
I rapporti economico-finanziari tra Italia e Repubblica di San Marino*

Alberto Urbani

*Professore associato di Diritto dell'economia
nell'Università Ca' Foscari Venezia*

SOMMARIO: 1. Il problema generale delle relazioni tra uno Stato *enclave* e quello circostante e la Convenzione di Roma italo-sammarinese del 1939. - 2. Gli accordi monetari: dalla convenzione monetaria del 1981 all'avvento dell'euro. - 3. L'assetto istituzionale dell'ordinamento finanziario sammarinese. - 4. La disciplina antiriciclaggio nei due ordinamenti. - 5. Il segreto bancario nella Repubblica di San Marino.

1. Il problema generale delle relazioni tra uno Stato enclave e quello circostante e la Convenzione di Roma italo-sammarinese del 1939

I rapporti tra la Repubblica di San Marino e quella italiana, in fondo, presentano tutti i caratteri che ricorrono nelle relazioni tra due stati il territorio di uno dei quali, in ragione delle sue dimensioni assai ridotte, è interamente circondato dal territorio dell'altro, costituendone dunque un'*enclave*: il più piccolo, spesso di origini molto risalenti nel tempo⁽⁷⁶⁾, è fiero della sua storica autonomia e, sul piano economico, cerca di sopperire alle innegabili difficoltà competitive derivanti dai suoi tratti dimensionali con una legislazione di favore, atta ad attrarre capitali ed investimenti dall'estero; il secondo, invece, è correlativamente preoccupato che, stante le naturali permeabilità tra i due territori e dunque tra le due realtà economico-produttive, una politica del diritto così concepita dia luogo a forme patologiche di concorrenza tra ordinamenti, finendo

(*) Il contributo è destinato alla pubblicazione anche nel volume a cura di M. PELLEGRINI, *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2012.

(1) Per quanto riguarda la Repubblica di San Marino, le fonti più antiche che ne testimoniano l'autonomia sono fatte risalire al XIII secolo: per prime informazioni, v. D. DE BENEDETTI, *San Marino* (voce), in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, Torino, 1998, XVIII, p. 139 ss..

talvolta addirittura per rappresentare un centro nevralgico opaco nei flussi di capitali e più in generale della ricchezza.

In termini più ampi, il tema d'altronde è da tempo ben noto e studiato anche dal diritto internazionale, che si interroga circa la soggettività internazionale di quei Paesi che, appunto in conseguenza della loro estensione ridotta, rischiano di dipendere economicamente in tutto dallo stato circostante, vedendo in tal modo di fatto fortemente limitata e compressa la propria sovranità. La constatazione, tuttavia, che anche questi Stati c.d. minimi sono inseriti nell'Organizzazione delle Nazioni Unite (la Repubblica di San Marino lo è dal 2 marzo 1992) risolve in senso affermativo ogni dubbio in proposito⁽⁷⁷⁾.

Proprio tali connotati, prima di ogni altra cosa geografici, inducono gli ordinamenti nazionali coinvolti alla ricerca di accordi bilaterali, o talvolta addirittura plurilaterali, tesi a regolamentare i rapporti di reciproco "vicinato".

Per quanto riguarda l'Italia e San Marino, l'accordo organico che ancor oggi costituisce la tappa fondamentale delle relazioni tra i due Paesi è rappresentato dalla Convenzione di amicizia e buon vicinato firmata a Roma il 31 marzo 1939, cui l'Italia diede a suo tempo esecuzione con legge 6 giugno 1939, n. 1320. Il coroso provvedimento, ancor oggi in vigore, spazia dall'assistenza giudiziaria, sia in materia civile che in campo penale, a quella amministrativa, dalle misure concernenti la tutela del diritto d'autore e le privative industriali alle disposizioni in materia «finanziaria»; voce quest'ultima peraltro alquanto eterogenea, sotto la quale ricadono, tra le altre, norme concernenti la libera circolazione di merci e di prodotti, l'esenzione da dazi doganali e imposte di fabbricazione, la sovranità monetaria, la «somministrazione» da parte italiana a favore di San Marino di determinate quantità di tabacco, sale bianco e fiammiferi. Il riferimento espresso a queste tre categorie merceologiche, comunque, è emblematico del contesto, ormai risalente, in cui fu firmata la convenzione.

Gran parte dei numerosi accordi conclusi negli anni a venire sono riconducibili, per previsione espressa o in via implicita, a questa convenzione, la quale, come solennemente enuncia l'art. 1 della legge italiana di esecuzione, intende ispirare le relazioni tra i due Stati «a sentimenti di perpetua amicizia e buon vicinato» aprendo la strada ad uno spazio economico che, seppure con le precisazioni di cui appresso, per diversi aspetti può considerarsi comune.

⁽⁷⁷⁾ Per tutti, v. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*³, Torino, 2009, p. 15 s.; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*⁸, Napoli, 2010, p. 17.

2. *Gli accordi monetari: dalla convenzione monetaria del 1981 all'avvento dell'euro*

Sul piano delle relazioni economico-finanziarie reciproche, una posizione centrale è ricoperta dall'art. 47 della ricordata convenzione bilaterale del '39, concernente il conio di monete metalliche e l'emissione di banconote, ossia una delle più tipiche espressioni della sovranità statale⁽⁷⁸⁾. Al riguardo, la Repubblica di San Marino si è impegnata a non coniare monete di qualsiasi specie, se non in oro ed avvalendosi in questo caso dei servizi della Zecca italiana, fatta salva tuttavia la possibilità di stipulare un'apposita ulteriore convenzione di carattere derogatorio, tesa a consentire la coniazione di monete in metallo diverso dall'oro ma sempre servendosi unicamente della Zecca italiana; per quanto attiene invece alla monetazione cartacea, l'impegno assunto dalla c.d. repubblica del Titano è «a non emettere né direttamente, né per mezzo di enti o di istituti nazionali o stranieri, biglietti di banca o di Stato o surrogati monetari di qualsiasi specie» (art. 47, n. 2, l. n. 1320/1939, cit.).

