni controllo.

Da ultimo, è l’evoluzione stessa del capitalismo a costituire la causa maggiore di questa tendenza: la creazione di un mercato unico del denaro a livello planetario permette ormai alla finanza di dominare tutti gli altri settori economici e di imporre il proprio ascendente su tutte le attività umane. La globalizzazione liberale, con le sue deregolamentazioni sempre più spinte, facilita la criminalizzazione dell’economia legale e l’integrazione dell’economia criminale nel quadro dell’economia generale. Le interconnessioni tra i sistemi bancari e i mercati finanziari nazionali hanno quindi portato all’emersione di uno spazio finanziario mondiale.

Nel contempo, le autorità pubbliche nazionali (polizia, giustizia, fisco, dogane), teoricamente incaricate di controllare e di assicurare il rispetto della normativa vigente, sono sostanzialmente confinate all’interno delle rispettive frontiere nazionali. Di fatto, vi è ben poca armonia tra legislazioni e normative nazionali ancora molto diverse, e la cooperazione tra le amministrazioni e i tribunali incaricati di applicarle è ancora assai poca.

Parallelamente alla globalizzazione dell’economia legale, l’economia del crimine si è, a sua volta, globalizzata. Numerose attività criminali si sono internazionalizzate, e le loro reti di relazioni si sono strutturate per adeguarsi a una logica transnazionale. Al giorno d’oggi, l’economia legale e l’economia criminale sono interdipendenti e interconnesse.

Ma quali motivi d’interesse presenta la criminalità economica? Anzitutto, essa arreca danni considerevoli alle economie e alle società, sebbene sia condannata solo blandamente dall’opinione pub-

blica generale (soprattutto a causa dell'apparente assenza di vittime dirette) e sia insufficientemente combattuta dai servizi di repressione. Eppure le sue conseguenze sono particolarmente gravi, e comportano:

- una lievitazione del volume finanziario e una moltiplicazione dei rischi insiti nell'esistenza di masse finanziarie enormi, assai mobili e dai comportamenti imprevedibili;
- un'aumentata fragilità delle economie nazionali e dell'economia lecita;
- l'impossibilità, per gli stati democratici, di attuare precise scelte politiche, economiche, di bilancio e sociali e di assicurarne la continuità;
- l'opportunità di inserirsi nell'economia legale che viene offerta ai cespiti provenienti dalla criminalità economica e finanziaria, il che ne rinsalda gli interessi e fornisce a quest'ultima, a lungo andare, un controllo sempre più sicuro su talune attività.

Le principali fonti di redditi illeciti che alimentano i paradisi fiscali sono tre: il denaro frutto delle frodi fiscali, il denaro della corruzione e quello dei traffici criminali, che possono, a loro volta, fondarsi su svariati ambiti.

### **Il fisco defraudato**

In Francia il principio che ha statuito nel modo più efficace la legittimità delle imposte è sicuramente l'art. 13 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino: "Per il mantenimento della forza pubblica e per le spese dell'amministrazione è indispensabile un contributo comune: esso deve essere ugualmente ripartito tra tutti i cittadini in ragione delle loro capacità". Questo "contributo" viene generalmente stabilito in funzione dei redditi delle persone fisiche e morali, dei loro patrimoni, dei consumi e delle transazioni.

### **Elusione ed evasione fiscale: istruzioni per l'uso**

Frodare il fisco significa nascondere alla conoscenza del potere pubblico, in tutto o in parte, i propri redditi, patrimoni, consumi e transazioni. Ciò viene compiuto al fine di approfittare dei servizi resi dalla collettività senza pur tuttavia partecipare al finanzia-

mento delle spese in misura corrispondente a quanto stabilisce la legge. Tale occultamento può portare a una riduzione dell'importo dovuto, ovvero alla sua completa soppressione. Quest'azione può costituire il risultato di comportamenti più o meno diversi: di errori; di omissioni fino alle manovre fraudolente (falsificazione dei registri contabili, falso in bilancio, fatture false).

“Evadere” il fisco è un atto che può essere considerato alla stregua di una “truffa” nei confronti del “contratto sociale” che vincola i cittadini di una nazione: così facendo, gli autori della frode, che pur beneficiano delle prestazioni sociali e dei servizi pubblici, si sottrarranno all'onere del finanziamento delle spese comuni, scaricandolo su altri, in quanto quello che viene frodato dai primi viene in ultima istanza pagato da tutti gli altri.

