



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 50

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali, anche straniere**

ESAME, AI SENSI DELL'ARTICOLO 1, COMMA 1, LETTERA O),  
DELLA LEGGE ISTITUTIVA 4 AGOSTO 2008, N. 132, DELLA  
PROPOSTA DI RELAZIONE SULL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI  
FINANZIARI

52<sup>a</sup> seduta: martedì 13 luglio 2010

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

**I N D I C E****Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 3

**Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 3

**Sui lavori della Commissione**

- PRESIDENTE (PdL), senatore . . . . .	Pag. 4, 5
VELTRONI (PD), deputato . . . . .	3, 4
MARITATI (PD), senatore . . . . .	5
ORLANDO (PD), deputato . . . . .	5

**Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 5, 10, 13
LUMIA (PD), senatore . . . . .	6, 12
VELTRONI (PD), deputato . . . . .	9
LEDDI (PD), senatore . . . . .	10
MARITATI (PD), senatore . . . . .	10
LI GOTTI (IdV), senatore . . . . .	11

**Sconvocazione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 13

ALLEGATO . . . . .	Pag. 14
--------------------	---------

*I lavori hanno inizio alle ore 14,30.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).*

#### **COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE**

PRESIDENTE. Comunico che la missione della Commissione a Palermo, inizialmente prevista per i giorni dal 12 al 14 luglio, è stata rinviata ai giorni dal 19 al 21 luglio.

Nella certezza di interpretare i sentimenti e le valutazioni dell'intera Commissione, desidero esprimere il più cordiale apprezzamento alle donne e agli uomini della magistratura, della polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri che oggi hanno portato a termine una grandiosa operazione contro la 'ndrangheta della provincia di Reggio Calabria e le sue pericolosissime propaggini in Lombardia e all'estero. Le persone arrestate (300), i gravissimi reati loro ascritti, gli ambienti professionali, imprenditoriali e politici coinvolti offrono uno spaccato, un esempio illuminante di quella che oggi è la dimensione non soltanto criminale ma anche economica, sociale, politica delle mafie su tutto il territorio nazionale.

Considerato il particolare rilievo di tale operazione, mi riservo di sottoporre all'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, la proposta di audire in sede plenaria gli artefici principali di questa operazione, perché penso che nell'occasione potremmo acquisire conoscenze utili sulla moderna dimensione della 'ndrangheta, che oggi probabilmente, anche se null'altro va sottovalutato, è la più pericolosa delle organizzazioni criminali italiane.

#### **Sui lavori della Commissione**

VELTRONI. Signor Presidente, vorrei intervenire sui lavori della Commissione.

Innanzitutto mi associo alle sue parole di apprezzamento – e credo che tutta la Commissione abbia ragione di farlo – per il lavoro svolto dalla

magistratura e dalle Forze dell'ordine in relazione alle indagini sulla 'ndrangheta a Milano. Ciò conferma l'opinione che la Commissione si era fatta, ossia che la mafia esiste a Milano in una maniera assolutamente visibile.

Mi preme sottolineare però che in questi giorni, accanto a tale inchiesta, ve ne sono almeno altre due a chiamarci in causa di cui la prima, peraltro, direttamente. Mi riferisco, nello specifico, all'inchiesta che ha portato in Campania all'arresto di un ex consigliere regionale di cui vi è ampia contezza nelle pagine dei giornali di oggi. Scusandomi se vi è il rischio che questo mio richiamo diventi un tormentone ma penso si tratti di un punto d'onore della nostra Commissione, ho chiesto di intervenire perché tale inchiesta rimanda all'anagrafe dei candidati alla carica di consigliere regionale eletti nell'ultima tornata elettorale, tema di cui abbiamo più volte parlato. A tal proposito, mi sembra che la situazione sia ancora inalterata.

PRESIDENTE. Abbiamo fatto qualche passo in più.

VELTRONI. Lo so, ma poiché dal punto di vista pubblico nulla è cambiato, ricordo che la Commissione ha preso un impegno a tale riguardo.

Vi è poi una terza indagine che potrebbe coinvolgerci, anche se, allo stato, non vi sono altre evidenze. Non v'è dubbio però che questo groviglio di questioni ci rimanda alla necessità di fissare una data entro la quale, prima dell'estate, la Commissione antimafia possa finalmente comunicare al Paese se vi sono persone che non corrispondono ai criteri che la Commissione stessa ha stabilito.

PRESIDENTE. Onorevole Veltroni, ho dato disposizione agli Uffici affinché venga messa a disposizione una nota di aggiornamento sulle verifiche in corso sulla questione predisposta dai collaboratori. Dopo i rallentamenti che avevamo purtroppo registrato, ho incaricato tutti i nostri magistrati collaboratori a tempo pieno di operare, cosa che stanno facendo con grande impegno, presso le Corti d'appello per acquisire direttamente i dati di nostro interesse, senza abbandonare la via che inizialmente avevamo intrapreso, cioè quella di acquisire tali dati attraverso le Prefetture. Stiamo facendo di tutto per andare avanti nella maniera più rapida possibile. Come potrete notare, qualche passo in avanti è stato compiuto, ma siamo ancora in ritardo.

La richiesta dell'onorevole Veltroni comunque sarà esaminata dall'Ufficio di Presidenza. Ad ogni modo, prima di indicare una data vorrei consultare nuovamente i nostri collaboratori che stanno lavorando al problema, in modo da poter concordare qualche altra iniziativa. La sensazione che si ha – bisogna dirlo onestamente – è che sembra un'impresa improba acquisire elementi che invece dovrebbe essere agevole fornire.

MARITATI. Signor Presidente, allacciandomi alla premessa dell'onorevole Veltroni, vorrei sollecitare la Presidenza e la Commissione ad affrontare altri temi che scaturiscono in maniera prepotente ma delicata dagli avvenimenti giudiziari degli ultimi giorni.

Ricorderà che fui il primo a porre la questione del sottosegretario Cosentino; lo feci con una discrezione fuori dal comune, chiedendo che venisse secretato il mio intervento. Oggi siamo davanti a una situazione che – immagino – farà accapponare la pelle a livello internazionale. Tuttavia, sebbene tutti ne parlino e ne discutano, noi non abbiamo detto nulla in proposito. Mi creda, Presidente, la mia non è una critica rivolta alla Presidenza, bensì il voler sottolineare la necessità che la Commissione affronti questo ed altri problemi che stanno emergendo in maniera scandalosa e prepotente dalle indagini. Conoscevamo già queste cose, anche se non nei particolari delle indagini preliminari. Sapevamo però dell'esistenza di un «bubbone», niente di meno che nelle strutture alte ed organizzative del nostro Stato. Dobbiamo fare qualcosa: immagino infatti che la Commissione non voglia continuare a svolgere solo una funzione conoscitiva. Per poter agire, signor Presidente, occorre allora che si affronti al più presto la questione con serenità, senza atteggiamenti preconcetti, che in questa sede non ci riguardano, e senza la volontà di attaccare organi di Governo o chicchessia, ma con la volontà di fare chiarezza e di approfondire questi aspetti.

PRESIDENTE. Vi prego di limitare il più possibile la durata degli interventi sull'ordine dei lavori.

ORLANDO. Presidente, mi riallaccio a quanto detto dal senatore Maritati per richiamare un impegno che era già stato assunto rispetto all'acquisizione di atti sulle infiltrazioni della criminalità nel settore dell'energia eolica. Chiedo dunque se, rispetto a quel passaggio, ci sono le condizioni per investire la Commissione di questo tema.

PRESIDENTE. Sul tema dell'eolico è già stata avviata una raccolta di informazioni. Comunque gli argomenti proposti verranno portati all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione per le opportune decisioni.

**Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari.

Ascolteremo pertanto l'esposizione del senatore Lumia su tale questione, che costituisce un tema di grande importanza per i tecnici e, soprattutto, per i responsabili delle investigazioni, al quale il Comitato egregiamente presieduto dallo stesso senatore Lumia ha prestato molta atten-

zione. Il documento, opportunamente emendato, potrebbe costituire oggetto di una comunicazione specifica al Parlamento.

Dò quindi la parola al senatore Lumia affinché esponga la proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari, il cui testo è pubblicato in allegato, ringraziandolo e rallegrandomi per il lavoro svolto.

LUMIA. Presidente, onorevoli colleghi, il II Comitato della Commissione antimafia ha iniziato a svolgere il presente lavoro già dall'avvio della sua attività, perché nell'affrontare il rapporto tra mafia ed economia legale e il tema della lotta al racket e all'usura, ci siamo immediatamente posti un problema che esiste da tanto tempo. Possiamo dire che, come ogni anagrafe antimafia, anche quella dei conti e dei depositi ha subito un lungo, lunghissimo travaglio, al punto che oggi ci si pone la sfida di passare dal mito alla realtà.