La convenzione ulteriore prevista dall'accordo degli anni Trenta del secolo scorso è stata effettivamente stipulata tra i due Paesi il 7 dicembre 1981 e ratificata dall'Italia con legge 12 luglio 1984, n. 347, preceduta peraltro da un accordo aggiuntivo in data 10 settembre 1971, cui il nostro ordinamento diede ratifica ed esecuzione con legge 13 dicembre 1972, n. 816; più avanti, invece, le parti addivennero ad una terza convenzione in materia firmata a Roma il 21 dicembre 1991, ratificata con legge 14 febbraio 1994, n. 118⁽⁷⁹⁾. A seguito dell'insieme degli accordi ora ricordati, la Repubblica di S. Marino poté dunque coniare, attraverso la Zecca italiana, monete «identiche a quelle italiane per quanto concerne il metallo, la composizione chimica, il valore nominale, le dimensioni ed il valore intrinseco dei singoli pezzi» (art. 2, l. n. 118/1994, cit.) ed al contempo le monete di ciascuno dei due Stati hanno avuto «nel territorio dell'altro, identico corso legale e potere liberatorio nei rapporti tra i privati ed in quelli con le pubbliche casse» (art. 3, l. ult. cit.).

L'assetto normativo bilaterale sul piano valutario, così venuto articolandosi nel corso del tempo, ha dovuto tuttavia essere profondamente

⁽⁷⁸⁾ In generale, cfr. F. CAPRIGLIONE, *Moneta* (voce), in *Enc. dir.*, III aggiorn., Milano, 1999, p. 747 ss.; M. PELLEGRINI, *Banca Centrale Nazionale e Unione Monetaria Europea. Il caso italiano*, Bari, 2003, p. 19 ss..

⁽⁷⁹⁾ Per cenni, cfr. A. DI PIETRO, *San Marino (Repubblica di) - Dir. trib. e val.* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, p. 4.; più diffusamente, G. MESSA, *S. Marino e il problema valutario*, in *Riv. Guardia Fin.*, 1985, p. 629 ss..

rivisitato in occasione dell'introduzione dell'euro quale nuova divisa nazionale italiana. Il fulcro delle nuove disposizioni è dato dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea n. 1999/97/CE del 31 dicembre 1998, che ha delegato l'Italia (art. 7) a negoziare e concludere un accordo con la Repubblica di San Marino in ordine alle relazioni monetarie con l'intera Comunità, premesso il riconoscimento al piccolo Stato del diritto di utilizzare l'euro come sua divisa ufficiale e di dare corso legale alle banconote e alle monete in euro (art. 3)⁽⁸⁰⁾; a sua volta, San Marino è chiamato a collaborare attivamente nella lotta contro la contraffazione delle banconote e delle monete in euro (art. 5, comma 2). Assai rilevante è anche la disposizione (art. 6) che consente agli enti finanziari aventi sede nella Repubblica di San Marino di accedere ai sistemi di pagamento dell'area euro, alle condizioni determinate con il consenso della Banca Centrale Europea. La convenzione in parola è stata sottoscritta tra i due Paesi in data 29 novembre 2000, da parte italiana - a differenza delle precedenti occasioni - per conto della Comunità.

Per effetto dei provvedimenti appena ricordati, può ritenersi che le persone fisiche o giuridiche residenti nella Repubblica di San Marino beneficino, sul piano valutario, della stessa posizione riconosciuta alle persone fisiche o giuridiche residenti in Italia. L'affermazione è foriera di numerosi risvolti sul piano pratico, tant'è vero che è stata fatta propria anche dalla giurisprudenza a conclusione di una delicata vicenda riguardante la movimentazione di denaro contante dall'Italia verso il territorio sammarinese a fini di approvvigionamento di una banca locale⁽⁸¹⁾. Nello specifico, si trattava di giudicare della legittimità o meno del trasferimento di cospicue somme in denaro contante, attraverso una ditta portavalori specializzata, da una banca italiana ad una di San Marino, in assenza di specifiche dichiarazioni doganali: orbene, la Suprema Corte ha ritenuto tale operazione (che rappresentava e rappresenta una prassi consolidata) conforme alla legge, in considerazione, da un lato, del riferito impegno della Repubblica di San Marino a non emettere moneta propria, dall'altro, della circostanza che il rifornimento di denaro presso una banca italiana anziché direttamente presso la Banca d'Italia conseguiva dal difetto di abilitazione dell'istituto sammarinese a detenere un conto di gestione presso la Banca centrale italiana, non sottintendendo invece certamente intenti di occultamento della circolazione del denaro.

⁽⁸⁰⁾ Ai sensi dell'art. 4 della decisione, la Repubblica di San Marino conserva tuttavia la potestà di continuare ad emettere monete in oro denominate in scudi.

⁽⁸¹⁾ V. Cass. pen., sez. II, 22 gennaio 2009, n. 3172, in *Giur. it.*, 2009, p. 1749 ss., con nota di M. BODELLINI, *Sulla circolazione dei capitali tra Italia e San Marino*, *ivi*, p. 1752 ss..

