

PARERE DEL CONSIGLIO DI STATO  
IN ORDINE AL SIGNIFICATO DA ATTRIBUIRE  
ALL'AVVERBIO "**COMPLESSIVAMENTE**" RIPORTATO  
ALL'ART.1, COMMA 1, DELLA L.197/91.



# Ministero del Tesoro

30 OTT. 1995

Roma

19

Relazione al Ministro

## OGGETTO

legge 5.7.1991, n. 197:  
sfera di applicazione  
dell'art. 1, comma 1.

SCARICATO

Questo Ministero, ai fini del corretto esercizio del potere sanzionatorio riconosciutogli, in materia di antiriciclaggio, dalla legge 5.7.1991 n. 197, deve precisare l'esatta portata dell'art. 1, comma 1, della legge stessa.

Tale norma dispone testualmente che "è vietato il trasferimento di denaro contante o di titoli al portatore in lire o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo fra soggetti diversi, quando il valore da trasferire è complessivamente superiore a lire venti milioni".

La violazione di detto divieto è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 40% dell'importo trasferito (art. 5, co. 1, medesima legge).

Per stabilire se la violazione si è in concreto realizzata occorre chiarire il significato dell'avverbio "complessivamente" utilizzato dal citato art. 1, co. 1.

La Commissione Consultiva di cui all'art. 32 del D.P.R. 31.3.1988 n. 148 - chiamata ad esprimere parere anche sulle violazioni delle leggi antiriciclaggio - nell'ambito di un procedimento instaurato a carico di un supermercato del tipo "CASH

AND CARRY" nel quale uno stesso soggetto è solito effettuare più acquisti di merce nell'arco della giornata o comunque in un ristretto periodo di tempo, si è pronunciata nel senso che ogni trasferimento valutario relativo a ciascun acquisto va considerato separatamente e non è soggetto a cumulo (v. parere allegato).

Quindi la Commissione Consultiva ha escluso il cumulo tra distinte operazioni, anche se intercorse tra i medesimi soggetti.

Rimane il problema del cumulo di più trasferimenti relativi alla medesima operazione.

Due sono le ipotesi che possono farsi.

- A) Si attribuisce all'avverbio carattere temporale, nel senso che impone di effettuare il cumulo di più trasferimenti eseguiti in un dato periodo di tempo, ciascuno di importo inferiore a 20 milioni di lire, ma che, sommati, danno un importo superiore. Se così fosse, nel silenzio della norma, andrebbe delimitato, in via interpretativa, il periodo di tempo entro il quale cumulare i trasferimenti (lo stesso giorno, due giorni consecutivi, ecc.).
- B) Si attribuisce all'avverbio carattere oggettivo e cioè riferito al cumulo tra denaro contante e titoli al portatore, se entrambi questi valori vengano utilizzati nell'ambito del medesimo trasferimento; ci sarebbe violazione se la somma di tali valori fosse superiore a 20 milioni di lire.

In proposito, si fa presente che questo Ministero propende per la seconda tesi dal momento che la legge n.197/1991 allorché ha inteso consentire il cumulo di più trasferimenti, singolarmente inferiori a 20 milioni di lire, lo ha detto espressamente: così, nell'art. 2, che prevede a carico degli intermediari gli obblighi di identificazione e registrazione anche nel caso in cui "più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente inferiori al limite di importo indicato nel comma 1, costituiscono nondimeno parti di un'unica operazione"; e nell'art.

3 che, con riguardo all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio a carico dei medesimi intermediari, fa riferimento all' "effettuazione di una pluralità di operazioni, non giustificata dall'attività svolta da parte della stessa persona, ovvero, ove se ne abbia consapevolezza, da parte di persone appartenenti allo stesso nucleo familiare, o dipendenti o collaboratori di una stessa impresa".

Tutto ciò premesso si sottopone la questione alla S.V. On.le perchè, qualora concordi, autorizzi l'invio della presente relazione al Consiglio di Stato.

IL DIRIGENTE GENERALE

**J. LAURIA**

AM/ov

Visto: passi per il  
Consiglio di Stato

10 NOV. 1995

IL MINISTRO

**Fto DINI**



# Consiglio di Stato

SECRETARIATO GENERALE

N. 2048

Roma, addi 19-12-1995

Risposta a nota del.....