L'immaginazione degli evasori fiscali non conosce limiti, e i procedimenti impiegati per sottrarsi alle imposte sono talora di una notevolissima ingegnosità, benché l'obiettivo perseguito sia molto semplice. Così, se si intendono diminuire le imposte sul reddito, si dovrà diminuire il reddito netto cui vengono applicate le imposte. Si dissimuleranno le entrate lorde, e si dichiareranno delle spese o degli oneri fittizi. Ciò può avvenire mediante lavoro in nero; vendite o prestazioni di servizio senza registrazione degli incassi (pagamento in merce, omessa fatturazione, ecc.); false fatture d'acquisto, di remunerazione di servizi o di spese generali; salari versati in assenza di attività reale; spese personali che vengono addebitate alla gestione d'impresa...

Si suole dire che in Francia l'evasione fiscale è uno “sport nazionale”. Ma questo vale anche per gli altri paesi; tuttavia, in questo “sport” non tutti i concorrenti partono con lo stesso “handicap”. In Francia il controllo sui lavoratori dipendenti è agevolato dall'obbligo dei datori di lavoro di dichiarare le retribuzioni che versano. Invece il controllo delle imprese, e in particolar modo quello delle società, è più difficile, e di conseguenza le proporzioni delle frodi sono molto più elevate. Di fatto, la frequenza dei controlli e l'entità dei mezzi giuridici, materiali e umani assegnati al controllo fiscale variano considerevolmente in relazione alle categorie sociali.

L'evasione fiscale *stricto sensu* va tenuta distinta dalla frode fiscale: a un'analisi più attenta la prima si presenta infatti come il

perseguimento di un'”ottimizzazione” fiscale da parte dei privati e delle imprese. Si tratta infatti di approfittare delle lacune legislative, delle imprecisioni dei codici nazionali e delle inadeguatezze della giurisprudenza. In questo caso vi sono indubbiamente delle perdite in termini di introito fiscale, ma a causa di carenza della legge. Sul piano internazionale, la crescente mobilità dei capitali e delle merci, in concomitanza con determinate rilevanti difformità tra le legislazioni fiscali nazionali, induce sempre più imprese e privati ad approfittare di queste difformità per ridurre il loro carico fiscale. Queste operazioni non implicano gioco forza delle manovre fraudolente e possono presentare tutte le caratteristiche della legalità.

### **Un potenziale introito fiscale di 75 mila miliardi di lire**

L'ammontare complessivo della frode fiscale in Francia ammonta a un volume dell'ordine di 75 miliardi di lire l'anno. La stima precisa è, beninteso, difficile, in quanto può essere elaborata a partire dagli accertamenti effettivamente compiuti da parte dell'amministrazione fiscale e delle rettifiche cui essi conducono; tali informazioni devono poi essere integrate mediante studi, rapporti e perizie, come quelle del Consiglio delle imposte. Anche i dati macroeconomici costituiscono uno strumento di valutazione. A ogni modo si tratta di somme considerevoli, paragonabili all'ammontare dell'imposta sul reddito, alcune delle quali transitano per i paradisi fiscali prima di riemergere “alla luce del sole”.

La frode fiscale, sport nazionale di ogni stato, è altresì una competizione internazionale. La moltiplicazione degli scambi commerciali, l'apertura delle frontiere, l'attenuazione oppure l'abolizione di taluni strumenti di controllo, il progresso dei mezzi di trasporto e di comunicazione, la sempre maggiore facilità di circolazione dei capitali e delle persone, la crescita delle multinazionali che dispongono di filiali in diversi continenti: tutto ciò concorre a facilitare e ad accelerare la frode fiscale nelle relazioni commerciali e finanziarie internazionali. D'altra parte, la difformità dei sistemi fiscali e d'imposizione nei vari continenti, spesso connessa alla diversa efficienza delle rispettive amministrazioni, rappresentano altrettante occasioni di trarre beneficio dalle infrastrutture pagate dagli altri.