Pensiamo alla legge n. 413 del 30 dicembre del 1991: si trattava di un tema molto caro al giudice Falcone, coerente con l'idea moderna che aveva elaborato, finalizzata ad aggredire i patrimoni e a colpire i circuiti del riciclaggio. Dunque tale normativa stabiliva un termine di 90 giorni per dotare finalmente il nostro Paese di quella che allora si chiamava l'Anagrafe dei conti e dei depositi, per consentire un accesso immediato a tutta una serie di informazioni. Prima di tale previsione, per accedere a tali informazioni, si doveva scrivere a tutte le banche, a tutti i soggetti finanziari e a tutte le loro realtà territoriali – non solo dunque alle sedi centrali – e chiedere informazioni sull'indagato e sulla sua condizione patrimoniale e finanziaria. L'ostacolo che veniva frapposto a quell'idea era la tutela della *privacy*. Invece, con il vecchio sistema tutti venivano informati del fatto che si stava svolgendo un'indagine su un tale soggetto e sicuramente, in tal modo, la *privacy* non era tutelata. Semmai tale sistema contribuiva a svelare le indagini e a informare il soggetto interessato che si stava procedendo a indagare la sua condizione finanziaria e patrimoniale.

C'è stato quindi un lunghissimo travaglio fino al 2005, anno in cui si è finalmente costituito, a partire proprio dal primo gennaio, l'Archivio dei rapporti finanziari, all'interno della vicenda più complessiva relativa all'Anagrafe tributaria. I nostri punti di riferimento sono dunque l'Anagrafe tributaria e una sezione specializzata dell'archivio – possiamo definirla così – che contiene tutte le informazioni sui rapporti finanziari e bancari. La costituzione di tale archivio nel gennaio del 2005 fu salutata come un vero salto di qualità, non solo per quanto riguarda la lotta all'evasione fiscale, ma anche per le indagini antimafia di tipo patrimoniale e finanziario. Ma «scava scava» non fu così, perché sorsero immediatamente una serie di problemi. Ciò è emerso grazie alle audizioni che abbiamo svolto, e in particolare grazie a due di esse, che ci hanno immediatamente svelato una serie di problemi: l'audizione del sostituto procuratore della Direzione nazionale antimafia, il dottor Alberto Michele Cisterna, del 16 dicembre del 2009, e quella del tenente colonnello Massimiliano Di Lucia, apparte-

nente al Servizio centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di Finanza, svolta il 17 marzo del 2010.

È emersa quindi una situazione particolare: mentre per quanto riguarda l'attività di controllo fiscale, per gli organismi deputati a tale funzione è possibile inviare agli operatori finanziari la richiesta di informazione utilizzando la posta elettronica certificata, nonché ricevere le risposte tramite lo stesso mezzo, sottoscritto in forma digitale, per l'attività giudiziaria, di converso, una volta individuati, grazie alla consultazione dell'archivio, gli intermediari presso i quali il soggetto sottoposto ad accertamenti detiene dei rapporti, è ancora necessario, per carenza di una specifica previsione normativa, notificare materialmente apposite richieste per ottenere le informazioni di dettaglio relative al contenuto delle attività finanziarie comunicate e ricevere risposta con simile procedura, con un'evidente limitazione dell'utilità complessiva del sistema. C'è quindi questo limite strutturale, per cui si possono avere informazioni nominative, ma non si può raccogliere per via di certificazione elettronica la documentazione, ovvero il materiale documentale che più interessa e serve allo sviluppo delle indagini. Abbiamo dunque visto come superare e scavalcare questa difficoltà enorme, che le procure hanno sollevato, con in testa la Procura nazionale antimafia.

La proposta che avanziamo va in tre direzioni. La prima, molto importante, riguarda l'attività della polizia giudiziaria in materia di accertamenti bancari, che agisce per delega del pubblico ministero. Potrebbe essere utile apportare un'ulteriore modifica all'articolo 51 del recente decreto-legge n. 112 del 2008, prevedendo l'utilizzo della posta elettronica certificata per la notifica alle banche e agli altri operatori finanziari di cui al famoso articolo 7 del D.P.R. n. 605 del 1973, in modo tale da mettere a disposizione della polizia giudiziaria delegata tutta l'attività documentale necessaria. Al riguardo, anche le relative risposte provenienti dalle banche e dagli altri operatori interessati, anche se negative, dovrebbero essere effettuate esclusivamente per via telematica.

Si pone poi l'ulteriore problema di attribuire alla documentazione bancaria così acquisita efficacia probatoria in campo penale. Al riguardo soccorrono le disposizioni dell'articolo 234 del codice di procedura penale, che consente «l'acquisizione di scritti o di altri documenti che rappresentano fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo». L'espressione residuale «qualsiasi altro mezzo» lascia quindi aperta l'eventualità di associare la posta elettronica certificata e la firma digitale a questa ampia categoria di strumenti, cosicché l'impiego di mezzi informatici si profilerebbe non pregiudizievole sul piano della formazione delle prove e quindi della loro utilizzabilità nel corso delle investigazioni preliminari.

È opportuno ricordare che lo stesso articolo 248 del codice di procedura penale stabilisce che «per rintracciare le cose da sottoporre a sequestro o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da questa delegati possono esaminare presso banche atti, documenti e corrispondenza, nonché dati, in-

formazioni e programmi informatici. In caso di rifiuto l'autorità giudiziaria procede a perquisizione». Per rendere dunque ancora più intellegibile l'acquisizione delle fonti di prova, potrebbe essere utile inserire dopo le parole «programmi informatici» le parole «anche mediante l'utilizzo di idonei mezzi tecnici», con l'intento di esplicitare, al di là di ogni ragionevole dubbio, il ricorso a procedure informatiche necessarie per l'esame di documenti o dati la cui acquisizione è già legittimamente prevista dal citato articolo 248, che però, con quella espressione molto indeterminata, potrebbe lasciare adito a diverse interpretazioni.

Inoltre, per rendere ancora più aderente il dettato della previsione al profilo soggettivo dell'articolo 7, in tema di comunicazione all'anagrafe tributaria, al termine «banche» dovrebbe essere aggiunta un'espressione che permette di fare riferimento alle restanti tipologie di operatori finanziari, nei cui confronti è possibile l'acquisizione *on line*, per ragioni tributarie, dei dati d'interesse, così come individuati nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Credo che anche questa sia un'innovazione che ci mette al riparo da una lettura restrittiva dei soggetti a cui va sottoposta l'interrogazione per poter acquisire dati e dar loro un valore di prova.

Infine, un ulteriore passo in avanti, per incrementare ancora di più l'efficacia a fini investigativi dell'anagrafe dei rapporti, potrebbe essere realizzato con la previsione di una specifica disposizione di legge, che potrebbe imporre l'obbligo di effettuare le richieste di documentazione formulate dal nucleo speciale di polizia valutaria e le relative risposte degli intermediari finanziari esclusivamente per via telematica, eliminando così completamente le comunicazioni cartacee tra organi investigativi ed operatori in entrambi i sensi. Ciò consentirebbe, in analogia a quanto già proposto con riferimento allo svolgimento di indagini di polizia giudiziaria, di accelerare notevolmente la fase di acquisizione dei dati e delle notizie, senza appesantimenti di notifiche (sapete quante risorse umane e quanto impegno da parte delle Forze di polizia ciò richieda), e nello stesso tempo vi sarebbe la possibilità di eliminare anche la trasmissione di carteggi da e per varie parti del territorio nazionale, oltre a permettere consistenti economie di risorse operative.

Da questo punto di vista, abbiamo preparato una relazione che contiene un'analisi in cui si focalizzano i problemi emersi dalle audizioni. Tale serie di indicazioni operative ci consentono di fare finalmente quel salto di qualità che aspettiamo tutti sin dal 1991 con l'istituzione dell'Anagrafe dei conti e dei depositi, e di poterci agganciare, attraverso i passaggi che il Presidente ha prima richiamato in sede di approvazione all'interno della Commissione, al disegno di legge approvato alla Camera e che adesso è all'esame del Senato, che contiene una serie di norme antimafia (denominato, ancora una volta, «pacchetto antimafia»). Ciò potrebbe metterci nelle condizioni di essere operativi e sfatare l'opinione, a mio avviso in buona parte fondata, secondo la quale nel nostro Paese è impossibile fare dei veri salti di qualità ogni qualvolta si tratta di incidere in modo preciso ed articolato. Si tratta di un tema che ha una sua tecnicità evi-



dente e che ci viene richiesto da tutti gli operatori antimafia. Di conseguenza, verrebbe salutato come un gesto di attenzione progettuale e qualificata da parte della Commissione antimafia, in modo tale da mettere loro nelle condizioni, anche nelle indagini che abbiamo testé richiamato per quanto riguarda la situazione di Milano, di verificare tutti i risvolti patrimoniali e finanziari di quella 'ndrangheta che ormai è diventata un soggetto protagonista di questa fase. Ricordo a tutti noi che la 'ndrangheta, grazie alla sua capacità nel campo del riciclaggio, ha potuto compiere un salto di qualità nel rapporto diretto con i cartelli colombiani e messicani. Da questo punto di vista, è necessario mettere a disposizione tale strumento e riconoscere una possibilità che ancora viene negata al sistema investigativo e giudiziario dell'antimafia.