N. .... Div. ....

## OGGETTO

Quesito concernente la sfera di applicazione della l. 5.7.91, n. 197, art. 1 cot. in materia di trasferimento di denaro contante o titoli al portatore in lire o in valuta.

Allegati N. /

Ministero:

DEL TESORO

Gabinetto dell'On. Ministro

ROMA

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero **1504/95** emesso dalla Sezione Terza di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

Restituisco gli atti allegati alla richiesta del parere, richiamando alla attenzione di codesta Amministrazione l'art. 56 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444, nel testo modificato dall'art. 1 del D.P.R. 23 giugno 1988, n. 250, circa la pubblicità del parere stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

MINISTERO DEL TESORO GABINETTO
22 DIC 1995
Prot. n. <u>584/05</u>

# Consiglio di Stato

*Adunanza della Sezione* Terza 12 dicembre 1995

N° Sezione 1504/1995

*La Sezione*

OGGETTO

Ministero del tesoro. Quesito sull'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 1, della legge 5 luglio 1991, n. 197, concernente misure anti riciclaggio.

Vista la relazione prot. n. 686674 in data 30 ottobre 1995, pervenuta il successivo 22 novembre 1995, con la quale il Ministero del tesoro chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine all'argomento indicato in oggetto;

Esaminati gli atti ed udito il relatore;

**Premesso:**

Il Ministero del tesoro, ai fini del corretto esercizio del potere sanzionatorio riconosciutogli, in materia di antiriciclaggio, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, pone un quesito al Consiglio di Stato in ordine alla esatta portata dell'art. 1, comma 1, della legge medesima.

Tale norma dispone testualmente che "è vietato il trasferimento di denaro contante o di titoli al portatore in lire o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo fra soggetti diversi, quando il valore da trasferire è complessivamente superiore a lire venti milioni"; per la violazione di detto divieto è poi prevista, dall'art. 5, comma 1, della medesima legge, una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 40% dell'importo trasferito.

Il quesito riguarda in particolare il significato da attribuirsi all'avverbio "complessivamente" utilizzato nella norma in parola, risultando ciò essenziale al fine di stabilire, nei singoli casi, se la violazione si sia in concreto realizzata.

A tal proposito il Ministero riferisce che la commissione consultiva di cui all'art. 32 del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148 (recante l'approvazione del testo unico delle norme di legge in materia valutaria) competente a pronunciarsi anche sulle violazioni delle leggi antiriciclaggio, si è espressa nel senso di escludere il cumulo tra operazioni distinte, anche se intercorse tra i medesimi soggetti, in un ristretto periodo di tempo.

Resterebbe aperto il problema del cumulo di più trasferimenti relativi alla medesima operazione, tenendo conto che possono prospettarsi al riguardo le due seguenti soluzioni:

- a) attribuzione all'avverbio di un carattere temporale, nel senso di ritenere necessario il cumulo di più trasferimenti eseguiti in un dato periodo di tempo, ciascuno di importo inferiore a venti milioni di lire ma che, sommati, diano un importo superiore;
- b) attribuzione all'avverbio di un carattere oggettivo, e cioè riferito al cumulo tra denaro contante e titoli al portatore, se entrambi questi valori vengano utilizzati nell'ambito del medesimo trasferimento; ci sarebbe violazione in tutti i casi in cui la somma di tali valori raggiunga i venti milioni di lire:

Tutto ciò premesso il Ministero, nel far presente di propendere per la soluzione sub b), chiede il parere del Consiglio di Stato in ordine alla corretta applicazione della norma in questione.

**Considerato:**

Osserva preliminarmente il Consiglio che le disposizioni di cui al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 5 luglio 1991, n. 197, oggetto del quesito in trattazione, sono espressamente finalizzate a prevenire la utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite.

Trattasi di norme che, per quanto riguarda in particolare i divieti relativi al trasferimento di denaro contante e titoli al portatore, per un valore minimo fissato a venti milioni di lire, non risultano aver dettato una disciplina analitica e di dettaglio in ordine alle singole fattispecie concretamente ipotizzabili: in simile prospettiva sembra quindi logico ammettere che, ai fini della corretta applicazione delle norme in parola, ancor più determinante rilievo venga necessariamente ad assumere il criterio ermeneutico che si richiama alla "intenzione del legislatore" secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale.