Le imprese multinazionali e transnazionali impiegano queste diversità nei sistemi di tassazione per definire i siti e le modalità di costituzione delle proprie attività o sedi sociali oppure al momento dell'attuazione delle loro operazioni finanziarie. Le multinazionali hanno tutto l'interesse a lasciare che i loro profitti emergano negli stati in cui le imposte sono più basse. A ciò si arriva riducendo artificialmente gli introiti e aumentando in modo fraudolento le spese delle società che hanno sede nei paesi dove la tassazione è più onerosa: acquisti di merci a prezzi maggiorati; remunerazione di brevetti; pagamento di canoni eccessivi o senza contropartita; riconoscimento di onorari sproporzionati rispetto al servizio reso e vendite a prezzi ridotti. I paradisi fiscali hanno una parte essenziale nel consentire queste operazioni.

Lo sviluppo della frode e dell'evasione fiscale è altresì il risultato, diretto o indiretto, delle scelte politiche. Così, nel 1988, i governi dell'Unione Europea hanno sancito la libertà totale di circolazione dei capitali, ma senza promulgare simultaneamente una tassazione armonizzata dei capitali e dei loro redditi. Questa mancanza di armonizzazione ha indotto, in maniera più che naturale, i detentori di capitali a spostarli verso gli stati dell'Unione Europea che assicuravano una tassazione ridotta. Questa tendenza ha ora valicato le frontiere dei Quindici e va estendendosi all'insieme del pianeta. La preoccupazione di attirare i capitali mobili può indurre gli stati a ridurre ulteriormente la loro tassazione. D'altra parte, a titolo di contropartita e per finanziare le loro spese pubbliche, essi aumenteranno viepiù gli oneri fiscali sul lavoro dipendente e sui redditi che da esso derivano, di gran lunga meno mobili.

Ciò risulta confermato da un'analisi comparativa dell'evoluzione avvenuta negli ultimi quindici anni dei contributi e delle quote fiscali e sociali obbligatorie nei principali paesi sviluppati: i lavoratori e i redditi da lavoro dipendente sono sottoposti a una maggiore pressione; i possidenti, gli azionisti e i titolari di capitali e di rendite da capitale vedono invece alleggerirsi i contributi da loro dovuti. Tutto ciò favorisce l'acuirsi delle disuguaglianze interne a questi paesi, ma anche tra i paesi del Nord (forti detentori di capitali) e i paesi del Sud. In tal modo il denaro, una volta uscito dallo spazio fiscale, risulta immediatamente disponibile per impieghi illegali: esso è difatti una delle maggiori fonti di finanziamento della corruzione da parte delle imprese.

## Il denaro della corruzione

### La delinquenza dei colletti bianchi

La corruzione è il risultato di una transazione occulta che lega due persone, il corruttore e il corrotto, a scapito di una terza persona, la vittima, i cui interessi vengono lesi e che, in ultima analisi, si identifica con il cittadino contribuente. Questa “delinquenza dei colletti bianchi” è attuata nella maggior parte dei casi da protagonisti del mondo politico, amministrativo, economico, sociale, ma anche sportivo, come dimostrano alcuni casi. Esistono tre forme principali di corruzione: politica, amministrativa e transazionale.

La corruzione politica mira a ottenere dai parlamentari, dai partiti politici e dai governi che vengano varati testi legislativi favorevoli, oppure il rigetto di progetti di leggi sfavorevoli. Certe imprese e certi gruppi di pressione “intervengono” al fine di ottenere delle misure di bilancio (privilegi fiscali, versamento di fondi, ecc.) specifiche per un settore economico. Le argomentazioni avanzate per giustificare tali misure nei confronti dell’opinione pubblica possono essere, in base al periodo, l’interesse generale, la difesa dell’impiego, la gestione del territorio, l’indipendenza del territorio, ecc. In simili circostanze le vittime sono le altre imprese e gli elettori in quanto cittadini contribuenti. Le occasioni di questo particolare tipo di corruzione sono fornite dai grandi programmi industriali ed economici e dall’assegnazione dei contratti pubblici (grandi lavori, infrastrutture, forniture militari).