Ricordo, tra l'altro, che abbiamo ricevuto una sollecitazione in tal senso anche dall'Antiracket e dell'Antiusura. Consideriamo infatti che, allo stato attuale, i canali dell'usura non sono lontani o paralleli da quelli del circuito del credito e della finanza, ma si intersecano sempre più realizzando punti di contatto micidiali, come ci è stato ricordato da diversi soggetti in occasione di un'audizione in seduta plenaria.

Dunque, la proposta che avanziamo ha impegnato molto il nostro Comitato, e colgo l'occasione per ringraziare i suoi componenti e, in particolare, l'onorevole Veltroni, il senatore Garraffa, l'onorevole Buonanno, che hanno partecipato attivamente ai lavori; ringrazio inoltre, per la loro professionalità e serietà, i nostri consulenti, dall'ufficiale di collegamento colonnello Rampolla, al dottor Guido, al dottor Alma, al dottor Razzante, al dottor Cosentino, e gli uffici che hanno coordinato, insieme al Presidente, i lavori di tutti i Comitati.

Preannuncio che stiamo lavorando a una sfida da un punto di vista della tecnicità un po' più complessa, che riguarda il devastante panorama degli intermediari finanziari, che nel nostro Paese superano le 200.000 unità. Su di essi non viene praticamente fatto alcun controllo di legalità, in quanto abbiamo accertato che, con verifiche e ispezioni, si possono raggiungere al massimo un centinaio di questi soggetti a fronte di 200.000 unità. Intendiamo fornire alla Commissione antimafia una proposta, rispetto alla quale siamo in fase molto avanzata, che vada a regolamentare in modo più moderno tale settore, a ridurre di molto le dimensioni e a fare in modo che quel contesto possa essere attraente ed essere infiltrato dalle organizzazioni mafiose.

VELTRONI. Signor Presidente, mi permetta di tornare alla questione delle verifiche delle candidature in corso che ho richiamato ad inizio dei nostri lavori, alla luce della nota di aggiornamento sulle verifiche in corso che ci è stata testé distribuita.

Ritengo dunque necessario un chiarimento da parte del Ministero dell'interno sulle direttive che sarebbero state impartite alle prefetture in ordine agli accertamenti disposti dalla Commissione.

A parte il carattere abbastanza sconcertante del testo - carattere che naturalmente dipende dalle risposte ricevute -, vorrei sottolineare un

aspetto particolare: le prefetture di Milano e di Bergamo confermano una risposta che pensavamo superata. Mi riferisco al fatto che esse sostengono che non sia loro dovere riferire alla Commissione antimafia, in quanto a suo tempo sarebbero state impartite direttive in tal senso dal Ministero dell'interno. Nessuno più di lei, Presidente, può confermare se ciò corrisponde a verità. Tra l'altro, non vorrei che si dovessero apprendere le stesse informazioni dalle operazioni in corso. Ritengo pertanto che il Ministero dell'interno, sollecitato dalla Commissione antimafia, debba chiedere ai prefetti di Milano e Bergamo di fornirci le informazioni richieste. Infatti, se ciò che si sostiene a Milano e Bergamo fosse vero, le disposizioni dovrebbero valere per tutte le prefetture e, se così fosse, mi interrogerei sul lavoro che stiamo svolgendo.

PRESIDENTE. Vorrei ricordare a tutti i commissari che avessero il pur legittimo desiderio di intervenire sull'argomento che ho messo a disposizione questa nota per disporre di un'informativa sullo stato dei lavori, non per aprire un dibattito. All'ordine del giorno vi è l'esame della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari elaborata dal senatore Lumia, pertanto il dibattito deve concentrarsi innanzi tutto su tale questione.

LEDDI. Signor Presidente, è stata messa in evidenza una questione oggettivamente rilevante, quella dei mediatori creditizi, che tutti sappiamo essere una zona grigia. Ricordo che la Commissione finanze del Senato deve esprimere un parere sul decreto legislativo che sta recependo anche delle disposizioni comunitarie in ordine al credito al consumo e, in questo contesto, alla questione riferita ai mediatori finanziari. In particolare, credo che si stiano allentando delle garanzie finora esistenti. L'iscrizione in particolari elenchi, che non sarebbe più necessaria, permette di esercitare un vaglio di ammissibilità poiché occorre produrre determinati requisiti. Come ho sottolineato in Commissione finanze, il venire meno di tale presupposto in un'area piuttosto nebulosa potrebbe creare dei profili di problematicità in relazione ad alcune fattispecie.

Considerato che a breve la Commissione finanze dovrà esprimere un parere su tali materie, potrebbe essere opportuno far pervenire l'orientamento della Commissione antimafia a tale riguardo. Su questa materia è stata ascoltata una grande quantità di soggetti direttamente interessati. Manca la nostra voce: se alla luce di queste conclusioni c'è una preoccupazione specifica sul punto, sarebbe utile farla pervenire tempestivamente.

MARITATI. Presidente, ho ascoltato con attenzione la relazione, che approfondirò e che mi pare pregevole. A proposito dell'informatizzazione e di ciò che ha riferito poco fa il senatore Lumia, vorrei ricordare alla Commissione che nella scorsa legislatura il Governo – di cui facevo parte come Sottosegretario alla giustizia – ha redatto, in seguito ad un lavoro durato due anni, un sistema integrato giudiziario informatizzato (SIGI) molto complesso, che a mio giudizio – e non solo a mio giudizio – è ido-

neo a far fare un salto di qualità al funzionamento dell'apparato giudiziario nel suo complesso. Una parte di questo sistema riguarda quanto citato nell'intervento del senatore Lumia: ricordo anche che è stato già calendarizzato in Commissione giustizia – anche se ci siamo fermati dopo la relazione del senatore Centaro – un provvedimento che riguarda non solo le notifiche – su questa parte si sta andando avanti – ma anche il rapporto e il collegamento informatico tra il pubblico ministero, i suoi delegati e il conto bancario, ovvero sull'organizzazione e l'informatizzazione delle banche e delle relative attività. Si tratta di un punto cruciale per le indagini contro la mafia e contro ogni tipo di criminalità finanziaria; gli accertamenti bancari e finanziari comportano infatti anni di lavoro.

L'esistenza di un'organizzazione strutturata e di banche dati riguardanti tutte le operazioni bancarie è già una realtà, non qualcosa che deve essere ancora realizzato. Esiste già, seppur in parte, un'organizzazione informatica strutturata da parte del Ministero della giustizia. In tal caso la Commissione potrebbe svolgere un ruolo veramente rilevante – e mi aggrancio a quanto detto dal senatore Lumia – perché si dia corso a quella parte di progetto del SIGI che se fosse stata attuata – se non ci fosse stata la caduta del Governo Prodi e la fine della legislatura, sono certo che oggi sarebbe già una realtà operativa – oggi avremmo un pubblico ministero e una procura che, quasi in tempo reale, acquisiscono tutte le movimentazioni, le transazioni e tutto ciò che riguarda un soggetto, una o più imprese. Lo ripeto: lo si potrebbe fare in tempo reale, perché si tratta di stabilire un collegamento, senza ampliare i poteri del pubblico ministero. È infatti necessario adottare un provvedimento sulla base delle normative vigenti, ma ciò che cambia è il mezzo di acquisizione: invece di inviare il corriere che va a prelevare le notizie dopo che sono state ricercate, si acquisiscono direttamente per via informatica.

Questo è un punto cruciale, su cui la Commissione deve a mio avviso dire la sua e spronare il Governo, perché questa parte del sistema integrato giudiziario informatizzato sia attuata, per dare una risposta in tempi veramente rapidi all'aggressione comunque crescente della criminalità organizzata, nonostante le vittorie dello Stato.