3. *L'assetto istituzionale dell'ordinamento finanziario sammarinese*

Nella Repubblica di San Marino l'attività delle banche e degli altri intermediari finanziari è attualmente disciplinata dalla legge 17 novembre 2005, n. 165, «Legge sulle imprese e sui servizi bancari, finanziari e assicurativi» (in acronimo LISF), che raccoglie in un unico testo le disposizioni più rilevanti concernenti le diverse branche di attività nelle quali oggi si struttura l'industria finanziaria⁽⁸²⁾. Mentre dunque in Italia, nonostante spinte in senso contrario⁽⁸³⁾, permane un impianto normativo sostanzialmente articolato per soggetti – secondo la tripartizione classica nei comparti bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), della finanza (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria) ed assicurativo (d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle assicurazioni private), con la più recente “appendice” dei fondi pensione (d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, Disciplina delle forme pensionistiche complementari) –, il c.d. ordinamento del Titano pare viceversa avere posto le premesse per una progressiva e più marcata integrazione tra le diverse componenti dell'intermediazione finanziaria latamente intesa.

Se si scende nel dettaglio, tuttavia, le differenze tra le discipline di settore dei due Paesi risultano piuttosto contenute, come d'altronde è facile attendersi stanti da una parte il processo di naturale armonizzazione che accompagna la globalizzazione della finanza e dall'altra le contiguità non solo geografiche tra di loro. Così, ad esempio, anche secondo la legge sammarinese n. 165/2005 l'attività bancaria consiste nella raccolta del risparmio tra il pubblico congiunta all'esercizio del credito (All. 1, lett. A)) e lo svolgimento in forma imprenditoriale (corrispondente al nostro «professionale») delle attività elencate nell'Allegato 1 (che comprende tutte le principali articolazioni del mondo della finanza) è protetto da riserva (art. 3), sicché viene richiesta la preventiva autorizzazione dell'autorità di vigilanza, ossia della Banca Centrale della Repubblica

⁽⁸²⁾ In argomento, la bibliografia è scarsissima: si veda D. BALDUCCI – E. MAFFEIS – A. VALENTINI, *Operazioni & Investimenti a San Marino*, Milano, 2007, p. 47 ss..

In precedenza, la normativa bancaria sammarinese era compendiata nella legge 12 febbraio 1986, n. 21: per una presentazione ragionata, v. M. VALIGNANI, *La legge bancaria della Repubblica di San Marino*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1987, I, p. 98 ss.; inoltre, F. STOLFI, *Il sistema bancario sammarinese, ne Il fisco*, 2002, fasc. n. 1, p. 6238 ss.; A. CHEZZI – M. ALBANI, *Il sistema bancario e finanziario sammarinese*³, Rimini, 2004.

⁽⁸³⁾ Si vedano ad es. le considerazioni di C. DI NOIA – L. PIATTI, *Regolamentazione e mercato finanziario: analisi e prospettive di riforma per il sistema italiano*, in *Quaderni di finanza della Consob*, n. 30, settembre 1998, p. 52 ss..

di San Marino (cfr. art. 1, co. 1, lett. j)); peraltro, diversamente dall'iter previsto in Italia, all'autorizzazione dell'autorità tecnica in taluni casi deve seguire altresì il rilascio di un nulla osta da parte del Congresso di Stato (art. 12), e dunque dell'organo governativo, perpetuandosi in tal modo una forma di commistione tra giudizio sul piano tecnico e valutazioni di ordine politico che viceversa il nostro ordinamento ha definitivamente abbandonato da tempo⁽⁸⁴⁾. Sempre sotto il profilo delle attività esercitabili e della relativa autorizzazione di cui è necessario munirsi, è parimenti interessante osservare, proprio in quella visione evolutiva prospettica cui si è poc'anzi accennato, che la formulazione dell'art. 3 della l. n. 165/2005, nel momento in cui consente l'esercizio «di una o più» delle attività oggetto di disciplina, apre la strada a possibili integrazioni tra i diversi comparti dell'intermediazione finanziaria, per quanto il successivo art. 4, co. 2, demandi all'autorità di vigilanza il compito di determinare i casi nei quali «un'attività riservata, o un ramo di attività, deve essere svolto in via esclusiva e i casi in cui due o più attività riservate, o rami di attività, non possono essere svolti dallo stesso soggetto».

Ribadite le numerose tendenziali corrispondenze tra disciplina di settore italiana e disciplina sammarinese, intuibili esigenze di sintesi suggeriscono in questa sede di limitarsi ad evidenziare soltanto alcune altre differenze, almeno tra le più marcate e significative. Una prima, sulla quale peraltro dovremo tornare tra breve⁽⁸⁵⁾, attiene alla presenza nella legge bancaria oltreconfine di una disposizione (art. 36) che riconosce e regola il segreto bancario, norma che come noto non trova viceversa corrispondenza nell'ordinamento di casa nostra⁽⁸⁶⁾. In secondo luogo, le finalità dell'azione di vigilanza sono declinate (art. 37) in modo parzialmente diverso dalle corrispondenti disposizioni italiane, poiché per un verso, dato il tenore letterale della norma, l'obiettivo della «sana e prudente gestione dei soggetti autorizzati» sembra funzionalizzato alla «stabilità del sistema finanziario» nel suo insieme, come attesta la parola «attraverso» che lega tra loro le due finalità, laddove nel Testo unico bancario e negli altri corpi normativi paralleli le singole finalità sembrano poste invece in posizione di reciproca equiordinazione⁽⁸⁷⁾,

⁽⁸⁴⁾ Per uno spunto in questa direzione, v. già F. MERUSI, *La redazione del Testo unico bancario: problemi di tecnica legislativa*, in *Banca, impr., soc.*, 1993, p. 34; F. MOROSINI, *La vigilanza nel nuovo testo unico: profili generali*, in *Dir. banca merc. fin.*, 1995, I, p. 356 ss.

⁽⁸⁵⁾ V. *infra*, par. 5.