La corruzione amministrativa mira a ottenere dai funzionari e dai rappresentanti pubblici degli specifici vantaggi. Nell’amministrazione legislativa, giuridica ed esecutiva (polizia, giustizia, fisco, dogane) il corruttore cercherà di evitare che venga sanzionata un’attività delittuosa o fraudolenta. Nelle amministrazioni prestatrici di servizi si tratta di ottenere dei vantaggi di cui il corruttore non dovrebbe, in linea di principio, avere diritto. Gli acquisti di dotazioni d’equipaggiamento e le commesse di lavori da parte delle amministrazioni e dei servizi pubblici consentono, se non sono strettamente controllate, questo tipo di delinquenza.

La corruzione transazionale è legata allo sviluppo del commercio mondiale, agli investimenti diretti all’estero e ai nuovi in-

terventi di organismi sovranazionali o multilaterali nello stanziamento di sovvenzioni (ad esempio da parte dell'Unione Europea). Questo è possibile all'interno della cerchia dei paesi sviluppati, ma altresì nelle loro relazioni industriali e commerciali con i paesi meno sviluppati. Al di fuori delle leggi imposte dalla loro costituzione, le masse finanziarie stanziare, se sono consistenti, dovranno cercare dei circuiti finanziari ugualmente al di fuori delle leggi prima di poter riemergere alla luce del sole.

### **Cause che si sommano**

La storia dell'umanità dimostra come la corruzione sia una deviazione del potere che è esistita, certo in gradazioni diverse, in tutte le epoche e sotto tutti i cieli. Nel corso degli ultimi decenni, di questo fenomeno, che si è palesemente ingigantito, si possono individuare molteplici cause e spiegazioni cumulative:

- la generalizzazione dell'ideologia liberale, che riconosce nel mercato il supremo termine di riferimento e nel denaro la misura di ogni cosa, tende a rafforzare le tendenze commerciali e a indebolire i valori morali, che d'altra parte vengono talora tacciati di "arretratezza", "arcaicità" e "obsolescenza" dagli ideologi liberali che si autoproclamano detentori e fautori della "modernità". Gli esseri umani non sono giudicati in funzione del loro valore personale, ma in ragione della loro potenza: denaro e potere. La ricerca dei vantaggi personali diviene così la regola di comportamento e tutto quello che può permettere di accrescerli diventa lecito. In questo quadro, la legge stessa ha perduto una parte del suo valore di norma;
- la moltiplicazione delle sedi decisionali, che è andata di pari passo con il loro relativo indebolimento, è anch'essa una causa dell'incremento degli atti di corruzione. In Francia, ad esempio, il decentramento ha spostato a livello locale i centri di potere, che sono altrettante sedi di commesse pubbliche. I successivi "accatastamenti" di nuove competenze locali, nonché il cumulo dei mandati, aumentano il numero delle occasioni di corruzione;
- la comparsa di nuove istanze di potere sul piano internazionale, come l'Unione Europea (Commissione e Parlamento), e le istituzioni finanziarie internazionali, è a sua volta un fattore che genera nuovi episodi di corruzione, sia che si tratti di ottenere un'autorizzazione, un aiuto, una sovvenzione o una decisione fa-

vorevole, sia che si tratti di mettere i bastoni fra le ruote alle imprese o multinazionali in concorrenza.

### **Il contagio**

Nella corruzione non vi sono più vittime dirette dell'atto criminoso: le vittime sono "fuori campo" rispetto all'infrazione. È la società che se ne sobbarca il costo economico. Così, quando un atto di corruzione si basa su un contratto pubblico, finirà per comportare un sovrapprezzo che viene pagato dall'impresa pubblica o dalla collettività locale, mentre le vittime multiple ne saranno i contribuenti, ovvero gli utenti.

In Francia, un gran numero di effetti della corruzione ha acquistato una maggiore visibilità nel quadro dei "casi" che occupano la cronaca giudiziaria da qualche anno. Non è certo opportuno esporre per esteso quali siano state le loro conseguenze sul degrado della vita politica. Bisogna osservare, però, che gli episodi di cui si viene a conoscenza riguardano soprattutto casi di corruzione interna, e non certo la delinquenza francese all'estero. I paesi sviluppati e le loro imprese multinazionali sono di gran lunga più corruttori che corrotti, anche se le ripercussioni non mancano di farsi sentire.

La recente apertura del mercato dei paesi dell'Est, dell'ex Unione Sovietica e della Cina ha fatto emergere il denaro come l'elemento costitutivo principale del potere, degli onori, dei privilegi e del riconoscimento sociale. La corruzione diviene dunque sia economica che finanziaria. In alcuni paesi, le rapide privatizzazioni hanno invece moltiplicato i livelli di confusione tra il settore pubblico e quello privato.

