

CONVEGNO
LA TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI
10 MAGGIO 2012

AVVOCATURA DELLO STATO - ROMA

**LA TRACCIABILITA' DEI FLUSSI FINANZIARI CON RIFERIMENTO AL
RICICLAGGIO DEL DENARO**

Prof. Avv. **Giuseppe Godano**

1. INTRODUZIONE

Tratterò l'argomento della tracciabilità dei flussi finanziari da un'angolazione particolare: il contrasto al fenomeno del riciclaggio del denaro (*money laundering*)

Non solo perché la trasparenza delle operazioni e la tracciabilità delle transazioni rappresentano uno strumento essenziale per il contrasto del riciclaggio del denaro ma anche perché l'esperienza acquisita nel contrasto al fenomeno del riciclaggio è per molti versi applicabile anche per il contrasto ad altri rilevanti rischi di illegalità quali quelli connessi con la gestione dei flussi finanziari degli appalti pubblici, con l'evasione fiscale, con la corruzione, con l'economia sommersa.

La pervasività dei flussi finanziari, la finanziarizzazione dell'economia sono sotto gli occhi di tutti. Non mi soffermerò sulle cause del fenomeno che ormai ha assunto un andamento inarrestabile almeno da un ventennio a questa parte: basti ricordare la libertà dei movimenti di capitali a livello mondiale, l'innovazione finanziaria, lo sviluppo dei canali telematici. I riciclatori, infatti, delocalizzano le attività nei paesi in cui il loro costo è più basso, ne frazionano le fasi tra diversi ordinamenti per renderne più difficile la ricostruibilità, investono dove il rendimento è più elevato.

In sostanza, sfruttano i vantaggi della globalizzazione, in termini di disponibilità di uno scacchiere operativo più ampio, di possibilità di arbitraggi regolamentari tra giurisdizioni, di rapporti preferenziali con ordinamenti non cooperativi e ricorrono agli strumenti più evoluti di movimentazione e investimento dei fondi, avvalendosi delle moderne tecnologie informatiche e degli strumenti finanziari innovativi.

La caratteristica principale del riciclaggio è quella di essere un reato che consente di ottenere l'effettiva disponibilità dei proventi di altri reati commessi in precedenza (cd. "reati presupposto"). Il riciclaggio non rappresenta un mero elemento accessorio rispetto ai reati che lo precedono, ma costituisce un'autonoma attività criminale, con una marcata connotazione economico-finanziaria, che è data dalla capacità di trasformare la liquidità di provenienza illecita in potere d'acquisto effettivo, utilizzabile per scopi di consumo, risparmio o investimento.

Il *money laundering* rende convenienti le attività criminali favorendo la realizzazione di ingenti proventi; altera le condizioni di concorrenza nei mercati; incide sul corretto funzionamento del sistema bancario e finanziario; consente alla criminalità di accrescere il controllo sul territorio, di acquisire consenso sociale, di insinuarsi nei meccanismi del potere, influenzando anche decisioni amministrative e politiche.

La pericolosità del riciclaggio si accresce nel contesto attuale, caratterizzato da una grave e perdurante crisi economico/finanziaria. Non è un caso che, sotto la spinta della crisi, la comunità internazionale sia stata recentemente indotta ad avviare una più incisiva azione di contrasto ai

paradisi fiscali e che, nel nostro Paese, si stia ridando vigore alla lotta al contante rivedendo al ribasso le altalenanti soglie di tracciabilità.

Il seguito della trattazione si incentrerà sulle iniziative assunte in sede internazionale per il contrasto al riciclaggio, sulle linee generali di recepimento della normativa italiana e su un argomento centrale per il tema del convegno: quello della limitazione alla circolazione di contante

2. LE INIZIATIVE ASSUNTE IN SEDE INTERNAZIONALE. IL GAFI E LA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Il principale gruppo internazionale che si occupa del contrasto al riciclaggio del denaro è il gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI), costituito nel 1989 a Parigi in sede OCSE per iniziativa del G7 e composto dai rappresentanti dei governi cui fanno capo le più importanti piazze economiche e finanziarie. Del GAFI fanno attualmente parte 34 membri. Nel tempo, quella che doveva essere una task force temporanea è divenuta una sorta di conferenza internazionale permanente, avente sede presso l'OCSE.