LI GOTTI. Presidente, vorrei un chiarimento dal collega senatore Lumia: nella sua relazione si fa riferimento all'articolo 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, con cui si individuano i soggetti e le ragioni per cui si può accedere e comunicare con la banca dati. Nella relazione si specifica inoltre che la possibilità di accesso alla banca dati, utilizzata per le indagini finanziarie da parte della Guardia di finanza, è consentita all'autorità giudiziaria e agli ufficiali di polizia giudiziaria delegati dal pubblico ministero. Il dato normativo, dunque, è che la norma c'è già: non si tratta di individuare una norma nuova, perché la norma esiste. Quindi l'autorità giudiziaria, affidandosi alla polizia giudiziaria o alla Guardia di finanza, che hanno questo sistema di colloquio, di richiesta e di recepimento dei dati, potrebbe già risolvere il problema attraverso il sistema vigente.

Non riesco però a cogliere dove è stato individuato il punto critico nel sistema normativo già esistente. Vorrei sapere perché le autorità giudiziarie incontrano delle difficoltà, visto che il quadro normativo già consente di effettuare tale attività. Altrimenti, fatta la premessa in punto di quadro normativo, il discorso fatto sembrerebbe un po' in contraddizione con la necessità di effettuare interventi normativi. Questo passaggio non mi è chiaro. Bisognerebbe forse capire meglio quale è stata la criticità incontrata, per mirare ad effettuare un intervento.

LUMIA. Per quanto riguarda la prima questione posta, i soggetti che agiscono nel campo dell'intermediazione sono moltissimi. Gli articoli 106 e 107 del Testo Unico bancario (il decreto legislativo n. 385 del 1993) prevedono una serie di elenchi particolari, ma c'è poi un'altra realtà al di fuori di questi elenchi, che riguarda la stragrande maggioranza dei casi: ecco perché è necessario definire il lavoro che stiamo facendo, valutando quali requisiti di accesso deve avere ciascun soggetto. Stiamo anche definendo un meccanismo che chiamiamo «di accreditamento», secondo cui un soggetto intermediario, per essere tale, deve avere una serie di requisiti tecnologici, patrimoniali e antimafia, evitando così che con una semplice comunicazione alla Camera di commercio, come accade oggi, si diventi di fatto un soggetto di intermediazione.

Nell'affrontare questa questione, però, il Comitato si troverà di fronte ad un bivio, su cui sta già lavorando, ma su cui dovrà decidere la Commissione in sede plenaria. Occorre decidere se dobbiamo riportare l'esercizio dell'intermediazione finanziaria all'interno di un circuito bancario, evitando l'attuale pullulare di strutture, oppure provare a riconoscere anche un'attività di intermediazione finanziaria extrabancaria, ma con una serie di requisiti particolari che ci consentono di evitare una moltiplicazione, che impedisce qualsiasi controllo di legalità. Si tratta di una decisione che prenderemo insieme, una volta che avremo audito ulteriori operatori, che il Comitato sta invitando. Se il Presidente è d'accordo, l'Ufficio di presidenza della Commissione può valutare se il Comitato può interloquire con chi segue questa materia all'interno del Governo, affinché già nella redazione del decreto si possa tener conto delle prime osservazioni che la Commissione parlamentare antimafia sta elaborando: questa è una proposta che poi il Presidente valuterà.

Per quanto riguarda la questione posta dal senatore Maritati, egli ha ragione, perché abbiamo già i dati: ciò si collega con la domanda del senatore Li Gotti. I dati sono già pronti, perché abbiamo l'anagrafe tributaria, che è la «madre» di tutte le anagrafi presenti oggi nel sistema, e le sezioni specializzate, tra cui c'è anche l'anagrafe dei rapporti finanziari, che storicamente abbiamo sempre invocato, a partire dall'idea del giudice Falcone, che si è tradotta nella legge n. 413 del 1991. Con il decreto legge n. 223 del 2006, che è stato indicato dal senatore Li Gotti, abbiamo consentito l'accesso all'anagrafe tributaria e quindi anche alla sezione relativa ai rapporti finanziari e bancari. L'autorità giudiziaria incontra però una difficoltà: può conoscere se l'indagato è titolare di conti, ma non può uti-

lizzare la documentazione sottostante, in base al dettato normativo, perché non ha la possibilità di utilizzare la firma digitale e la certificazione elettronica come fonte di acquisizione di prova: nei processi essa non viene ritenuta un dato documentale. Essa ha rilievo a fini fiscali, ma non a fini penali. Con questa nostra soluzione, consentiamo di superare tale difficoltà dando la possibilità – come ho già sottolineato con riferimento ad alcuni strumenti come l’uso dei mezzi telematici e della firma elettronica, che permettono di evitare il dispendioso ed antiquato sistema delle notificazioni – di raggiungere l’obiettivo in tempi rapidi. In tempo reale è possibile ottenere informazioni su un soggetto e, in caso l’autorità giudiziaria ritenga che vi sia un quadro indiziario sufficiente, acquisire immediatamente tutta la documentazione relativa alla sua condizione patrimoniale e finanziaria per utilizzarla immediatamente all’interno del processo.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Lumia e tutti i commissari presenti.

Rinvio il seguito dell’esame ad altra seduta.

#### **Sconvocazione dell’Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi**

PRESIDENTE. Comunico che la riunione dell’Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, già convocata al termine della seduta odierna della Commissione, non avrà più luogo.

*I lavori terminano alle ore 15,10.*

ALLEGATO

**PROPOSTA DI RELAZIONE SULL'ARCHIVIO DEI RAPPORTI  
CON OPERATORI FINANZIARI*****Relatore senatore Giuseppe LUMIA*****1. Premessa**

Nell'ambito delle attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, il II Comitato, coordinato dal Senatore Giuseppe Lumia, ha avviato una specifica attività di analisi sul tema «Mafie e sistema economico legale; racket e usura», con particolare riferimento all'alterazione dei principi di libertà della iniziativa privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario.

In tale contesto le indagini patrimoniali rappresentano uno degli strumenti più efficaci per contrastare le attività della criminalità organizzata nella fase della gestione della ricchezza illecitamente prodotta e dell'inserimento nel circuito dell'economia legale.

Sono state in particolare esaminate le problematiche relative all'accesso ed al funzionamento dell'Archivio dei rapporti con operatori finanziari, atteso che le indagini finanziarie, cioè tutti quegli accertamenti finalizzati ad acquisire informazioni circa la titolarità e la movimentazione di rapporti intrattenuti nell'alveo del circuito creditizio, hanno costituito per anni uno dei punti meno forti del sistema degli accertamenti patrimoniali, soprattutto per le difficoltà che venivano incontrate nell'individuare i rapporti bancari sui quali svolgere le indagini.

Il magistrato inquirente (e quindi la polizia giudiziaria delegata per l'esecuzione di un'indagine finanziaria) doveva infatti avanzare preventivamente specifica richiesta a tutti gli operatori del settore creditizio e finanziario ed attendere, per un periodo di tempo talvolta lungo, di conoscere se l'indagato o i soggetti ad esso collegati fossero titolari di rapporti presso banche o operatori finanziari.

Nell'ottica di acquisire elementi attuali circa la validità dell'anagrafe dei rapporti quale strumento di supporto investigativo, il II Comitato ha svolto anche le audizioni del Sostituto Procuratore presso la Direzione Nazionale Antimafia, dott. Alberto Michele Cisterna e del Ten.Col. Massimiliano Di Lucia, appartenente al Servizio Centrale Investigazione criminalità organizzata della Guardia di Finanza.

Dalle audizioni svolte è emerso che la maggior parte dei problemi di acquisizione di notizie, nell'ambito delle indagini finanziarie, sono stati risolti proprio grazie alla possibilità di utilizzare la procedura informatica di

accesso all'Archivio dei rapporti con operatori finanziari, che costituisce un'importante opportunità per velocizzare e rendere più efficaci le investigazioni patrimoniali, consentendo di individuare tempestivamente tutti gli operatori del mondo bancario e finanziario che siano entrati in contatto con i soggetti sottoposti ad accertamenti, senza che sia più necessario notificare materialmente la richiesta di notizie a tutti gli operatori interessati, con intuibile risparmio di tempo e di risorse umane.

Il dott. Cisterna ed il Ten. Col. Di Lucia, tuttavia, hanno rammentato che la normativa vigente in materia fiscale consente all'Agenzia delle Entrate ed alla Guardia di Finanza – diversamente dall'Autorità Giudiziaria per gli accertamenti di competenza in campo penale – non solo di accedere all'archivio dei rapporti, ma di richiedere anche la trasmissione della documentazione bancaria a mezzo della posta elettronica certificata.