La grande corruzione politico-amministrativa è legata in maniera prioritaria agli scambi internazionali, ivi compresi prestiti e aiuti. La differenziazione tra privato e pubblico o tra politica e ambiente degli affari si è smussata. La grande corruzione svolge, d'altra parte, una funzione di redistribuzione tra i clan e le alleanze di clan e di regioni, mentre il resto della popolazione ne rimane tagliato fuori. Questa redistribuzione si basa soprattutto sul potere di corrompere e di taglieggiare a tutti i livelli, ed è dunque, nello stesso tempo, una generalizzazione.

Nel Terzo Mondo, e anche in quella che era una volta l'area

d'influenza sovietica, la situazione raggiunge un grado di gravità tale che molti paesi sono completamente allo sbando. Qui la corruzione, da eccezione che era, sembra essere diventata una regola che sfocia in una vera e propria criminalizzazione delle società locali. Tale modo di agire, infatti, non può che fomentare i conflitti omicidi che pullulano all'inizio di questo nuovo secolo. In rapporto alla corruzione dei paesi sviluppati, la differenza di grado diviene pure qualitativa; inoltre, utilizzando a pieno lo spazio al di fuori delle leggi dei paradisi finanziari, essa si globalizza, ostacolando altresì gli sforzi di risanamento dei paesi più democratici.

È doveroso comunque sottolineare che la corruzione diventa via via più visibile poiché è ora meglio conosciuta e più spesso denunciata. Le "transizioni verso la democrazia" nel Terzo Mondo, sebbene in gran parte fallite, hanno consentito l'emergere di opposizioni, di organi di stampa, di mobilitazioni politiche che, anche se repressi, costituiscono un fattore nuovo. Nei paesi sviluppati si fa invece strada la lotta contro la "corruzione esterna". La cultura della corruzione ha cessato di costituire il pensiero unico e comincia ad apparire per quello che è: il contrario dei diritti dell'uomo.

### **Vampirizzazione dell'economia**

Spesso la corruzione viene analizzata in termini di una sottrazione di fondi pubblici a vantaggio di interessi privati. Quando tali masse finanziarie sono considerevoli e vengono occultate e investite in altri paesi, si tratta di una parte della ricchezza nazionale che se ne va. La corruzione più particolare degli agenti pubblici, dei rappresentanti e dei responsabili politici "vampirizza" l'economia nazionale, compromettendo le democrazie oppure ritardandone la realizzazione.

In un paese che si è in gran parte tenuto in equilibrio su un funzionamento fondato sulla corruttela, diventa sempre più difficile fare affidamento su certi strati sociali in vista di un risveglio democratico.

La corruzione adultera il regime di concorrenza tra le imprese: ad esempio, la remunerazione occulta dei decisori pubblici incaricati di scegliere l'impresa cui viene assegnata una commessa ha l'effetto di mettere fuori gioco i concorrenti, a prescindere dalle loro qualità e dalle loro potenzialità.

## Il riciclaggio dei capitali

Le persone che si procurano denaro mediante operazioni illecite, delittuose o criminali vogliono poi poterne disporre a pieno titolo. Analizzare il riciclaggio del denaro sporco significa analizzare in quale modo il denaro frutto della frode fiscale, della corruzione, delle attività delittuose, dei furti, dei racket, delle estorsioni di fondi, delle truffe, dei crimini dei professionisti, delle vendite illegali di armamenti, dei contrabbandi, del narcotraffico, dei racket della prostituzione avrà modo di riemergere alla luce del giorno senza che la sua origine criminosa possa essere identificata. Si tratta dunque di mascherare, mediante un'opportuna sequenza di operazioni, le fonti di capitali, prima di farle riaffiorare nei paesi scelti dagli operatori: ciò si può ottenere modificandone la forma oppure riallocando tali fonti sotto forme in cui rischiano in minor misura di attrarre l'attenzione.

### Dal prelavaggio al riciclaggio

In genere, si distinguono tre fasi successive del riciclaggio dei capitali: il prelavaggio (o investimento), il lavaggio vero e proprio (o accumulazione) e il riciclaggio (o reintegrazione).