⁽⁸⁶⁾ Cfr., da ultimo, C. CHESSA, *Il segreto bancario*, in *L'attività delle banche*, a cura di A. Urbani, Padova, 2010, p. 50 ss..

⁽⁸⁷⁾ In argomento, tra gli altri, v. F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento finanziario verso la neutralità*, Padova, 1994, p. 136; C. LAMANDA, *Le finalità della vigilanza*, in *La nuova legge bancaria*,

per un altro la trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari assurgono a specifico obiettivo dell'azione di supervisione pubblica sull'attività, mentre l'ordinamento italiano, per quanto riguarda il comparto bancario, si limita ad elevare la trasparenza a canone orientativo della vigilanza soltanto nella materia da poco riformata del credito ai consumatori⁽⁸⁸⁾; ed ancora, il «contrasto del crimine finanziario», espressamente menzionato nella norma sammarinese, rientra tra le finalità della vigilanza del nostro Paese soltanto in via implicita, ed infine del tutto sconosciuto al quadro teleologico degli artt. 5 t.u.b., 5 t.u.f. e 3 cod. ass., almeno *apertis verbis*, è l'obiettivo di «tutela dell'immagine, della reputazione e della fiducia nel sistema finanziario della Repubblica». Una terza ed ultima differenza meritevole di essere segnalata, tra le altre, riguarda la previsione a livello legislativo dell'implementazione di un servizio di centralizzazione sui rischi creditizi, affidato alle cure della locale Banca centrale (art. 50), quando in Italia la Centrale dei Rischi trova la sua fonte di disciplina unicamente in disposizioni di rango subordinato emanate dalle autorità creditizie.

Entrambi gli ordinamenti si pongono il problema delle relazioni con le autorità di vigilanza estere e, più in generale, affrontano il tema dell'attività bancaria, finanziaria o assicurativa transfrontaliera. Sotto il primo profilo, la Repubblica di San Marino, in quanto non appartenente all'Unione Europea, può limitarsi ad autorizzare la propria autorità di vigilanza, *ex art.* 103 della legge n. 165/2005, a concludere accordi di cooperazione con le omologhe autorità estere, a condizione – in sintesi – che sia garantita la piena reciprocità nello scambio delle informazioni, che sia assicurato il segreto d'ufficio e che lo scambio di informazioni sia funzionale all'esecuzione di compiti di vigilanza. La normativa italiana invece, come noto⁽⁸⁹⁾, distingue tra autorità di vigilanza di Stati comunitari ed au-

a cura di P. Ferro Luzzi e G. Castaldi, Milano, 1996, p. 173 s.; G. SANTONI, *Commento sub art. 4*, in *L'Eurosìm*, a cura di G.F. Campobasso, Milano, 1996, p. 28; B. BIANCHI, *Commento sub art. 5*, in *Commentario al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, a cura di G. Alpa e F. Capriglione, Padova, 1998, p. 68 s.; C. RABITTI BEDOGNI, *Commento sub art. 5*, in *Il Testo Unico della intermediazione finanziaria*, a cura di C. Rabitti Bedogni, Milano, 1998, p. 65; A. URBANI, *Vigilanza bancaria e tutela del cliente*, in *Banca e finanza tra imprese e consumatori*, a cura di A. Guaccero e A. Urbani, Bologna, 1999, p. 229 ss.; per una ricostruzione parzialmente diversa in ambito assicurativo, cfr. peraltro A. LONGO, *Commento sub art. 3*, in *Il codice delle assicurazioni private*, diretto da F. Capriglione, Padova, 2007, p. 30.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. A. URBANI, *La vigilanza sui soggetti esercenti il credito ai consumatori*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, in corso di pubblicazione, par. 2.1.

⁽⁸⁹⁾ Per tutti, ampiamente, L. FORLATI PICCHIO, *Il trattamento di imprese bancarie di Stati terzi nella CEE*, in *La concorrenza bancaria*, a cura di L.C. Ubertazzi, Milano, 1985, p. 95

torità di Stati extracomunitari, nel secondo caso rendendo lo scambio di informazioni facoltativo e non obbligatorio (come attesta il «può» di cui al comma 7 dell'art. 7 t.u.b., con norme analoghe anche nel Testo unico della finanza e nel codice delle assicurazioni), e comunque condizionato alla preventiva conclusione di accordi di cooperazione e al riscontro di equivalenti obblighi di riservatezza. Analoga dicotomia si ripropone con riguardo all'attività transfrontaliera, rendendosi applicabile nei rapporti dell'Italia con San Marino il regime valevole con gli ordinamenti extracomunitari (ad esempio per quanto riguarda lo stabilimento sul territorio nazionale di succursali di intermediari sammarinesi, o viceversa)⁽⁹⁰⁾; la legge n. 165/2005 distingue invece unicamente tra attività all'estero di soggetti autorizzati sammarinesi (art. 74) e attività di soggetti esteri (art. 75), prescrivendo nel primo caso soltanto un obbligo di comunicazione e imponendo nell'altro l'ottenimento di un'autorizzazione.