La limitazione per l'Autorità Giudiziaria è connessa all'attuale impossibilità di utilizzare la stessa posta elettronica certificata come mezzo di trasmissione telematica di documentazione.

In particolare, come di seguito analiticamente indicato, per le attività di controllo fiscale è possibile, per gli Organismi deputati a tale funzione, dopo aver individuato i rapporti delle persone nei cui confronti è in corso un'attività di verifica fiscale – in presenza delle condizioni previste dagli artt. 32 del D.P.R. n. 600/1973 e 51 del D.P.R. n. 633/1972 – inviare agli operatori finanziari, sempre con procedura informatica e utilizzando *la posta elettronica certificata* (PEC)<sup>1</sup>, telematicamente la richiesta, sottoscritta con firma digitale, della documentazione di dettaglio necessaria. Gli stessi operatori finanziari provvedono ad inviare le risposte tramite lo stesso mezzo e certificando quanto trasmesso con *firma digitale*<sup>2</sup>.

Per l'attività giudiziaria, invece, una volta individuati, grazie alla consultazione dell'Archivio, gli intermediari presso i quali il soggetto sottoposto ad accertamenti detiene dei rapporti è ancora necessario notificare materialmente apposite richieste per ottenere le informazioni di dettaglio

---

<sup>1</sup> La **posta elettronica certificata** (PEC) consiste in un sistema di posta elettronica nel quale, a seguito dell'invio del messaggio/documento informatico viene fornita al mittente una documentazione elettronica, con valenza legale, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale», attestante l'invio e la consegna dei messaggi/documenti informatici al destinatario. Il sistema della PEC permette la conoscibilità certa della casella mittente e, quindi, del titolare, nonché la possibilità di legare in maniera certa ed opponibile la trasmissione al documento inviato. «Certificare» l'invio e la ricezione significa fornire al mittente una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione.

<sup>2</sup> La **firma digitale** è un particolare tipo di sottoscrizione elettronica basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, pubblica e privata, che consente al titolare tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici. Il documento informatico sottoscritto digitalmente, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale», soddisfa il requisito della forma scritta anche quando tale forma è obbligatoria (art. 1350 c.c.).

relative al contenuto delle attività finanziarie comunicate, con una evidente limitazione dell'utilità complessiva del sistema.

Ciò in quanto manca, nel Codice di procedura Penale una norma apposita che abilita gli Uffici Giudiziari, e la Polizia Giudiziaria delegata, ad interloquire con gli intermediari finanziari mediante firma digitale e posta elettronica certificata permettendo, di conseguenza, attraverso tale sistema la formale notifica degli ordini di esibizione emessi ai sensi dell'art. 248 C.P.P.. Sarebbe pertanto necessaria una modifica del codice di procedura penale che affermi la validità di tale sistema, nel senso indicato nel presente documento, nonché del D.L. N. 112/2008, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133.

## 2. *Evoluzione normativa*

La fonte normativa dell'Archivio dei rapporti con operatori finanziari è rappresentata dall'art. 7 del D.P.R. n. 605 del 16 ottobre 1973 che regola i flussi di comunicazione indirizzati all'Amministrazione finanziaria, mentre il provvedimento istitutivo è costituito dall'art. 37, comma 4, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge n. 248 del 4 agosto 2006.

L'archivio dei rapporti finanziari (cd. Anagrafe dei conti e depositi) – è un archivio informatizzato realizzato in un'apposita sezione dell'Anagrafe tributaria e contiene i dati identificativi di tutti i soggetti che, a partire dal 1° gennaio 2005, intrattengono o hanno intrattenuto qualsiasi rapporto continuativo o hanno effettuato qualsiasi operazione di natura finanziaria (cd. extra conto), sia per conto proprio che per conto o a nome di terzi, in particolare presso le banche, le Poste Italiane, gli intermediari finanziari, gli agenti in attività finanziaria, le imprese d'investimento.

Tale forma di raccolta era peraltro già prevista dall'art. 20, comma 2, lett. b), della Legge n. 413/1991, in vista della realizzazione della c.d. «Anagrafe dei conti e dei depositi»; quest'ultima, infatti, nelle intenzioni del legislatore, altro non era che una banca dati centralizzata – analoga all'attuale Archivio dei rapporti – destinata a contenere, come già osservato, i dati relativi ai conti intrattenuti dai clienti con gli intermediari.

Allo stato attuale, come anzidetto, è tuttavia l'articolo 37 del D.L. n. 223/2006 che ha dettato le regole generali di utilizzo del nuovo strumento, disponendo che la banca dati possa essere utilizzata, oltre che nell'esecuzione delle indagini finanziarie in campo tributario, anche da altri soggetti istituzionali, per finalità specificamente definite.

Al riguardo, infatti, il suddetto articolo 37, comma 4, lettera b), del D.L. n. 223/2006, nel dettare le regole generali di utilizzo della banca dati, ha disposto che essa possa essere utilizzata:

- nell'esecuzione delle indagini finanziarie in campo tributario;
- per le attività di riscossione a ruolo di crediti erariali;
- per l'espletamento degli accertamenti finalizzati alla ricerca ed all'acquisizione della prova e delle fonti di prova nel corso di un proce-



dimento penale, sia ai fini delle indagini preliminari e dell'esercizio delle funzioni previste dall'articolo 371-*bis* del codice di procedura penale, sia nelle fasi processuali successive;

– per gli accertamenti di carattere patrimoniale per le finalità di prevenzione previste da specifiche disposizioni di legge e per l'applicazione di misure di prevenzione;

– per finalità antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Specifiche disposizioni sono state dettate dall'art. 4, comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, del regolamento istitutivo dell'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, approvato con D.M. 4 agosto 2000, n. 269, talchè le richieste di accesso possono essere avanzate, tra gli altri:

– dall'autorità giudiziaria, ai sensi delle vigenti disposizioni del C.p.p., ovvero dagli ufficiali di p.g. delegati dal pubblico Ministero o specificamente designati dai Comandanti dei Servizi centrali di P.G. di cui all'art. 12 del D.L. 152/91(SCICO, ROS, SCO);

– dall'Unità di Informazione Finanziaria;

– dal Ministro dell'Interno, dal Capo della Polizia, dai Questori e dal Direttore della D.I.A.;

– dal Comandante del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza.

### 3. *Contenuti dell'Anagrafe dei Conti e depositi*

In dettaglio, la consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari, consente di rinvenire, per ciascun rapporto segnalato e mediante interrogazione informatica, le informazioni in ordine:

– alla tipologia in cui ricade, alle date di apertura ed eventuale chiusura; pertanto, l'Archivio, nella procedura di consultazione prevista ai fini sopra menzionati, non rende disponibile alcuna informazione circa il contenuto delle attività finanziarie comunicate, come, ad esempio, i saldi o i dettagli sugli importi movimentati, ma solo l'esistenza del rapporto con la data di accensione ed eventualmente cessazione dello stesso;

– ai dati identificativi, compreso il codice fiscale, delle persone fisiche o giuridiche titolari, contitolari o collegate ai rapporti medesimi, nonché la tipologia di collegamento.

Per le operazioni di natura finanziaria effettuate al di fuori di un rapporto continuativo, sono invece contenuti gli elementi relativi ai dati identificativi, compreso il codice fiscale, dei soggetti che le effettuano, per conto proprio o a nome di terzi.

Dal punto di vista temporale, l'Archivio contiene informazioni su rapporti in essere e operazioni effettuate a partire dalla data del 1° gennaio 2005; ciò significa, conseguentemente, che sono fuori dalla portata dell'Archivio:

– rapporti bancari, postali e finanziari intrattenuti, come titolari, cointestatari o delegati dai contribuenti interessati negli anni pregressi, qualora estinti entro il 31 dicembre 2004;

– le operazioni eseguite allo sportello fino al 31 dicembre 2004; in merito, giova ricordare inoltre, che, relativamente al periodo 1° gennaio-31 dicembre 2005, sono presenti i dati relativi alle operazioni di importo superiore a 12.500 euro, ossia quelle che sono confluite nell'Archivio Unico Informatico tenuto a fini antiriciclaggio.

La base dati dell'Archivio dei rapporti è oggetto di aggiornamento periodico da parte degli intermediari che, in particolare, ogni mese e con riferimento al mese precedente, devono provvedere alla trasmissione all'Anagrafe Tributaria delle informazioni relative:

– alle nuove istituzioni di rapporti nonché le eventuali variazioni intervenute (cessazioni, revoche o modifiche) rispetto a rapporti già oggetto di comunicazione;

– alla presenza di nuove operazioni finanziarie eseguite allo sportello dai contribuenti, sempre che, naturalmente, rispetto a quest'ultimi non siano già state segnalate nell'anno eventuali precedenti operazioni.