In linea generale, il GAFI verifica i sistemi di controllo del riciclaggio dei paesi aderenti e, tramite proprie Raccomandazioni recanti adeguate misure di prevenzione e contrasto del riciclaggio, promuove e orienta l'evoluzione virtuosa delle normative nazionali.

Le 40 Raccomandazioni del GAFI, aggiornate per l'ultima volta nel corso di quest'anno, sono regole che, pur non avendo forza di vere e proprie norme giuridicamente vincolanti, hanno fondamentale rilievo nella strategia complessiva dei controlli ai fini della prevenzione del riciclaggio. Pur non avendo in sé forza vincolante né per i Paesi membri del GAFI, né per quelli esterni, si iscrivono in un'attività *lato sensu* definibile come *moral suasion*, assumendo forza vincolante in forma mediata, solo allorché esse vengono successivamente richiamate e fatte proprie da atti giuridicamente vincolanti. La presenza nel GAFI, all'interno delle varie delegazioni, di rappresentanti di ministeri finanziari, degli interni, della giustizia, di banche centrali e autorità di vigilanza, di organismi investigativi, ha assicurato efficacia alla sua azione nel corso del tempo attraverso una qualificata e coerente traduzione nei singoli paesi dei principi fissati a livello internazionale.

Il tema del riciclaggio è stato affrontato altresì in sede comunitaria. Vale la pena ricordare che le direttive comunitarie, dato l'obbligo di recepimento negli ordinamenti nazionali, hanno un grado di efficacia assai maggiore delle mere raccomandazioni internazionali. La disciplina comunitaria è oggi costituita dalla direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo. La direttiva consolida il diritto esistente, abrogando le due direttive precedenti (91/308/CEE e 2001/97/CE) e introduce significative novità specie nel campo della "verifica adeguata della clientela" (*customer due diligence*, nel testo inglese), adeguandosi così ai più recenti sviluppi delle sedi internazionali.

Mi limiterò ad esaminare la normativa internazionale per quanto riguarda il tema della tracciabilità. Un riferimento specifico alla tracciabilità delle transazioni si rinviene nella Raccomandazione n. 11 del GAFI (tenuta dei conti). Tale Raccomandazione così si esprime: "le istituzioni finanziarie devono mantenere, per almeno 5 anni tutte le necessarie evidenze sulle transazioni, domestiche e internazionali, al fine di aderire rapidamente alle richieste di informazioni delle autorità competenti. Tali evidenze devono essere sufficienti per permettere la ricostruzione delle transazioni individuali". Una simile norma è contemplata anche nella direttiva comunitaria. Si tratta in sostanza di perseguire l'obiettivo della trasparenza, che si concretizza nella previsione del dovere di registrare in apposite strutture i dati identificativi dei soggetti che pongono in essere le operazioni con contenuto economico. Ciò consente la ricostruzione a posteriori dei vari passaggi delle operazioni finanziarie.

Un'altra importante applicazione del principio della tracciabilità è la specifica attenzione che le Raccomandazioni GAFI richiedono agli intermediari nell'individuare e, conseguentemente, identificare il *beneficial owner*, ossia l'effettivo soggetto economico nell'interesse del quale viene effettuata un'operazione o viene intrattenuto un rapporto d'affari. L'individuazione del *beneficial owner* che assume particolare rilievo nei casi in cui la procedura di identificazione coinvolge strutture societarie o altre persone giuridiche, risponde ad esigenze di trasparenza e di buona gestione: la possibilità di ricondurre le singole operazioni ovvero i singoli rapporti ad una persona fisica permette agli intermediari non solo di avere una corretta valutazione del rischio di riciclaggio associato a una transazione o a una posizione in essere, ma consente loro altresì di assumere elementi informativi indispensabili per apprezzare la capacità di credito e l'affidabilità della propria clientela.

