

J.A.E. VERVAELE

prof. di diritto penale dell'economia e delle finanze  
nell'Università di Utrecht

LA CONTRAFFAZIONE DELL'EURO:  
VERSO UNA FEDERALIZZAZIONE DEL DIRITTO  
NELL'UNIONE EUROPEA? (\*)

SOMMARIO: 1. Integrazione regionale, monete uniche e contraffazione di monete: prospettiva storica. - 2. La reazione internazionale alla contraffazione transnazionale della moneta: la Convenzione di Ginevra per la repressione della contraffazione monetaria. - 3. Recente evoluzione della contraffazione delle riserve internazionali e delle monete di transazione. - 4. Integrazione regionale in Europa e introduzione della moneta unica europea. - 5. La falsificazione della moneta unica europea. - 6. Conclusioni.

1. - La contraffazione della moneta deve essere il secondo più vecchio mestiere del mondo. Tutti i resoconti sull'argomento riportano dettagli curiosi sulla falsificazione della moneta, che risalgono addirittura a prima dell'impero romano (1). Sono proprio i Romani che nella Costituzione di Costantino hanno fatto della contraffazione delle monete un crimine di lesa maestà (*crimen laesae majestatis*) contro l'onore del sovrano e quindi contro il potere e la sovranità divina. Si ritrovano numerosi casi nella storia in cui la contraffazione di monete era equiparata al tradimento e poteva essere punita con la pena di morte. Sin dal tredicesimo secolo i cinesi introdussero l'utilizzo della banconota, la cui contraffazione era assimilata ad una violazione del sigillo dell'imperatore ed era punita con la pena di morte.

La moneta non è sempre l'espressione della sovranità nazionale; essa può essere legata a progetti di cooperazione o di integrazione regionale e a forme di unione monetaria. Anche l'Europa ha conosciuto numerose esperienze di tale natura. L'Unione doganale degli Stati tedeschi, creata nel 1834, implicava un'unione monetaria, con una moneta propria (il tallero) e precedette l'Unione politica del 1871 del *Reich* tedesco. Ancora, dal 1865 al 1925, l'Unione Monetaria Latina creata dal Belgio, dalla Francia, dalla Grecia, dall'Italia e dalla Svizzera, utilizzava il franco nel suo stato embrionale. Ugualmente la Svezia, la Norvegia e la Danimarca ebbero una moneta unica, la corona, dal 1873 al 1931. Oggi, tuttavia, mentre pensiamo alle monete uniche, all'integrazione regionale e alla contraffazione delle monete, viene

---

(\*) Traduzione della dott.ssa Emanuela Fronza, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, con il coordinamento del prof. Lorenzo Picotti, Università degli Studi di Trento.

(1) GLASER, *Counterfeiting in America. The history of an American Way to Wealth*, Clarkston Publisher, New York, 1968; BATBIE, *De la répression du faux monnayage*, Tolosa, 1936.

subito in mente la banconota verde, il dollaro americano (USD). In effetti, il dollaro americano non è solamente diventato la moneta unica degli Stati Uniti d'America (USA), ma è anche la moneta più utilizzata a livello mondiale, malgrado la sua reputazione di moneta ad alto rischio di contraffazione. Nei numerosi paesi che utilizzano il dollaro, i biglietti da 100 e da 50 dollari sono spesso rifiutati. La falsificazione della banconota verde è interessante anche dal punto di vista storico. In quali circostanze la banconota verde è divenuta moneta unica e come si è reagito alla contraffazione di banconote negli Stati Uniti, tenuto conto dei poteri limitati degli Stati federati nell'Unione?

La storia della contraffazione della moneta negli Stati Uniti è strettamente collegata alla storia politica americana e alla crescita del potere legislativo federale. La prima moneta americana ad essere falsificata fu il *wampum*, che serviva come moneta sia per gli Europei sia per gli Indiani. Il *wampum* si componeva di collane di conchiglie<sup>(2)</sup>. La contraffazione e il deprezzamento che subì tale moneta ebbero gravi conseguenze sull'economia dei nuovi Paesi Bassi e delle colonie della nuova Inghilterra. I primi coloni americani utilizzarono ugualmente le monete correnti in Inghilterra, in Francia ed in Spagna, fino a che rimasero sotto il potere della corona britannica. La contraffazione di monete fu anche un importante strumento della guerra rivoluzionaria. Nel 1775, quando la guerra di indipendenza divenne inevitabile, il Congresso continentale autorizzò l'emissione di una moneta destinata a finanziare il conflitto. Nel corso della rivoluzione americana, le monete britanniche falsificate furono utilizzate nell'America del Nord in misura tale che esse persero rapidamente ogni valore<sup>(3)</sup>.