Chi detiene dei capitali illeciti deve innanzitutto introdurli nel sistema finanziario normale. L'operazione più semplice e più frequente consiste nel frazionare delle somme considerevoli in contanti in modo da ottenere un gran numero di piccole somme, al fine di renderle meno sospette e più difficilmente individuabili quando saranno depositate su conti bancari. Quest'operazione di camuffamento viene chiamata *smurfing*<sup>4</sup>.

In Francia, a partire dal 10 gennaio 1990, l'abolizione del controllo sui cambi valutari ha autorizzato le persone fisiche ad aprire dei conti all'estero e a trasferirvi liberamente dei fondi. Tuttavia, sono stati previsti numerosi obblighi informativi, tra cui la dichiarazione dei trasferimenti fisici di capitali quando questi risultano pari o superiori ai 50 mila franchi [circa 15 milioni di lire]. Tale decisione ha necessariamente facilitato l'uscita di capitali, ivi compresi quelli d'origine criminale; infatti è sufficiente effettuare dei versamenti in contante in maniera tale da accumulare sui conti bancari somme inferiori alla soglia di dichiarazione obbligatoria di 50 mila franchi. Successivamente queste somme potranno es-

sere convertite in valuta estera attraverso gli uffici di cambio, e in tal modo essere trasferite verso altri paesi.

L'operazione successiva consiste nello stornare questi fondi su conti bancari di altre piazze, in particolar modo nei paesi che non collaborano alle indagini antiriciclaggio. Questi trasferimenti interbancari sono dunque degli storni che partono dai numerosi conti correnti alimentati da depositi frazionati e si indirizzano verso un conto principale collettore istituito in un centro finanziario *offshore*. È chiaro che i trasferimenti elettronici non controllati facilitano tali operazioni.

A questo punto segue l'introduzione dei fondi in attività economiche legittime mediante la scappatoia di società di comodo che sono state costituite sul territorio dei paradisi fiscali: acquisizioni immobiliari; rilevamento di società tramite compartecipazioni azionarie; acquisto di imprese, cliniche, catene di ristorazione... Quest'attività commerciale situata nel paese prescelto dall'operatore può consentirgli successivamente di investire in essa, a sua discrezione, il denaro sporco che continua ad attingere da altre fonti. Ciò può avvenire, ad esempio, contabilizzando e dichiarando degli introiti fittizi, sui quali l'operatore accetterà perfino di pagare delle imposte! Le acquisizioni anonime di mobili d'epoca, di gioielli o di quadri "per i quali gli acquirenti preferiscono mantenere l'anonimato" costituiscono anch'esse un metodo impiegato per uscite di denaro sporco.

Nel corso delle operazioni di lavaggio possono essere chiamati a intervenire molteplici attori: avvocati specializzati in diritto societario, commercialisti, notai, agenti immobiliari, agenti assicurativi, società fiduciarie, banche, istituti finanziari... Si stima che una banca operante nel campo del riciclaggio, per esempio, percepisca un cospicuo che va dal 10% al 40% delle somme versate a tale scopo.

### **Il ruolo del crimine organizzato**

Il riciclaggio dei capitali d'origine criminale rende utile e profittevole la criminalità economica e finanziaria ed è un elemento

<sup>4</sup> Letteralmente "puffificazione" [N.d.T.].

importante per il perseguimento, l'accelerazione e l'espansione della criminalizzazione globale dell'economia e della finanza.

L'ampiezza del fenomeno ha necessariamente delle rilevanti conseguenze economiche, sociali e politiche: esso contribuisce a disturbare le domande monetarie; ad accentuare l'instabilità dei movimenti internazionali di capitali e dei corsi valutari; inoltre, può comportare la destabilizzazione delle banche e, mediante una concatenazione di cause ed effetti, di interi sistemi bancari. Il riciclaggio del denaro pone interi settori economici sotto il controllo e l'influenza della criminalità organizzata, e, così facendo, altera la concorrenza: le imprese possono "tagliare i prezzi" più facilmente, se non addirittura "lavorare in perdita" in virtù del fatto che una parte del loro reale finanziamento proviene da altre fonti. Di fatto, il riciclaggio può sottomettere interi paesi al dominio concreto della criminalità organizzata, con tutto il suo seguito di bustarelle e di corruzione.