#### 4. *Analisi delle criticità*

Allo scopo di rendere agevole la percezione delle problematiche di utilizzazione dell'Archivio dei rapporti con operatori finanziari evidenziate in premessa, è necessario richiamare l'attenzione sulla circostanza che, per lo sviluppo degli accertamenti bancari in attività di polizia tributaria, il Corpo della Guardia di Finanza utilizza l'applicazione informatica denominata «*Indagini finanziarie*», che permette di veicolare esclusivamente in via telematica<sup>3</sup> sia le richieste formulate agli operatori finanziari<sup>4</sup> sia le risposte che da essi provengono.

Da un punto di vista tecnico-operativo, il sistema di trasmissione telematica delle predette richieste di indagine da parte della Guardia di Fi-

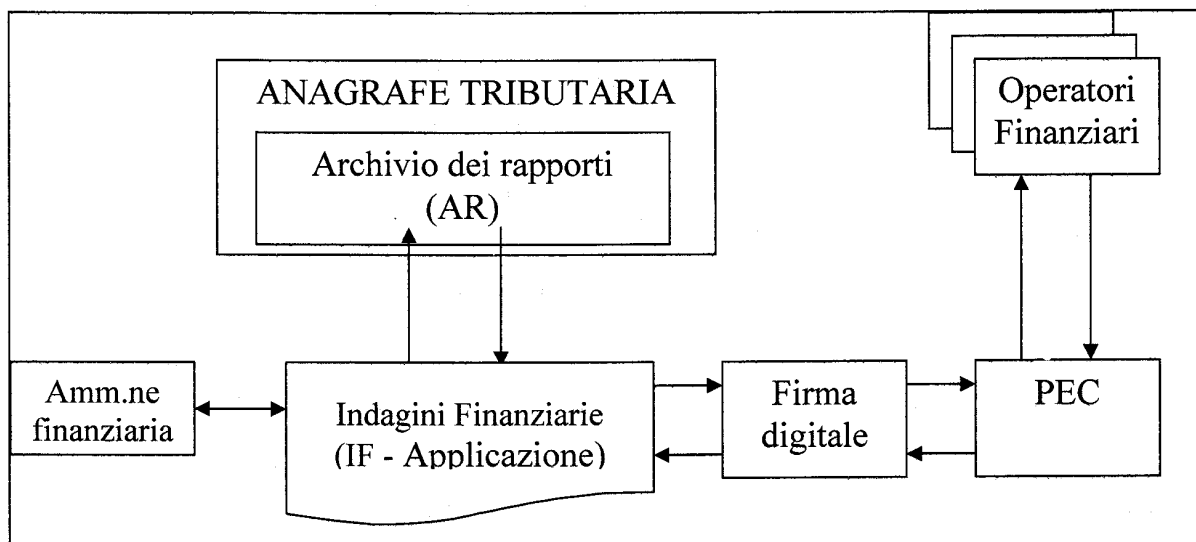
<sup>3</sup> Secondo le regole tecniche contenute nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 188870 del 22 dicembre 2005, con cui sono stati definiti i flussi di comunicazione obbligatori tra organi preposti al controllo (Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza) e gli Operatori Finanziari (Istituti bancari, Finanziarie, SIM, etc.) nell'ambito delle indagini finanziarie.

<sup>4</sup> In particolare l'Allegato 3 – Tabella degli operatori finanziari, al citato provvedimento n. 188870 del 22 dicembre 2005 del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, elenca i seguenti intermediari: banche, Poste Italiane SpA, soggetti ex art. 106 TUB (finanziamenti, locazione finanziaria, assunzione di partecipazioni, servizi pagamento, intermediazione), soggetti ex art. 107 TUB (servizi di investimento, acquisizione fondi con obbligo di rimborso), soggetti ex art. 113 TUB (Holding di partecipazione o «casseforti» di famiglia), soggetti ex art. 155 TUB (Consorzi e cooperative di garanzia collettiva di fidi), cambiavalute, casse peota, agenti in attività finanziaria (custodia/trasporto valori, commercio in oro, gestione case da gioco, case d'asta, recupero crediti), addetti al commercio in oro, istituti di moneta elettronica (IMEL), imprese di investimento (SIM), organismi di investimento collettivo (OICR, fondi di investimento, SICAV), società di gestione del risparmio (SGR), società fiduciarie e altri intermediari.

nanza, e più in generale degli uffici finanziari, nonché delle relative risposte degli operatori finanziari implica l'utilizzo della citata applicazione informatica necessariamente mediante dispositivi quali la firma digitale e la posta elettronica certificata (PEC). Proprio al fine di snellire la procedura di acquisizione di dati e notizie relativi a soggetti sottoposti a verifica fiscale, è stato introdotto l'obbligo in capo agli intermediari finanziari di comunicare periodicamente (con cadenza mensile) all'Anagrafe tributaria l'elenco dei soggetti titolari di un rapporto continuativo nonché dei soggetti che abbiano effettuato operazioni *extra conto* e di quei soggetti che intrattengono un rapporto per conto o a nome di terzi.

Ciò rende possibile l'invio delle richieste di informazioni solo a quegli intermediari finanziari con i quali il soggetto sottoposto a controllo ha intrattenuto un rapporto (anche per conto terzi) ovvero ha effettuato operazioni *extra conto*, evitando di appesantire l'attività degli intermediari con ricerche esplorative che determinano un elevato numero di risposte negative.

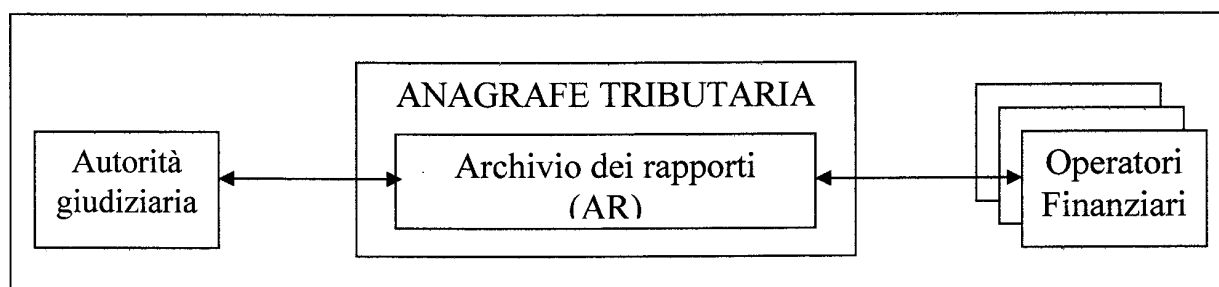
Di seguito viene schematizzato il modello dell'accesso all'archivio dei rapporti (AR) e dell'applicazione Indagini Finanziarie (IF) nell'espletamento di **attività di polizia tributaria**.



**Schema 1** – Applicazione “Indagini finanziarie” in attività di polizia tributaria

Come già rilevato, l'archivio dei rapporti può essere interrogato **anche per finalità di polizia giudiziaria e per procedere ad accertamenti di natura patrimoniale** (per finalità di prevenzione e per l'applicazione di misure di prevenzione).

Viene pertanto rappresentato lo schema di **consultazione dell'archivio dei rapporti finanziari** nello svolgimento di **indagini di polizia giudiziaria** e di accertamenti **di carattere patrimoniale** (per finalità di prevenzione e per l'applicazione di misure di prevenzione).



**Schema 2** – Consultazione dell'Archivio dei rapporti finanziari per indagini di polizia giudiziaria e accertamenti di carattere patrimoniale

Come è evidente, allo stato, l'applicativo informatico connesso alle indagini di polizia giudiziaria consente **soltanto la consultazione dell'Archivio dei rapporti** presente all'interno dell'Anagrafe tributaria.

La questione si pone, dunque, in relazione alla possibilità di poter applicare il sistema di **trasmissione telematica** delle **richieste di indagine** da parte del pubblico ministero ovvero dei soggetti legittimati ad effettuare accertamenti di natura patrimoniale nonché delle **relative risposte degli intermediari finanziari**, basandosi sull'utilizzo di dispositivi quali la posta elettronica certificata (PEC) e la firma digitale, di fatto estendendo quello che è già possibile nel contesto dell'attività di polizia tributaria grazie all'applicativo precedentemente illustrato («*Indagini finanziarie*»).