Ad ogni modo, nonostante l'astratta previsione in entrambi gli ordinamenti della possibilità di stipulare appositi protocolli d'intesa per favorire la cooperazione tra le rispettive autorità di vigilanza, ad oggi i due Paesi non sono riusciti ad addivenire ad un accordo: nel settembre del 2011, notizie di stampa hanno riferito che le due Banche centrali erano ormai prossime alla sottoscrizione di un *memorandum*, quando però le dimissioni dei vertici dell'organo di vigilanza sammarinese hanno di fatto interrotto l'*iter* approvativo⁽⁹¹⁾. Allo stato, dunque, le relazioni tra le due autorità sono sostanzialmente lasciate di volta in volta alle libere determinazioni dei propri uffici: se, sul piano formale, a prima vista l'ordinamento finanziario sammarinese appare modellato per svariati profili su quello italiano, cosicché il dialogo dovrebbe risultare ipoteticamente agevolato, in termini concreti le autorità locali paiono spesso riservarsi, nei rapporti con le corrispondenti autorità di settore estere, ampi margini di autonomia decisionale.

ss.; F. CAPRIGLIONE, *Relazioni con le imprese bancarie di Paesi terzi*, in *Diritto bancario comunitario*, a cura di G. Alpa e F. Capriglione, Torino, 2002, p. 177 ss.

⁽⁹⁰⁾ Per un'ampia disamina riferita al caso specifico dell'offerta di quote di organismi di investimento collettivo, v. M. BODELLINI, *I profili transfrontalieri dell'offerta di parti di organismi di investimento collettivo in Italia e a San Marino*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2010, I, p. 661 ss..

⁽⁹¹⁾ S.A., *Vigilanza bancaria congiunta tra l'Italia e San Marino*, in *Italia Oggi* del 26 settembre 2011, p. 20.

4. La disciplina antiriciclaggio nei due ordinamenti

In apertura di discorso si è evidenziato come gli Stati c.d. minori affrontino spesso il *gap* competitivo che deriva dalle dimensioni ridotte del loro territorio adottando una politica orientata a favorire l'afflusso di capitali dall'estero, al punto da specializzarsi talvolta in centri finanziari che, seppure concentrati sotto il profilo spaziale, si presentano di importanza considerevole per i volumi trattati. Quando ciò accade, il rischio che normalmente se ne fa derivare di infiltrazioni dell'economia criminale assume per l'ordinamento in questione una rilevanza per certi versi di gran lunga più contenuta rispetto agli altri Paesi, giacché i conseguenti vantaggi prodotti dalla floridezza delle istituzioni finanziarie sono apprezzati *in loco*, mentre i danni causati al tessuto economico-produttivo generale sono distribuiti in modo diffuso, per la maggior parte anzi ben al di fuori dei confini nazionali. Di qui la tentazione per le autorità di questi Stati di non impegnarsi con la dovuta determinazione nel contrasto dell'illegalità finanziaria, adottando ad esempio legislazioni repressive e preventive solo formalmente rigorose e conformi agli *standard* internazionali raccomandati, ma tra le cui maglie in realtà le organizzazioni criminali possono inserirsi per realizzare operazioni contrarie al corretto ordine economico.

Stante questa premessa di carattere generale, si possono capire pertanto le preoccupazioni manifestate al riguardo dallo Stato italiano nei confronti dell'*enclave* sammarinese, specie se si tiene conto che fino al settembre del 2009 la Repubblica del Titano era inserita tra i Paesi che il Comitato di esperti del Moneyval⁽⁹²⁾ considerava carenti sotto il profilo della disciplina interna di lotta al riciclaggio⁽⁹³⁾.

A partire dal 2008, tuttavia, la Repubblica di San Marino si è dotata di una legislazione antiriciclaggio allineata ai criteri suggeriti in sede internazionale⁽⁹⁴⁾. La legge 17 giugno 2008, n. 92, d'altronde, è ampiamente

⁽⁹²⁾ Il Moneyval è un'organizzazione nata nel 1977 per iniziativa del Consiglio d'Europa e deputata alla valutazione dell'efficacia delle normative nazionali in materia antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo: in argomento, v. A. PAVESI, *Il Consiglio d'Europa*, in *Profili internazionali dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti*, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, Ufficio Italiano dei Cambi, Roma, 2004, p. 177 ss..

⁽⁹³⁾ Cfr., in proposito, le informazioni fornite da P. VALENTE, *Lotta sovranazionale al riciclaggio. Principi, metodi e raccomandazioni. L'azione di San Marino, ne Il fisco*, 2009, fasc. n. 1, p. 6624 ss. e 6633.

⁽⁹⁴⁾ In particolare, meritano di essere ricordate al riguardo le raccomandazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI) contro il riciclaggio del denaro di provenienza illecita e contro il finanziamento del terrorismo: in argomento, v. i contributi

ispirata alla disciplina italiana riveniente, nel suo assetto riformato, dal d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ricalcandone sia l'impianto d'insieme che molte soluzioni specifiche⁽⁹⁵⁾.

Così, dopo una norma di apertura contenente un elenco di definizioni utili per la corretta interpretazione dell'intero testo (tra le quali, al comma 2, anche la definizione di «riciclaggio», valevole come in Italia ai soli fini del provvedimento nel quale è inserita, affiancandosi a questa quella prevista in ambito penale dall'art. 199-*bis* c.p., omologo dell'art. 648-*bis* c.p. italiano), la l. n. 92/2008 innanzi tutto istituisce presso la Banca centrale locale l'Agenzia di Informazione Finanziaria, corrispondente all'Unità di Informazione Finanziaria operativa presso la Banca d'Italia e parimenti dotata di autonomia e indipendenza; anche le funzioni dei due organismi possono dirsi analoghe, sostanziandosi primariamente nella raccolta delle segnalazioni di operazioni sospette e nel loro approfondimento, nella vigilanza sul rispetto degli obblighi derivanti dalla normativa primaria e secondaria in materia e nella collaborazione con le altre autorità, nazionali ed internazionali.