Anche la terza direttiva (art.3.6) si occupa del *beneficial owner*, catalogando il "titolare effettivo" come "la persona o le persone fisiche che, in ultima istanza, possiedono o controllano il cliente e/o la persona fisica per conto delle quali viene realizzata una attività". La definizione prende spunto dal testo delle Raccomandazioni GAFI ma la integra, al fine di garantire una maggiore operatività, con il riferimento a percentuali prefissate di proprietà o controllo (ad es. 25% delle azioni di una società). Pertanto con riferimento alla definizione di *beneficial owner* la terza direttiva prevede un'integrazione fra la tesi "sostanzialista", basata sul potere di controllo effettivamente esercitabile, e quella formalista basata sulla quota di capitale posseduto. Il conflitto fra queste due concezioni ha dato adito a problemi di mancanza di omogeneità in sede di recepimento della direttiva da parte dei singoli stati membri.

Un ulteriore problema che va al cuore del meccanismo di tracciabilità, è costituito in sede internazionale dalla presenza di paesi e territori non cooperativi (NCCT, secondo l'acronimo inglese), paesi che sono al di fuori del circuito GAFI e che comunque non riconoscono in tutto o in parte le raccomandazioni del GAFI.

La cooperazione internazionale infatti può essere pregiudicata non solo da norme di legge o regolamentari che direttamente limitano lo scambio di informazioni su possibili casi di riciclaggio, ma soprattutto dalla presenza di meccanismi bancari, finanziari e societari che – consentendo l'esecuzione di transazioni finanziarie formalmente o sostanzialmente anonime – indirettamente precludono la possibilità di cooperare con controparti estere.

Il GAFI ha lavorato lungamente sulla definizione di paese non cooperativo. In particolare nell'area della legislazione bancaria sono considerati indici di non cooperazione l'inadeguatezza della regolamentazione e le carenze dell'attività di vigilanza; la possibilità di costituire una banca o un'altra istituzione finanziaria senza dover richiedere alcuna autorizzazione o iscrizione in pubblici registri; l'assenza di controlli sull'onorabilità del management e dei partecipanti al capitale dell'intermediario bancario o finanziario; l'esistenza di conti anonimi o con nomi palesemente fittizi; la mancanza di disposizioni imperative circa l'obbligo delle istituzioni finanziarie di verificare l'identità del cliente o del reale beneficiario del rapporto; la mancata previsione di obblighi di conservazione dei dati relativi ai clienti, ovvero l'esistenza di ostacoli di natura pratica o giuridica che impediscono all'autorità amministrativa o giudiziaria di accedere ai dati stessi. Un ulteriore grave ostacolo alla collaborazione internazionale è rappresentato dalla possibilità di opporre il segreto bancario alle autorità amministrative o giudiziarie impegnate nell'azione di contrasto al riciclaggio finanziario.

Per quanto riguarda invece il diritto societario la non cooperazione viene desunta dall'esistenza di meccanismi che, mediante l'interposizione di una società o di un altro ente, non consentono l'identificazione del reale beneficiario dell'operazione ovvero delle persone che costituiscono il management della società. Sotto quest'ultimo profilo, nel campo del diritto societario, sono fioriti numerosi strumenti (in maniera specifica negli ordinamenti di derivazione anglosassone) che consentono di celare il reale titolare di una determinata operazione finanziaria: è il caso, ad esempio, delle *shell* e delle *shelf companies* di taluni tipi di trust, delle azioni al portatore. Tali

strumenti, impedendo l'identificazione del *beneficial owner*, trasferiscono l'anonimato dal campo societario a quello finanziario.

3. LE INIZIATIVE NAZIONALI: IL RUOLO DELLA BANCA D'ITALIA

L'Italia ha recepito la direttiva 2005/60 a fine 2007 col d.lgs. 231/07.

La disciplina italiana, per quanto tecnicamente migliorabile, è tra le più avanzate e fedeli alle direttive comunitarie e agli orientamenti internazionali. Questi, da un approccio inizialmente minimalista, che prevedeva la collaborazione dei soli intermediari finanziari e prendeva in considerazione pochi reati gravi con rilevanti risvolti patrimoniali (es. traffico di droga, sequestri di persona), si sono evoluti in modo espansivo, coinvolgendo un numero crescente di soggetti e di reati, compresi quelli fiscali, ai quali, peraltro, i diversi ordinamenti nazionali riservano trattamenti non omogenei.