### **Territori tuttofare**

Nei paradisi fiscali e finanziari avvengono ben altre cose. In tempi recenti si sono viste sorgere organizzazioni paramilitari di mercenari. Che si tratti solamente di un inizio? La tendenza alla "privatizzazione" delle funzioni di pubblica sicurezza, esterna o interna non è solo un mito. Vi fanno ricorso sempre più frequentemente alcuni stati dominanti, nonché le multinazionali che si sono stabilite nel Terzo Mondo. Afflusso di denaro, traffici d'armi, mezzi di trasferimento discreti conferiscono a queste organizzazioni molto speciali una temibile efficacia. Le tracce dei loro interventi si possono rinvenire nella maggior parte dei conflitti che attualmente insanguinano il Terzo Mondo.

Da tempo, poi, nelle stesse aree si sono stabilite altre attività. È il caso delle flotte mercantili mondiali, le cui navi sono oramai perlopiù immatricolate sotto bandiere ombra. Evasione fiscale, discrezione nei trasferimenti, immunità legale: sono queste le tre "virtù" dei paradisi fiscali che sono state alla base del decentramento, ormai di vecchia data, di quest'attività. Le nuove forme di globalizzazione hanno dato un decisivo colpo d'acceleratore al fenomeno, usufruendo della complicità generale degli operatori

marittimi, degli stati, degli spedizionieri e dei noleggiatori, che ne sono i principali beneficiari.

Il caso delle flotte mercantili mette in luce una funzione interessante degli spazi *offshore*: fornire dei servizi, in condizioni di sicurezza ridotte al minimo, allo sfruttamento incontrollato della mano d'opera. È la prima forma storica del decentramento massiccio di un'attività industriale verso il Terzo Mondo, iniziato, come per caso, una cinquantina d'anni fa dalle multinazionali del petrolio. Ed è ancora il petrolio che di tanto in tanto richiama l'attenzione di tutti quando arriva a inquinare le nostre coste: un'evoluzione cui sembra che ci si rassegni troppo facilmente, a maggior ragione in quanto le vittime si trovano altrove.

L'esame di queste "diverse funzioni" (ma ve ne sono anche delle altre...), che vanno dalla criminalità economica, passando per le catastrofi ambientali, per arrivare alla criminalità in senso stretto e alla partecipazione a crimini contro l'umanità, mostra dunque fino a dove possa condurre la tolleranza nei confronti di questi territori al di fuori delle leggi.

## Intervenire

È evidente che la lotta legittima contro questi territori in cui trovano rifugio il denaro frutto di azioni illegali e l'evasione fiscale pone dei problemi reali. Ogni politica che possa essere attuata contro la criminalità economica e finanziaria deve andare oltre le semplici dichiarazioni d'intenti: deve risultare, a un tempo, credibile (associando i diversi soggetti interessati) e integrata (cioè intervenire sulla totalità dei processi implicati). Lungi dall'essere una disfunzione del sistema economico mondiale contemporaneo, infatti, questa criminalità si colloca proprio nel cuore del sistema stesso.

### Gli ostacoli

La lotta contro i fenomeni appena menzionati incontra molteplici ostacoli, tra cui i più frequenti sono il segreto bancario e la sovranità nazionale. È relativamente facile dimostrare come esistano delle soluzioni in tutti i casi, e che quindi i problemi veri si situano ad altri livelli.

### Il segreto bancario

Dal momento che questo segreto protegge la grande criminalità, il sistema bancario prenderebbe una buona decisione se decidesse di liberarsi delle crescenti complicità oggettive con la criminalità organizzata internazionale, contribuendo così al loro sradicamento. Abolire il segreto bancario significa perlomeno consentire ai magistrati di ottenere rapidamente informazioni bancarie (elenchi dei conti aperti e distinte delle operazioni effettuate) riguardo a persone che sono al centro delle indagini. Concretamente, si dovrà procedere verso la regolamentazione del settore

bancario *offshore*, la trasparenza delle grandi banche internazionali, la ricostruibilità delle operazioni finanziarie (in particolare quelle relative ai “prodotti derivati”) e la regolamentazione delle professioni connesse che usufruiscono del segreto bancario e dei fondi fiduciari *offshore*. Infine, si tratterà di mettere in atto delle sanzioni per la non collaborazione, che comprendano altresì la pubblicazione del rifiuto di collaborare.