Notevoli affinità si riscontrano altresì sul piano degli strumenti preventivi. Pur con qualche differenza che rende ad onore del vero la disciplina sammarinese in alcuni punti sensibilmente meno incisiva di quella italiana, in entrambi gli ordinamenti l'edificio allestito per il contrasto del riciclaggio poggia infatti su quattro pilastri fondamentali: gli obblighi di adeguata verifica della clientela, ossia di identificazione del cliente all'atto dell'instaurazione di un rapporto continuativo ovvero dell'esecuzione di operazioni occasionali o di prestazioni di importo superiore a 15.000 euro, anche frazionate (cfr. artt. 21 ss., l. n. 92/2008, cit.), obblighi che a seconda dei casi possono essere semplificati ovvero rafforzati in base a criteri di proporzionalità rispetto al rischio stimato; in secondo luogo (con un'inversione rispetto all'ordine espositivo seguito dalla corrispondente norma italiana, che se ne occupa solo dopo aver disciplinato gli altri tre profili in argomento), le limitazioni all'uso del denaro contante e dei titoli al portatore (art. 31, l. ult. cit.), con l'importante avvertenza che il limite di importo entro il quale la circolazione del denaro o dei titoli

di A. BALDASSARRE, L. CRISCUOLO, M. GARA e A. PAVESI, in *Profili internazionali dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti*, a cura di M. Condemi e F. De Pasquale, cit., p. 277 ss. e 441 ss., nonché A. URBANI, *Disciplina antiriciclaggio e ordinamento del credito*, Padova, 2005, p. 257 ss..

⁽⁹⁵⁾ Per una presentazione ed anche per un raffronto con la corrispondente disciplina italiana, cfr. M. BODELLINI, *Il sistema antiriciclaggio sammarinese a confronto con quello italiano*, in *Notariato*, 2009, p. 560 ss.; ID., *La nuova disciplina antiriciclaggio della repubblica di San Marino: differenze e somiglianze con il modello italiano*, in *Dir. economia*, 2009, p. 331 ss..

resta libera è fissata a 15.000 euro, ben al di sopra pertanto del rigore proprio della legislazione di casa nostra, che di recente ha attestato la soglia in parola a soli 1.000 euro⁽⁹⁶⁾; ancora, gli obblighi di registrazione dei dati raccolti in esecuzione degli adempimenti di adeguata verifica della clientela (art. 34 s., l. n. 92/2008, cit.), dovendo tuttavia conservare le informazioni raccolte in un archivio informatizzato per un periodo di cinque anni, e non di dieci come richiesto dalla normativa italiana; infine, gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo (art. 36 ss., l. n. 92/2008, cit.). A corredo, ulteriori disposizioni (solo in parte desunte dalla disciplina del nostro Paese) riguardanti le procedure ed i controlli interni e la formazione del personale, nonché misure specifiche per il contrasto del terrorismo e del suo finanziamento ed altre riguardanti il personale di polizia, oltre ad un articolato quadro di sanzioni penali e amministrative.

Una, seppur rapida, riflessione a parte merita la questione della disciplina antiriciclaggio applicabile nei confronti delle società fiduciarie. Nel diritto sammarinese, infatti, le società fiduciarie, in quanto rientranti tra i c.d. «soggetti designati», da un lato sono tenute, tra gli altri aspetti, all'assolvimento degli obblighi di adeguata verifica verso la propria clientela, dall'altro però, presumibilmente proprio perché sottoposte alle prescrizioni in argomento e dunque potendosi assumere già instaurato un adeguato presidio di contrasto del fenomeno criminale⁽⁹⁷⁾, beneficiano a loro volta del regime di adeguata verifica semplificata nei loro confronti da parte degli altri «soggetti designati». Il d.lgs. n. 231/2007 italiano adotta invece una disciplina parzialmente diversa, ancora una volta più restrittiva di quella oltreconfine, per quanto una recente modifica normativa abbia ora attenuato siffatte differenze. Per vero, sotto il profilo della sottoposizione agli obblighi di adeguata verifica della clientela (al pari di quelli di registrazione e di quelli di segnalazione), anche nella legislazione di casa nostra le società fiduciarie figurano tra gli intermediari finanziari chiamati a concorrere nel contrasto del riciclaggio, comparando nell'elenco di cui all'art. 11 del decreto in parola. A differenza tuttavia delle corrispondenti società sammarinesi, nell'impianto originario del d.lgs. n. 231/2007 le fiduciarie italiane non

⁽⁹⁶⁾ Cfr. art. 49, d.lgs. n. 231/2007, nel testo da ultimo modificato ad opera dell'art. 12 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214; nel testo originario del decreto, però, questo limite di importo era stabilito in 5.000 euro, soglia poi più volte modificata in aumento o in diminuzione nel volgere di breve tempo: su queste vicende, v. i puntuali rilievi di A. MINTO, *Le "canne al vento" della disciplina antiriciclaggio: brevi riflessioni a margine di alcune disposizioni del d.l. n. 78/2010*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2010, I, p. 149 ss..

⁽⁹⁷⁾ Così infatti M.. BODELLINI, *op. ult. cit.*, p. 345; P. VALENTE, *op. cit.*, p. 6631, nt. 40.

godevano dell'assoggettamento all'adeguata verifica semplificata, dando luogo di fatto ad una duplicità di controlli (ossia di tutti i destinatari degli obblighi antiriciclaggio nei confronti delle società fiduciarie, e delle società fiduciarie nei confronti dei fiducianti); la riforma generale dei soggetti operanti nel settore finanziario recata dal d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141 ha peraltro innovato profondamente anche la disciplina delle società finanziarie, enucleandone alcune che - in ragione dell'attività esercitata, della natura degli eventuali soci controllanti, della forma giuridica, o dell'ammontare del capitale sociale - sono sottoposte ad una più penetrante forma di vigilanza da parte della Banca d'Italia proprio in ordine al rispetto della disciplina antiriciclaggio (si veda in proposito il nuovo testo dell'art. 199 t.u.f.)⁽⁹⁸⁾: così "tranquillizzato", il legislatore delegato ha dunque ritenuto di poter estendere anche a queste specifiche società fiduciarie il regime agevolato della sottoposizione alla verifica semplificata (cfr. infatti la lett. m-bis) introdotta nell'art. 11, co. 1, d.lgs. n. 231/2007), mentre nei confronti delle restanti rimane in vigore l'assoggettamento alla verifica piena (cfr. art. 11, co. 2, lett. a), d.lgs. ult. cit., anch'essa coerentemente modificata ad opera del d.lgs. n. 141/2010). Per le prime ne consegue, come anticipato, la sopravvenuta somiglianza al regime già da tempo applicabile a tutte le società fiduciarie con sede legale nella Repubblica di San Marino.