In linea di principio può pertanto ritenersi che i divieti di cui si discute vadano coerentemente intesi e valutati alla luce delle specifiche finalità indicate dalla legge, per cui non risulterebbero giustificate limitazioni generalizzate alla libera circolazione dei beni, nell'esercizio di attività rientranti nell'ambito dell'iniziativa economica privata, se tali limitazioni non si manifestino funzionali al rispetto ed alla salvaguardia delle esigenze di sicurezza pubblica, per la prevenzione e la repressione dei reati, che sono state poste alla base delle disposizioni legislative in parola.

Resta fermo, peraltro, che -di norma- ove sorgano elementi di incertezza al riguardo, le relative valutazioni dovranno essere imprescindibilmente effettuate caso per caso, trattandosi tra l'altro di determinazioni amministrative che comportano la irrogazione di misure sanzionatorie.

Ciò premesso ritiene il Collegio che sia condivisibile l'orientamento assunto -a quanto viene riferito- dalla commissione cui è demandato, ai sensi dell'art. 5, comma 8, del citato D.L. n. 143/1991, il compito di esprimersi sulle infrazioni delle disposizioni in questione, nel senso di considerare separatamente, e quindi non soggetti a cumulo, gli acquisti di merce presso supermercati al minuto ed all'ingrosso, pur se effettuati da un unico soggetto, nell'arco della stessa giornata.

A tale conclusione, infatti, si è pervenuti tenendo conto proprio della



circostanza che i commercianti all'ingrosso, per il normale espletamento della loro attività, sono soliti effettuare acquisti diversi nei magazzini presso i quali si forniscono delle merci, anche nell'ambito di un lasso strettissimo di tempo, rispondendo ciò ad obbiettive esigenze inerenti alla dinamica dell'impresa; per conseguenza, in mancanza di altri elementi (eventualmente apprezzabili in singole fattispecie) appare giustificato che ciascun rapporto venga valutato autonomamente anche ai fini della determinazione dell'ammontare complessivo del trasferimento di valore.

Il Ministero pone il problema del cumulo di più trasferimenti relativi alla medesima operazione, prospettando l'alternativa che il valore complessivo possa venire valutato in senso temporale (considerando tutti i trasferimenti eseguiti in un dato periodo di tempo) ovvero in senso oggettivo (tenendo conto di tutte le operazioni effettuate nell'ambito del medesimo trasferimento).

Rileva in proposito il Consiglio che la seconda soluzione -per la quale il Ministero manifesta una preferenza- relativa ad una valutazione operata in termini oggettivi, con riferimento alla unicità del progetto negoziale, pur se eventualmente idonea a consentire una semplificazione degli interventi di contrasto del riciclaggio, comporta tuttavia una assoluta ed indiscriminata rigidità delle modalità esecutive relative alle operazioni finanziarie collegate al sistema degli scambi, e non sarebbe quindi capace di rappresentare, di per se sola, un criterio direttivo del tutto soddisfacente ed adeguato per la piena salvaguardia di tutti gli interessi coinvolti.

In relazione ad esigenze pratiche facilmente riscontrabili, infatti, non potrebbe non tenersi conto anche di ulteriori elementi che assumono rilievo nella esplicazione dell'autonomia negoziale dei singoli operatori, ed in special modo dell'elemento temporale che può condizionare in maniera rilevante la configurazione dei rapporti che di volta in volta si vengono concretamente ad instaurare.

Giova rammentare che il Ministero, a supporto della manifestata

propensione per la soluzione di carattere puramente "oggettivo", richiama in particolare la disposizione dell'art. 2 del menzionato D.L. n. 143/1991, che prevede a carico degli intermediari l'obbligo di identificazione e registrazione anche nel caso in cui "più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorchè singolarmente inferiori al limite di importo indicato nel comma 1, costituiscano nondimeno parti di un'unica operazione".