### **La sovranità**

Siccome nei paradisi fiscali la sovranità è in vendita, il diritto internazionale di ingerenza acquista, *de facto*, una totale legittimità. Si dovrebbe quindi poter imporre la pubblicazione dei dati riguardanti questi territori senza regole (conoscenza del crimine da parte del cittadino-vittima), ed esigere da parte loro la cooperazione obbligatoria con il resto della comunità internazionale (giudiziaria, amministrativa, delle forze di polizia). La regolamentazione implicherebbe sanzioni oppure isolamento, ad esempio, mediante il taglio dei canali di comunicazione informatici...

### **Le questioni di principio**

D'altra parte, non si può trascurare che vi siano degli ostacoli, nella misura in cui il segreto bancario è un aspetto dei diritti della persona umana e la sovranità nazionale un fondamento della democrazia delle Nazioni Unite. La criminalità individuale o collettiva legittima certamente l'abolizione del primo e l'ingerenza nella seconda, ma le basi legali che permettono di intervenire in tal modo, senza riguardo dei diritti fondamentali, sono ancora inesistenti nel diritto internazionale.

La globalizzazione finanziaria, usufruendo della protezione offerta da questi due principi rispettabili e facendo saltare praticamente tutti i meccanismi di controllo dei movimenti dei capitali da un paese all'altro, ha favorito l'intreccio delle economie lecite e illecite in quegli spazi al di fuori della legge che sono i paradisi finanziari. I diritti civili delle nazioni e i diritti della persona non hanno più voce in capitolo in questi territori, giacché sono proprio gli stati più potenti ad aver tollerato o favorito, come abbiamo enunciato in precedenza, il loro sviluppo, dal momento che l'esistenza di tali zone franche corrispondeva ai loro interessi, e so-

prattutto a quelli dei grandi istituti finanziari. Inoltre, è ancora una volta il complesso dei paesi dominati che subisce, come al solito, i principali effetti di queste deviazioni. Le soluzioni, per contro, potranno essere trovate solo tenendo scrupolosamente conto dei diritti fondamentali...

## Prospettive

### **È possibile una presa di coscienza negli ambienti dominanti?**

Allo stato attuale, sembra che alcuni ambienti politici, e perfino molti esponenti del grande padronato mondiale, esprimano il desiderio di invertire il corso degli eventi al fine di intrappolare il mostro che hanno contribuito a creare. Particolarmente rappresentativa di questa nuova tendenza sembra essere un'iniziativa di denuncia della corruzione internazionale come quella che viene attuata da qualche anno, a nome di questi soggetti, da *Transparency International*. Le ragioni di quest'inversione di tendenza sono molteplici. I mancati introiti fiscali diventano preoccupanti, e l'opinione pubblica è sempre più consapevole della realtà della corruzione, dell'evasione fiscale praticata dalle grandi multinazionali e dell'infiltrazione nell'economia messa in atto dalle organizzazioni criminali. È ora di finirla con gli "scandali": vi è un desiderio di trasparenza, ed è diffuso il timore di un disordine generalizzato; sembra quindi che i tempi stiano cambiando e che le classi dirigenti dei grandi paesi industrializzati rimettano al centro delle loro preoccupazioni i "paradisi fiscali" e i problemi che essi sottendono.

Non è però il caso di farsi troppe illusioni sui fondamenti reali di questa presa di coscienza dei grandi *decision maker* mondiali, sia pubblici che privati. Può anche darsi che le intenzioni siano sincere, ma certamente sono anche il frutto di un calcolo sapiente. Troppa corruzione uccide la corruzione; troppi scandali uccidono gli scandali; e poi, se tutto il mondo evadesse il fisco, a che servirebbe l'evasione? Perciò è d'uopo essere ragionevoli e, come dice James Wolfensohn, presidente della Banca mondiale (secondo quanto riferisce il suo vicepresidente): "La corruzione è come l'inflazione: si sa che non possiamo eliminarla, ma sarebbe preferibile che fosse quantificabile con un numero di una cifra anziché con uno di due"<sup>5</sup>. Le nostre esigenze non si fermano a questo li-