In coerenza con le linee di sviluppo della normativa internazionale, gli interventi del legislatore italiano hanno determinato una progressiva estensione sia delle categorie di soggetti obbligati alla collaborazione sia dei reati presupposto di riciclaggio. Per questi ultimi ha prevalso una soluzione generalista, che include tutti i reati, compresi quelli fiscali.

Tre sono, in sintesi, gli obiettivi perseguiti dalla normativa:

- la conoscenza del cliente effettivo, da sottoporre alla c.d. adeguata verifica sia al momento dell'instaurazione del rapporto sia nel corso del suo svolgimento;
- la tracciabilità delle transazioni, tramite la registrazione dei dati e la conservazione dei documenti relativi ai rapporti e alle operazioni;
- la segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio

E' stata istituita presso la Banca d'Italia l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) preposta alla gestione e all'analisi delle segnalazioni delle operazioni sospette. La principale funzione assegnata dalla legge all'UIF consiste nell'analisi e trasmissione agli organi investigativi delle segnalazioni di operazioni sospette, che gli intermediari bancari e finanziari, i professionisti e altri soggetti svolgenti attività particolarmente esposte al rischio di riciclaggio sono tenuti a effettuare per legge.

Carattere complementare e strumentale, ma non secondario, allo svolgimento di tale funzione assume lo studio dei flussi finanziari e delle eventuali anomalie deducibili dai dati statistici, che gli intermediari finanziari devono trasmettere con periodicità mensile.

Tra adeguata verifica dei clienti, tracciabilità delle transazioni e segnalazione delle operazioni sospette esiste una stretta correlazione. Molte anomalie, infatti, sono desumibili dalla mancanza di coerenza tra le caratteristiche soggettive del cliente e i suoi comportamenti finanziari. Se il profilo finanziario del cliente non viene correttamente definito all'inizio del rapporto, monitorato nel continuo e correttamente tracciato, molte condotte anomale possono sfuggire ai controlli.

La configurazione e le attribuzioni delle Autorità di controllo presentano caratteri fortemente differenziati nei diversi ordinamenti. Nel nostro Paese, alla Vigilanza della Banca d'Italia – già competente a presidiare la stabilità e l'efficienza del sistema bancario e finanziario - è affidata anche la disciplina dell'organizzazione, delle procedure e dei controlli interni riguardanti gli obblighi antiriciclaggio degli intermediari vigilati. A specifiche istruzioni della Vigilanza è attribuito il compito di regolare l'adeguata verifica della clientela, la registrazione dei dati relativi all'operatività e la conservazione dei documenti di supporto. Si tratta di norme, per così dire, a doppia valenza, in quanto funzionali a tutelare nel contempo valori fortemente correlati, quali la reputazione e integrità degli intermediari e la loro stabilità finanziaria.

La Banca d'Italia è, quindi, attraverso l'UIF, autorità di regolazione e controllo in materia di antiriciclaggio e di lotta al terrorismo con riferimento al sistema creditizio e finanziario; la Banca svolge anche un'intensa azione di controllo, anche attraverso ispezioni, e di costante collaborazione con gli organi investigativi e con l'autorità giudiziaria.

La Banca d'Italia è anche autorità di supervisione sui sistemi di pagamento. Nell'esercizio di questa funzione, in particolare, si sta adoperando per ridurre l'utilizzo del denaro contante, particolarmente diffuso in Italia rispetto ad altri paesi sviluppati, la cui gestione comporta per l'economia costi relativamente elevati: un maggiore ricorso ai pagamenti elettronici si tradurrebbe inoltre in una più estesa tracciabilità delle operazioni di pagamento. L'apertura del mercato a nuovi operatori attivi nel settore dei pagamenti, come ad esempio gli istituti di moneta elettronica e gli istituti di pagamento, può favorire una più ampia offerta di servizi, la riduzione dei costi per la clientela e "l'inclusione finanziaria" cioè l'accesso ai servizi di pagamento da parte delle fasce sociali più deboli.