E' noto, peraltro, che proprio in sede di attuazione di tali disposizioni, in ambito bancario, tenendosi conto di evidenti esigenze di carattere operativo, sono stati predisposti appositi meccanismi di controllo, che sono stati agganciati in concreto ad un circoscritto arco temporale, essendosi attivata una procedura accentrata di memorizzazione delle singole operazioni di importo superiore a tre milioni di lire, effettuate presso la stessa dipendenza, prendendosi specificamente a riferimento l'arco dei sette giorni precedenti.

Il rilievo attribuito all'anzidetto elemento temporale non perde consistenza anche considerando il fatto che il congegno apprestato in ambito bancario, non derivando da specifiche previsioni di legge, non preclude di per sè la possibilità di rilevare, per altra via, la esistenza di infrazioni alle disposizioni limitative di cui si tratta, dovendo restar fermo il principio secondo cui -in assenza di previsioni legislative di dettaglio- le fattispecie che presentino elementi di dubbio vanno esaminate caso per caso, in quanto l'applicazione formale della norma può comunque risultare preordinata alla copertura di operazioni elusive del precetto della legge.

Opportunamente, perciò, il successivo art. 3, comma 1, del ripetuto D.L. n. 143/1991, per quanto riguarda l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette di riciclaggio a carico degli medesimi, fa riferimento alla "effettuazione di una pluralità di operazioni non giustificata dall'attività svolta da parte della stessa persona, ovvero, ove se ne abbia consapevolezza, da parte di persone appartenenti allo stesso nucleo familiare, o dipendenti o collaboratori di una

stessa impresa".

Quanto ora sottolineato induce a ritenere che per il cumulo di trasferimenti relativi alla medesima operazione, in mancanza di una precisa delimitazione temporale in base alla legge e nell'evidente impossibilità di desumere una simile delimitazione in via meramente interpretativa, debba senz'altro prendersi come punto principale di riferimento il criterio "oggettivo" sopra ricordato, tenendo conto, però, della circostanza che la presenza di determinati elementi, anche di ordine temporale, potrebbe rendere pienamente compatibili con le finalità delle misure anti riciclaggio eventuali eccezioni alla regola in parola, in talune fattispecie particolari.

In via esemplificativa può osservarsi che non parrebbe in realtà giustificata l'applicazione del predetto limite all'uso di denaro contante o di titoli al portatore (non importa se separatamente o cumulativamente) nell'ipotesi in cui sia convenuto un pagamento rateizzato o, comunque, dilazionato nel tempo, con previsione di una pluralità di pagamenti per somme comunque inferiori al limite di legge, come avviene generalmente con il contratto di somministrazione mediante il quale viene pattuita una serie di prestazioni con pagamenti a scadenze prefissate: in tale situazione infatti, pur mettendosi in atto un unico disegno negoziale, la imposizione del limite non risponderebbe ad apprezzabili ragioni di contrasto del riciclaggio, rappresentando invece, in qualche modo, una remora alla normale esplicazione dei rapporti correnti tra gli operatori economici.

Analogamente non sarebbe giustificata l'applicazione del divieto in parola nell'ipotesi in cui una obbligazione, relativa ad un importo complessivo superiore a venti milioni di lire, preveda l'adempimento da parte di una pluralità di coobbligati, per somme in ciascun caso inferiori al detto limite.

Va a questo punto opportunamente ribadito che resta comunque impregiudicato il potere dell'autorità amministrativa di verificare nelle singole fattispecie la sussistenza, in concreto, dei presupposti per l'applicazione della prevista misura sanzionatoria, in presenza di meccanismi eventualmente

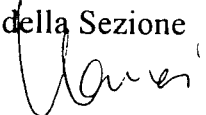
predisposti in frode al dettato legislativo, per eludere i limiti ai trasferimenti di valore di cui si tratta.

Può ricordarsi, infine, che ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera c) del D.L. n. 143/1991, in discussione, è espressamente previsto che, con apposito regolamento, possano essere emanate disposizioni applicative delle norme del capo I, comprendente, tra l'altro, le disposizioni del più volte richiamato art. 1, relative alla limitazione dell'uso del contante e dei titoli al portatore.

**P.Q.M.:**

Nei termini di cui sopra è il parere.

Visto

Il Presidente della Sezione  


Per estratto dal verbale

Il segretario della Sezione