5. Il segreto bancario nella Repubblica di San Marino

Si è già sopra riferito, al par. 3, che la legislazione bancaria sammarinese, diversamente da quella italiana, riconosce espressamente il segreto bancario. In particolare, l'art. 36 LISF⁽⁹⁹⁾ vieta di divulgare dati e notizie acquisite nell'esercizio delle attività *lato sensu* finanziarie coperte da riserva a qualsivoglia esponente aziendale, sia di vertice che appartenente al personale dipendente, così come ai collaboratori occasionali e a quelli esterni; divieto analogo riguarda i soggetti nella medesima posizione, ma presso società cui l'intermediario abbia esternalizzato determinate funzioni che abbiano implicato la trasmissione di quei dati e notizie. L'obbligo di mantenere il segreto permane anche una volta cessato il rapporto di lavoro, la carica, la funzione o l'incarico professionale.

⁽⁹⁸⁾ Per una prima disamina delle modifiche introdotte, v. E. RUGGIERO, *La riforma della disciplina delle società fiduciarie*, in *Trusts e attività fiduciarie*, 2011, p. 521 ss..

⁽⁹⁹⁾ Per un ampio commento, v. P. VALENTE, *Il segreto bancario nella Repubblica di San Marino tra normativa consolidata e prospettive di riforma*, ne *Il fisco*, 2010, fasc. n. 1, p. 213 ss..

Il divieto si arresta però nel caso di indagini penali e nei confronti di taluni soggetti pubblici interni, quali soprattutto la Banca Centrale nazionale e l'Agenzia di Informazione Finanziaria, nonché gli enti deputati allo scambio diretto di informazioni con gli omologhi organi esteri, in base ad accordi internazionali. Interessanti sono anche i casi, elencati al comma 6, nei quali è la legge stessa ad escludere trattarsi di ipotesi di violazione del segreto: così, ad esempio, quando la comunicazione avvenga nell'ambito di un contenzioso in corso tra il «soggetto autorizzato» – ossia, in sintesi, l'intermediario o il professionista – e il cliente, ancorché – si noti – tale comunicazione attenga ad un rapporto tra le parti diverso da quello oggetto del contendere, con il solo limite dell'inerenza alla difesa processuale.

Con norma infine per certi versi vicina all'art. 119, co. 4, t.u.b. – che peraltro la declina nel contesto della ben diversa disciplina di trasparenza bancaria – l'art. 36, co. 7, LISF abilita l'erede, il procuratore di una procedura concorsuale, il tutore o il curatore ad ottenere dati e notizie coperti da segreto, anche se riferiti ad un periodo anteriore alla morte o al provvedimento giudiziale di nomina.

Tutto ciò premesso con riguardo specifico alla disciplina sammarinese posta espressamente a protezione del segreto bancario, in termini più generali occorre tuttavia avere presente che invece, sul piano pratico, l'opacità garantita al cliente trova, ovunque, la sua principale e più frequente ragion d'essere nell'intento di quest'ultimo di sottrarsi all'imposizione fiscale nel Paese d'origine: pertanto, qualora i due ordinamenti – quello cioè di origine del cliente e quello dello Stato dove opera l'intermediario – raggiungano un accordo teso a regolare bilateralmente il trattamento tributario del rapporto, l'utilità concreta del segreto bancario perde agli occhi del cliente, tanto attuale quanto potenziale, molto del suo *appeal*.

Di qui gli sforzi compiuti a monte, ossia a livello internazionale, tesi a promuovere convenzioni di questo genere. In particolare, in ambito OCSE già da un decennio è stato predisposto un modello di accordo contro le doppie imposizioni e per lo scambio di informazioni, c.d. TIEA (*Tax Information Exchange Agreement*)⁽¹⁰⁰⁾: nel momento in cui uno Stato raggiunge il numero minimo di dodici di questi accordi, viene incluso in una lista c.d. «*white*», ossia di ordinamenti cooperativi sul fronte dello scambio di informazioni.

⁽¹⁰⁰⁾ In generale, sull'argomento, v. P. ADONNINO, *Lo scambio di informazioni fra amministrazioni finanziarie*, in *Diritto tributario internazionale*, coordinato da V. Uckmar, Padova, 2005, p. 1125 ss., partic. p. 1159 ss.; P. VALENTE, *I Tax Information Exchange Agreements (TIEAs). Disposizioni Ocse su scambio di informazioni con paradisi fiscali*, ne *Il fisco*, 2009, fasc. n. 1, p. 5781 ss..