La trasparenza e la tracciabilità delle transazioni, lo ripeto, sono uno strumento essenziale per il contrasto non solo del riciclaggio, ma anche di altri rilevanti rischi di illegalità come quelli connessi con la gestione dei flussi finanziari degli appalti pubblici, con l'evasione fiscale e, più in generale, con l'economia sommersa. La previsione di limiti alla circolazione del contante e di regole che ne garantiscano l'efficacia comporterà, fra l'altro, in prospettiva un considerevole mutamento nelle abitudini commerciali degli italiani.

Andando maggiormente nei dettagli, il perno dell'azione delle autorità di controllo (Banca d'Italia e UIF) è triplice: adeguata verifica delle posizioni dei clienti bancari, archivio informatico, indicatori di anomalia.

L'adeguata verifica della clientela, richiede l'acquisizione, l'esame e il costante aggiornamento dei dati rilevanti per la definizione del grado di rischio alla stessa associato; è il presupposto della collaborazione attiva richiesta agli intermediari, costituisce condizione indispensabile per la produzione di segnalazioni di operazioni sospette corrette, approfondite, di elevata qualità.

Le condizioni per l'individuazione di eventuali anomalie vengono poste già al momento dell'instaurazione del rapporto, sostituendo la semplice identificazione iniziale del cliente con una procedura di verifica permanente. Lo scopo è quello di assicurare che l'intermediario acquisisca un set ampio e completo di informazioni per una più efficace gestione del rischio insito nelle singole posizioni e per una corretta valutazione degli elementi di anomalia eventualmente presenti nella complessiva operatività del cliente.

La normativa prevede diverse fasi dell'adeguata verifica: identificazione, verifica dei dati acquisiti, informazione sulla natura e lo scopo del rapporto, controllo costante nel corso della relazione di clientela. E' essenziale che tali attività siano considerate non come il fine da raggiungere, ma come strumenti di un processo il cui obiettivo ultimo è la conoscenza piena e aggiornata del cliente.

Per raggiungere questo obiettivo, in omaggio a quanto prescritto nelle sedi internazionali, la disciplina richiede anche di "infrangere" la barriera protettiva rappresentata da schermi societari o da meccanismi di delegazione che consentono di operare per il tramite di mandatari. In questi casi, lo ripeto, si deve risalire al "titolare effettivo" del rapporto o dell'operazione, cioè alla persona fisica che ne costituisce il beneficiario ultimo (beneficial owner).

L'Archivio Unico Informatico (AUI) è lo strumento per la registrazione e conservazione delle informazioni inerenti ai rapporti continuativi e alle operazioni poste in essere dalla clientela acquisite in sede di adeguata verifica.

Il provvedimento emanato dalla Banca d'Italia nel dicembre 2009 introduce importanti elementi di novità rispetto al passato, tra cui: l'adozione di più rigorosi criteri di registrazione; l'applicazione di modalità di registrazione semplificate per alcune categorie di intermediari, in coerenza con il principio di proporzionalità; la registrazione delle informazioni inerenti al titolare effettivo dei rapporti continuativi.

La corretta tenuta dell'AUI è essenziale per agevolare la sicurezza e la rapidità di estrazione dei dati necessari per le indagini condotte dagli organi inquirenti e per le analisi effettuate dalla UIF o da qualsiasi altra autorità; agevola il tempestivo e corretto soddisfacimento delle richieste formulate dalle diverse autorità).

Gli indicatori di anomalia, riportati nel provvedimento emanato dalla Banca d'Italia sentita la UIF, nell'agosto 2010, sono volti ad agevolare l'individuazione e la valutazione di operazioni sospette di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo. Con la pubblicazione di tali indicatori si è inteso ridurre i margini di incertezza connessi con valutazioni soggettive o con comportamenti discrezionali e contribuire al contenimento degli oneri e al corretto e omogeneo adempimento degli obblighi di segnalazione.

Il documento razionalizza gli indici contenuti in un precedente "Decalogo" del 2001, che è stato contestualmente abrogato; ne aggiorna il contenuto alla luce dell'esperienza maturata in quest'ultimo decennio nell'analisi finanziaria e investigativa delle segnalazioni di operazioni sospette; tiene conto degli esiti di un esame condotto sugli indicatori definiti dalle *Financial Intelligence Units* estere.