Sotto un profilo prettamente tecnico, in analogia a quanto già disciplinato con il richiamato provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 188870 del 22 dicembre 2005 in ambito tributario, occorrerebbe prevedere l'**obbligo di acquisizione della casella di posta elettronica certificata da parte degli Operatori Finanziari** e l'inserimento dell'indirizzo di PEC in un **elenco generale** da tenere costantemente aggiornato, che garantisca, dunque, la certezza di un «domicilio» riconducibile direttamente agli stessi operatori finanziari interessati dalle richieste.

Al fine di verificare la fattibilità dell'adozione di procedure informatiche nel contesto di accertamenti giudiziari, è tuttavia necessario approfondire il tema delle notificazioni in materia penale, anche alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto-Legge n. 193/2009 recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*».

## 5. Analisi normativa e proposte

In tale contesto occorre fare riferimento alle **notificazioni in materia penale**, disciplinate dal Libro II «Atti» – Titolo V «Notificazioni» del Codice di Procedura Penale.

Nella materia è intervenuto, da ultimo, il D.L. 29 dicembre 2009, n. 193<sup>5</sup> in tema di interventi urgenti per la funzionalità del sistema giudiziario, ove sono state previste anche «*misure per la digitalizzazione della giustizia*» (art. 4).

La novità di tali misure consiste, in sintesi, **nell'adozione della posta elettronica certificata quale strumento per comunicazioni e notificazioni nei processi civili e penali**. Infatti, il comma 2 dell'art. 4 stabilisce che «*nel processo civile e nel processo penale tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano, nei casi consentiti, mediante posta elettronica certificata*».

In particolare, nel citato articolo **sono indicate** le notificazioni e le comunicazioni di cui all'art. 170 comma 1 c.p.c., 192 comma 1 c.p.c., nonché **le notificazioni a persona diversa dall'imputato di cui agli articoli 148 comma 2-bis<sup>6</sup>, 149, 150 e 151 comma 2, c.p.p.<sup>7</sup>**.

La norma fa rinvio al D.Lgs. n. 82/2005, al D.P.R. n. 68/2005 e all'art. 16 del D.L. n. 185/2008, lasciando chiaramente intendere che la PEC di riferimento è quella «ordinaria», non quella del processo telematico (cioè la c.d. CPEPT)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Convertito in Legge n. 24 del 22.02.2010.

<sup>6</sup> L'autorità giudiziaria **può disporre** che **le notificazioni** o gli avvisi ai difensori **siano eseguiti con mezzi tecnici idonei**.

<sup>7</sup> Specificamente, l'art. 4, comma 2, del citato D.L. dispone che all'*articolo 51, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 6 agosto 2008, n. 133*, siano apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1, 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

«1. A decorrere dal quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dei decreti di cui al comma 2, negli uffici giudiziari indicati negli stessi decreti, **le notificazioni e le comunicazioni** di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente **sono effettuate per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata** di cui all'*articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 28 gennaio 2009, n. 2*. **Allo stesso modo si procede** per le notificazioni e le comunicazioni previste dal *regio decreto 16 marzo 1942, n. 267*, e **per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2**, del codice di procedura penale. La notificazione o comunicazione che contiene dati sensibili è effettuata solo per estratto con contestuale messa a disposizione, sul sito internet individuato dall'amministrazione, dell'atto integrale cui il destinatario accede mediante gli strumenti di cui all'*articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*.

2. Con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi entro il 1° settembre 2010, sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione, individuando gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 1.

3. A decorrere dalla data fissata ai sensi del comma 1, le notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento alle parti che non hanno provveduto ad istituire e comunicare l'indirizzo elettronico di cui al medesimo comma, sono fatte presso la cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario.» (...)

<sup>8</sup> I **servizi telematici della giustizia civile** sono disciplinati da una specifica normativa (D.P.R. 123/2001, D.M. 17/07/2008 e D.M. 29/09/2008) e consentono l'interoperabilità tra **soggetti abilitati esterni** (avvocati, ausiliari del giudice, altre Pubbliche Amministrazioni) e i **soggetti abilitati interni** (magistrati e cancellieri). L'infrastruttura prevede che gli

Invero, il citato D.L. 193/2009, all'articolo 4, in particolare nei commi 1 e 2, precisa però che, per rendere effettiva la notificazione attraverso la PEC, dovranno essere emanati, a cura del Ministero della Giustizia, appositi specifici regolamenti che ne disciplineranno il funzionamento dal punto di vista tecnico.

Tuttavia, poiché il citato art. 4, comma 2, nell'introdurre le predette novità richiama tra le modifiche apportate all'art. 51 del D.L. 112/2008 soltanto il comma 2 dell'art. 151 c.p.p., riferito alle notificazioni che può operare l'ufficio di segreteria del pubblico ministero, da un'interpretazione letterale di tali modifiche potrebbe evincersi che le notificazioni, ora possibili attraverso la posta elettronica certificata, non comprendano quelle affidate per delega alla polizia giudiziaria, le quali sono espressamente contemplate nel comma 1 dell'art. 151 c.p.p., che non è stato emendato.

Per queste ragioni, allo scopo di superare ogni possibile censura interpretativa, visto peraltro che in moltissimi casi la polizia giudiziaria in materia di accertamenti bancari agisce per delega del pubblico ministero, potrebbe essere utile apportare un'ulteriore modifica all'art. 51 del D.L. 112/2008, a sua volta richiamato dall'art. 4, comma 2, del D.L. 193/2009, aggiungendo le previsioni riportate in grassetto nel quadro sinottico che segue e che introduce le suggerite proposte a raffronto con l'attuale versione del citato art. 51:

Attuale formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008	Ipotesi di nuova formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008
<p><b>Art. 51.</b> – <i>Comunicazioni e notificazioni per via telematica</i></p> <p>1. A decorrere dal quindicesimo giorno successivo a quello della</p>	<p><b>Art. 51.</b> – <i>Comunicazioni e notificazioni per via telematica</i></p> <p>1. A decorrere dal quindicesimo giorno successivo a quello della</p>

utenti esterni interagiscano con il sistema previa autenticazione «forte» (mediante l'utilizzo di smart card) con un punto di accesso esterno, autorizzato dal Ministero della Giustizia.

L'infrastruttura consente il **deposito telematico di documenti informatici a valore legale**, firmati digitalmente e trasmessi tramite punto di accesso e gestore centrale su canali sicuri (autenticati e criptati). Gli atti, accettati dalla cancelleria, vengono archiviati e conservati nel fascicolo informatico.

Inoltre l'art. 51 del D.L. 112/2008 del 25 giugno 2008 stabilisce che con Decreto del Ministro le notificazioni e le comunicazioni, indirizzate dagli uffici giudiziari agli avvocati o ai consulenti tecnici, vengano effettuate soltanto per via telematica, utilizzando l'infrastruttura **PCT (Processo Civile Telematico)**. Il messaggio, con allegato l'eventuale provvedimento del giudice, redatto con la postazione del magistrato o scansionato dalla cancelleria, è inviato all'indirizzo elettronico del destinatario, che corrisponde alla **casella di posta elettronica certificata** integrata nel punto di accesso (**CPECPT**). Infine, le regole tecniche del PCT prevedono anche le **notificazioni tramite ufficiali giudiziari**. In particolare, è previsto che le **richieste di notifica, avanzate dagli avvocati o dagli uffici giudiziari**, vengano inviate telematicamente, con le stesse modalità del deposito telematico degli atti di parte; l'ufficiale giudiziario, espletate le operazioni di notifica, redige la relazione di notificazione in formato elettronico, la firma digitalmente e la restituisce telematicamente al richiedente (*tratto dal «RAPPORTO DI SINTESI – Servizi telematici giustizia civile» del Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati – Marzo 2010*).