La Repubblica di San Marino ha raggiunto l'obiettivo nel 2009, come riconosciuto dal *Progress Report* dell'OCSE del 25 settembre di quell'anno, sicché secondo i parametri valutativi internazionali a tutti gli effetti non può più essere considerato un «paradiso fiscale»⁽¹⁰¹⁾. Anzi, sempre in argomento, assai di recente il Consiglio Grande e Generale sammarinense ha approvato la l. 22 luglio 2011, n. 106, recante «*Disposizioni per l'implementazione dell'assistenza fiscale internazionale attraverso lo scambio di informazioni*», che sembra testimoniare un percorso di reale e concreto avvicinamento di questo ordinamento agli *standard* in punto di scambio di informazioni e, più in generale, di *disclosure* internazionale: in virtù della nuova disciplina, infatti, lo scambio di informazioni su richiesta viene garantito da San Marino non soltanto nei riguardi di quegli Stati con i quali la Repubblica ha sottoscritto accordi specifici sulla cooperazione amministrativa in ambito fiscale, bensì anche rispetto a quelli con i quali non sussistono obblighi convenzionali reciproci⁽¹⁰²⁾.

È importante osservare che i giudizi di organizzazioni internazionali come il GAFI⁽¹⁰³⁾ o l'OCSE producono effetti assai rilevanti anche sul piano della disciplina antiriciclaggio⁽¹⁰⁴⁾, giacché l'appartenenza di un Paese al novero dei Paesi c.d. equivalenti - nel quale cioè siano prescritti obblighi paragonabili a quelli imposti dai provvedimenti dell'Unione Europea in materia, accompagnati dalla previsione di controlli circa il loro rispetto - consente l'applicazione del regime semplificato di adeguata verifica della clientela (cfr., per l'ordinamento italiano, l'art. 25, co. 1, lett. c), e co. 2, d.lgs. n. 231/2007, cit.) mentre, per converso, l'inclusione nella c.d. «*black list*» comporta il divieto di instaurare o proseguire un rapporto continuativo ovvero comunque di eseguire operazioni di cui siano parte, direttamente o anche solo indirettamente, società fiduciarie,

(101) Cfr. P. VALENTE, *Lotta sovranazionale al riciclaggio*, cit., p. 6627 s., nt. 35; ID., *Il segreto bancario nella Repubblica di San Marino tra normativa consolidata e prospettive di riforma*, cit., p. 217, nt. 19.

(102) Per un'illustrazione della novella, v. P. VALENTE - L. BECCARI - C. ALAGNA, *Scambio di informazioni in materia fiscale: la nuova normativa di San Marino*, ne *Il fisco*, 2011, fasc. n. 1, p. 5187 ss..

(103) V. *supra*, nt. 19.

(104) V. A. BALDASSARRE - M. CONDEMI, *I centri offshore*, in *Profili internazionali dell'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio di capitali illeciti*, a cura di M. Condemì e F. De Pasquale, cit., p. 213 ss.; per una valutazione di ordine economico, v. invece F. CASTELLI - D. MASCIANDARO, *Integrazione dei mercati finanziari, riciclaggio e paradisi fiscali*, in *Mercati finanziari e riciclaggio*, a cura di F. Bruni e D. Masciandaro, Milano, 1998, p. 1 ss. e, più di recente, L. BORLINI, *Issues of the International criminal regulation of money laundering in the context of economic globalization*, in *Dir. comm. internaz.*, 2008, p. 37 ss., partic. p. 54 ss., ove anche ampia bibliografia di riferimento.

trust⁽¹⁰⁵⁾, società anonime o controllate attraverso azioni al portatore (si veda l'art. 28, co. 7-*bis* e 7-*ter*, d.lgs. n. 231/2007, cit.)⁽¹⁰⁶⁾.

In sostanza, dunque, nonostante i persistenti margini di elasticità applicativa che continuano ad improntare di sé importanti segmenti della legislazione bancaria e finanziaria sammarinese e talora anche la già evidenziata minore incisività di talune disposizioni specifiche rispetto alle corrispondenti norme italiane, negli ultimi tempi pare assistersi ad un impegno significativo delle autorità locali per dotare l'ordinamento del piccolo Stato di un quadro di regole, nella materia dei rapporti economico-finanziari con l'estero, improntate ad una più accentuata trasparenza e ad una maggiore collaborazione internazionale, così da evitare che le tendenze in atto a livello globale all'implementazione di strumenti sempre più incisivi finalizzati ad isolare i Paesi c.d. «*off shore*» caratterizzati da maggiore opacità in materia possano tramutare in danno i vantaggi sin qui tradizionalmente assicurati dalla propria posizione di *enclave*.

Abstract

Because of geography, the economic and financial relations between Italy and San Marino have specific characteristics: the small size of the latter, in fact, led to the adoption of a regulatory framework favorable to attract foreign capital, but at the same time virtually suitable to be involved in illegal movement of money. Despite the peculiarities of San Marino (with regard to the structure of Supervisory Authorities, anti-money laundering discipline and bank secrecy arrangement), especially if compared to the Italian ones, it seems that in the last years the "Titan Republic" has been directing towards a framework characterized by greater transparency and increased international cooperation.

⁽¹⁰⁵⁾ Si rilevi, incidentalmente, che la Repubblica di San Marino si è dotata di un'articolata legislazione in materia di *trust* e fiduciaria: si veda, in particolare, la l. 1° marzo 2010, n. 42, disciplinante «l'istituto del *trust*», sino alla recentissima istituzione, ad opera della l. cost. e l. qualificata 26 gennaio 2012, n. 1, della Corte per il *Trust* e i rapporti fiduciari.

⁽¹⁰⁶⁾ Sul punto, con specifico riferimento alla Repubblica di San Marino, v. M. BODELLINI, *op. ult. cit.*, p. 357; più in generale, cfr. invece G. MARINO, «*Titolare effettivo*» e possessori di reddito: sovrapposizioni, innesti e (probabili) mutazioni genetiche, in *Riv. dir. trib.*, 2011, I, p. 193.