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

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

L'elenco degli indicatori di anomalia non è esaustivo, anche in considerazione della continua evoluzione delle modalità di svolgimento delle operazioni; spetta agli intermediari valutare con la massima attenzione ulteriori comportamenti che, sebbene non descritti negli indicatori, configurino in concreto profili di sospetto.

4. L'UTILIZZO DEL CONTANTE

Un intervento che, pur essendo principalmente diretto al contrasto dell'evasione fiscale sta determinando un ampliamento delle segnalazioni all'UIF, è quello attuato dal decreto-legge 78 del 3 2010 che, modificando l'art. 41 del d.lgs. 231/07, ha attribuito carattere sospetto anche ai casi di prelievi e versamenti eccessivi di contante presso gli intermediari.

Come è noto, il denaro contante risponde meglio di ogni altro strumento al principale obiettivo dei riciclatori: allontanare il più possibile i proventi del crimine dal delitto che ne è all'origine. Il ricorso all'interposizione di intermediari o di altri soggetti residenti in paradisi fiscali, pur costituendo un notevole ostacolo al collegamento tra il beneficiario ultimo dei fondi e il soggetto che ha originato il trasferimento, presenta comunque margini di rischio connessi, ad esempio, all'imprevisto venir meno degli schermi fiduciari (si pensi ai casi delle liste di clienti trafugate da funzionari infedeli o pentiti). Il trasferimento di disponibilità con utilizzo di banconote, invece, interrompendo la continuità della traccia contabile, oscura in modo pressoché insuperabile la provenienza dei fondi.

Ben il 49 per cento delle segnalazioni pervenute all'UIF nel 2011 (24.000 su 49.000) è motivato dall'uso anomalo del contante. Non può pertanto che condividersi quanto recentemente osservato dal Comando Generale della Guardia di Finanza circa la priorità da riservare alla lotta alla circolazione delle banconote, che continuano a rappresentare lo strumento preferito per nascondere la ricchezza al fisco e per far proliferare attività criminose.

Tra le misure recentemente adottate per recuperare a tassazione una parte del sommerso figura infatti un drastico abbassamento della soglia di utilizzo del contante nelle transazioni tra privati con contestuale sviluppo di strumenti alternativi di pagamento tracciabili (assegni, bonifici, bancomat, carte di credito, moneta elettronica ecc.).

Dopo alterne vicende, che hanno fatto registrare una continua oscillazione del limite¹, il Governo Monti ha infatti recentemente varato un drastico abbassamento a 1.000 euro dell'importo massimo per i pagamenti in contanti, ai sensi dell'art. 12 del c.d. decreto salva-Stato (D.L. 201/2011 convertito con legge 214/2011).

Si tratta di un tetto applicabile solo alle transazioni tra privati, che non giustifica distorte estensioni vessatorie, pure verificatesi allo sportello nei confronti della clientela minuta. Nessuna limitazione è infatti posta al ritiro in contanti di disponibilità bancarie, come ha ribadito una circolare dell'Associazione bancaria del gennaio scorso.

Due iniziative ulteriori sono state poste allo studio. La disciplina attuale è unidirezionale: limita, a valle, la spendita del contante e trascura, a monte, il momento della provvista. In presenza di un limite stringente al regolamento "cash" delle transazioni tra privati, la richiesta di ingenti somme in banconote non trova plausibili giustificazioni se non nell'intento di perseguire finalità illecite. Stabilire un tetto idoneo a scoraggiare il ritiro di ingenti somme in contanti dalle banche potrebbe costituire un valido argine contro l'evasione fiscale e la corruzione. L'esperienza insegna che la richiesta di rilevanti quantitativi di banconote – specie se di taglio elevato – è di norma finalizzata al pagamento in nero di prestazioni o servizi, all'esportazione illegale di valuta in paradisi fiscali, al pagamento di tangenti e, comunque, a finalità che s'intendono dissimulare, interrompendo la tracciabilità dei flussi. Imporre limitazioni al prelievo di contante in banca - in misura ovviamente multipla rispetto a quella fissata per i singoli pagamenti tra privati - renderebbe senz'altro più scoperta e più costosa la destinazione di fondi a finalità illecite.