Attuale formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008	Ipotesi di nuova formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008
<p>pubblicazione nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> della Repubblica italiana dei decreti di cui al comma 2, negli uffici giudiziari indicati negli stessi decreti, le notificazioni e le comunicazioni di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata di cui all'<i>articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185</i>, convertito, con modificazioni, dalla <i>legge 28 gennaio 2009, n. 2</i>. Allo stesso modo si procede per le notificazioni e le comunicazioni previste dal <i>regio decreto 16 marzo 1942, n. 267</i>, e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale. La notificazione o comunicazione che contiene dati sensibili è effettuata solo per estratto con contestuale messa a disposizione, sul sito internet individuato dall'amministrazione, dell'atto integrale cui il destinatario accede mediante gli strumenti di cui all'<i>articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82</i>.</p>	<p>pubblicazione nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> della Repubblica italiana dei decreti di cui al comma 2, negli uffici giudiziari indicati negli stessi decreti, le notificazioni e le comunicazioni di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo di posta elettronica certificata di cui all'<i>articolo 16 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185</i>, convertito, con modificazioni, dalla <i>legge 28 gennaio 2009, n. 2</i>. Allo stesso modo si procede:</p> <p>a) per le notificazioni e le comunicazioni previste dal <i>regio decreto 16 marzo 1942, n. 267</i>, e per le notificazioni a persona diversa dall'imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale;</p> <p><b>b) per la notifica alle banche ed agli altri operatori finanziari, di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, degli atti che dispongono l'esecuzione da parte della polizia giudiziaria delegata di attività previste dall'articolo 248, comma 2. Al riguardo, anche le relative risposte provenienti dalle banche e degli altri operatori interessati, anche se negative, dovranno essere effettuate esclusivamente per via telematica.</b></p>

Attuale formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008	Ipotesi di nuova formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008
<p>2 Con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi entro il 1° settembre 2010, sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione, individuando gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 1.</p> <p>3. A decorrere dalla data fissata ai sensi del comma 1, le notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento alle parti che non hanno provveduto ad istituire e comunicare l'indirizzo elettronico di cui al medesimo comma, sono fatte presso la cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario.</p> <p>4. A decorrere dalla data fissata ai sensi del comma 1, le notificazioni e le comunicazioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, si effettuano ai sensi dell'articolo 170 del codice di procedura civile.</p> <p>5. All'articolo 16 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio</p>	<p>La notificazione o comunicazione che contiene dati sensibili è effettuata solo per estratto con contestuale messa a disposizione, sul sito internet individuato dall'amministrazione, dell'atto integrale cui il destinatario accede mediante gli strumenti di cui all'articolo 64 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.</p> <p>2. Con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, da adottarsi entro il 1° settembre 2010, sentiti l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio nazionale forense ed i consigli dell'ordine degli avvocati interessati, il Ministro della giustizia, previa verifica, accerta la funzionalità dei servizi di comunicazione, individuando gli uffici giudiziari nei quali trovano applicazione le disposizioni di cui al comma 1.</p> <p>3. A decorrere dalla data fissata ai sensi del comma 1, le notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento alle parti che non hanno provveduto ad istituire e comunicare l'indirizzo elettronico di cui al medesimo comma, sono fatte presso la cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario.</p> <p>4. A decorrere dalla data fissata ai sensi del comma 1, le notificazioni e le comunicazioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, si effettuano ai sensi dell'articolo 170 del codice di procedura civile.</p> <p>5. All'articolo 16 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio</p>



Attuale formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008	Ipotesi di nuova formulazione art. 51, D.L. n. 112/2008
<p>1934, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) dopo il primo comma è aggiunto il seguente:</p> <p>«Nell'albo è indicato l'indirizzo elettronico attribuito a ciascun professionista dal punto di accesso ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123»;</p> <p>b) il quarto comma è sostituito dal seguente: «A decorrere dalla data fissata dal Ministro della giustizia con decreto emesso sentiti i Consigli dell'Ordine, gli albi riveduti debbono essere comunicati per via telematica, a cura del Consiglio, al Ministero della giustizia nelle forme previste dalle regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile».</p>	<p>1934, n. 36, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) dopo il primo comma è aggiunto il seguente:</p> <p>«Nell'albo è indicato l'indirizzo elettronico attribuito a ciascun professionista dal punto di accesso ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123»;</p> <p>b) il quarto comma è sostituito dal seguente: «A decorrere dalla data fissata dal Ministro della giustizia con decreto emesso sentiti i Consigli dell'Ordine, gli albi riveduti debbono essere comunicati per via telematica, a cura del Consiglio, al Ministero della giustizia nelle forme previste dalle regole tecnico-operative per l'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile».</p>

Premesso quanto sopra, si pone l'ulteriore problema di attribuire alla documentazione «bancaria» così acquisita efficacia probatoria in campo penale. Al riguardo, soccorrono le disposizioni emanate con l'articolo 234 c.p.p., il quale prevede che sia consentita *«l'acquisizione di scritti o di altri documenti che rappresentano fatti, persone o cose mediante la fotografia, la cinematografia, la fonografia o qualsiasi altro mezzo»*. Quest'ultima espressione residuale lascia, quindi, aperta l'eventualità di associare la PEC e la firma digitale proprio a quest'ampia categoria di strumenti, così che l'impiego di mezzi informatici si profilerebbe non pregiudizievole sul piano della formazione delle prove e quindi della loro utilizzabilità nel corso delle investigazioni preliminari.

Tuttavia, poiché l'art. 248, comma 2, c.p.p. stabilisce che: *«per rintracciare le cose da sottoporre a sequestro o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da questa delegati possono esaminare presso banche atti, documenti e corrispondenza nonché dati, informazioni e programmi informatici. In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione»*, per rendere ancor più intellegibile l'acquisizione delle fonti di prova potrebbe essere utile inserire dopo le parole *«programmi informa-*

*tici*» l'espressione «*anche mediante l'utilizzo di idonei mezzi tecnici*», ciò con l'intento di esplicitare al di là di ogni ragionevole dubbio un utilizzo di procedure informatiche necessarie per l'esame di documenti o dati la cui acquisizione è già legittimamente prevista dal citato articolo 248.

Inoltre, per rendere ancor più aderente il dettato della previsione *de qua* al profilo soggettivo di cui all'articolo 7 del D.P.R. n. 605 del 29.09.1973, in tema di «Comunicazioni all'Anagrafe Tributaria», al termine «*banche*» dovrebbe essere aggiunta un'espressione che permetta di far riferimento alle restanti **tipologie di «Operatori Finanziari»** nei cui confronti è possibile l'acquisizione «*on line*», per ragioni tributarie, dei dati d'interesse, così come sono stati individuati nel provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 188870 del 22 dicembre 2005, cui è fatto cenno in precedenza.

Alla luce di quanto sopra ed esclusivamente per agevolare la comprensione, nello specchio che segue viene riportata la versione attuale dell'articolo 248 in contrapposizione a quella da formulare nel caso in cui si decidesse di accogliere i suddetti suggerimenti di modifica.

Attuale formulazione art. 248, comma 2, c.c.p.	Ipotesi di nuova formulazione art. 248, comma 2, c.c.p
<p>2. Per rintracciare le cose da sottoporre a sequestro o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da questa delegati possono esaminare presso banche atti, documenti e corrispondenza nonché dati, informazioni e programmi informatici.</p> <p>In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.</p>	<p>2. Per rintracciare le cose da sottoporre a sequestro o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli ufficiali di polizia giudiziaria da questa delegati possono esaminare presso banche <b>e gli altri operatori finanziari, di cui all'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605</b> atti, documenti e corrispondenza nonché dati, informazioni e programmi informatici, <b>anche mediante l'utilizzo di mezzi tecnici.</b></p> <p>In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.</p>

6. *Ipotesi di estensione della procedura delle indagini finanziarie on-line agli accertamenti svolti in materia di prevenzione antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo*

In riferimento a quanto già indicato al punto 2 della presente relazione e per opportuna completezza di trattazione, si ritiene che un ulteriore passo avanti, per incrementare ulteriormente l'efficacia a fini investi-

gativi dell'anagrafe dei rapporti, possa essere fatto con la previsione di una specifica disposizione di legge che potrebbe imporre l'obbligo di effettuare le successive richieste del Nucleo Speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza e le relative risposte degli intermediari finanziari esclusivamente per via telematica, eliminando così completamente le comunicazioni cartacee tra organi investigativi ed operatori, in entrambi i sensi.

Ciò consentirebbe, in analogia a quanto già proposto nei precedenti punti con riferimento allo svolgimento di indagini di polizia giudiziaria, di accelerare notevolmente la fase di acquisizione dei dati e delle notizie, senza appesantimenti di notifiche e trasmissioni di carteggi da e per varie parti del territorio nazionale, e permetterebbe altresì consistenti economie di risorse operative, in quanto i dati ottenuti per via informatica sono elaborabili più facilmente, con appositi strumenti applicativi utilizzati direttamente sui *files*.

Dal punto di vista organizzativo – come già visto – i Reparti del Corpo della Guardia di Finanza sono già attrezzati per attuare l'innovazione proposta, essendo dotati, fino a livello periferico, del sistema di posta elettronica certificata realizzato per lo sviluppo delle indagini finanziarie ai fini fiscali.

L'eventuale modifica normativa potrebbe essere inserita direttamente nel decreto legislativo n. 231/2007, ovvero apportando correzioni al D.P.R. n. 148/1988 o al decreto legislativo n. 195/2008 che riconoscono al Nucleo Speciale Polizia Valutaria ai fini valutari specifici poteri di indagine finanziaria.