E' stato pertanto ipotizzato di imporre – almeno ad alcune categorie di creditori - l'obbligo di accettare mezzi di pagamento alternativi al contante, che presentino determinati requisiti di solvibilità: non gli assegni, a rischio di falsificazione e d'incapienza della provvista, ma certamente i bonifici, la moneta elettronica, le carte di credito e di debito e ogni altro strumento, che trasferisca in tempo reale le disponibilità dal conto del debitore a quello del creditore. Personalmente ritengo tuttavia che l'obbligo di accettare strumenti alternativi al contante, portato alle estreme conseguenze, urterebbe contro il principio del potere liberatorio della moneta

Una seconda proposta scaturisce da un recente studio dell'UIF che ha confermato come le banconote in euro di grosso taglio siano prevalentemente utilizzate a fini di evasione fiscale, corruzione e riciclaggio. L'Italia dovrebbe quindi impegnarsi perché anche in Europa – come è già avvenuto negli U.S.A. e in Canada – le banconote di grosso taglio siano ritirate dalla circolazione, rendendo quanto meno più gravoso il trasporto e l'occultamento del contante. Fino a quando il taglio da 500 euro sarà in circolazione è comunque impossibile ipotizzare che la soglia di legittimità dei pagamenti in contanti possa essere inferiore. Occorre comunque l'accordo dei partner europei, per molti dei quali in apparenza la presenza e la circolazione di banconote da 200 e da 500 euro non costituisce un problema prioritario.

CONCLUSIONI

¹ La soglia di rilevanza ai fini della tracciabilità delle operazioni di trasferimento di denaro, originariamente fissata in 5.000 euro dall'art. 49 del d.lgs. 231/2007, è stata modificata, per la prima volta, dall'art. 32 del d.l. 112/2008, convertito nella L. 133/2008, e innalzata a 12.500 euro. Il legislatore ha poi ridotto tale soglia a 5.000 euro, ai sensi dell'art. 20 del d.l. 78/2010, convertito nella L. 122/2010. Da ultimo la soglia di rilevanza era stata ridotta a 2.500 euro dall'art. 2, comma 4, del d.l. 138/2011, convertito nella L. 148/2011.

Qualche breve notazione conclusiva. Molto è stato fatto nel contrasto al riciclaggio del denaro negli ultimi anni, anche sotto il profilo della tracciabilità. Restano numerosi problemi sul tappeto, fra i quali si possono citare: 1) la mancata uniformità nel recepimento da parte dei singoli Stati degli accordi internazionali ed anche delle direttive europee (ne è un esempio lampante la soglia dell'utilizzo del denaro contante, anche se in teoria tutti concordano sulla necessità di una sua limitazione): ciò provoca una frammentazione di regimi ed arbitraggi regolamentari; 2) la presenza tuttora di centri finanziari non cooperativi; 3) l'utilizzo di schermi societari, specie nei paesi di cultura anglosassone; 4) ostacoli derivanti dalla tutela della privacy e del segreto bancario in alcune giurisdizioni, e non solo nei centri offshore; 5) la diversa percezione nei vari ordinamenti dei reati presupposto del riciclaggio (fra questi l'evasione fiscale che non è considerata reato penale ad esempio in Svizzera). L'attenzione dei regolatori verso questi problemi è comunque molto alta e non solo da parte delle autorità preposte istituzionalmente al contrasto del riciclaggio ma su un piano più generale dal G20 e dal *Financial Stability Board*, giustamente preoccupati dei riflessi che la diffusione del riciclaggio può avere sulla stabilità finanziaria globale.

CENNI BIBLIOGRAFICI

- CASTALDI Giovanni, Gli obblighi antiriciclaggio e il contrasto all'evasione fiscale, Roma, 2012;
- idem, La segnalazione delle operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria, Roma 2012;
- CRISCUOLO Luca, La prevenzione del riciclaggio sotto il profilo finanziario, dattiloscritto, Roma 2012;
- LINEAMENTI DELLA DISCIPLINA INTERNAZIONALE DI PREVENZIONE E CONTRASTO DEL RICICLAGGIO E DEL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO, in Quaderni di ricerca giuridica della Banca d'Italia, Roma, 2008;
- *THE FATF RECOMMENDATIONS*, Parigi, 2012, in www.fatf-gafi.org