Al momento dell'indipendenza e della creazione dell'Unione, l'introduzione di un'unica moneta federale non era all'ordine del giorno. Nel 1792, tuttavia, il Congresso votò il «*Mint Act*» che definiva il sistema monetario statunitense ed introduceva il dollaro come unità monetaria principale<sup>(4)</sup>. Anche se il Governo non creò un sistema di moneta cartacea unico avente corso legale, la protezione delle monete utilizzate nell'Unione era chiaramente un motivo di preoccupazione. Nel momento in cui i padri fondatori adottarono la Costituzione degli Stati Uniti, si discostarono dalla tradizione

delle colonie britanniche, limitando il delitto di tradimento. D'allora in poi il tradimento fu definito nella stessa Costituzione<sup>(5)</sup> e la contraffazione di monete non fu più compresa tra gli atti di tradimento. Peraltro, i padri fondatori erano coscienti della necessità di una clausola relativa ad una moneta federale. Nell'assenza di biglietti di banca, essi limitarono tale clausola alle monete in metallo: «Il Congresso avrà il potere di battere moneta, di determinare il suo valore e quello della moneta straniera e di fissare il tallone dei pesi e delle misure»<sup>(6)</sup>. Coscienti del pericolo costituito dalla moneta falsa essi inclusero una clausola relativa alla falsificazione della moneta nella Costituzione degli Stati Uniti: «Il Congresso ha il potere (...) di assicurare la repressione della contraffazione degli effetti e della moneta in corso negli Stati Uniti»<sup>(7)</sup>. La contraffazione di monete rientrava così nella lista relativamente limitata degli illeciti che il Congresso aveva il potere di punire<sup>(8)</sup>.

Nel diciannovesimo secolo, l'introduzione della banconota, che si aggiungeva alle monete in metallo, come moneta avente corso legale, rese più grave la situazione. Si stima che durante la guerra civile, tra il 30% e il 50% del denaro in circolazione fosse falso. Ma non bisogna dimenticare che le banche di Stato fabbricavano e stampavano proprie banconote. Nel 1782 fu costituita a Filadelfia la prima banca del Paese dal nome *Bank of North America*. Due anni dopo aprirono la *Bank of New York* e la *Bank of Massachusetts*. Queste furono le sole banche attive fino all'adozione della Costituzione nel 1787. L'aumento considerevole del numero di Banche di Stato nel periodo fra la Costituzione e la guerra civile non condusse però alla creazione di una moneta unica. Tra il 1793 e il 1861, circa 1600 banche di Stato ricevettero il permesso di stampare e mettere in circolazione una propria moneta di fiducia, in forza delle Costituzioni. Ogni banca possedeva la propria grafica e la moneta presentava un proprio grado di affidabilità. Esistevano qualcosa come 7000 tipi di banconote. Dal 1850 la contraffazione di banconote divenne un problema notevole.

Nel 1862, durante la guerra civile, il Segretario del Tesoro domandò al

(2) GLASER, *op. cit.*

(3) L'uso di moneta falsa in tempo di guerra è una pratica molto diffusa. Si veda per esempio la falsificazione monetaria sotto il governo rivoluzionario francese, l'*assignat*, praticato dagli oppositori e, durante la Seconda Guerra mondiale, la falsificazione del marco tedesco (DM) da parte di Stalin nonché la falsificazione della lira britannica fabbricata da ebrei su ordine tedesco.

(4) Con il *Mint Act*, gli Stati Uniti divennero il primo paese a introdurre il sistema decimale per il denaro.

(5) Costituzione degli Stati Uniti, art. III, cl. 1.

(6) Costituzione degli Stati Uniti, art. I, 8, cl. 5.

(7) Costituzione degli Stati Uniti, art. I, 8, cl. 6.

(8) Gli altri illeciti previsti erano la pirateria e i crimini commessi in alto mare, le offese al diritto delle Nazioni e il tradimento. Beninteso, il Congresso ha spesso utilizzato altre clausole non esplicite, come la *commerce clause* e la *necessary and proper clause*, che gli attribuiva la competenza a definire, reprimere e giudicare le infrazioni federali. Cfr. la Costituzione degli Stati Uniti, art. I, 8, cl. 3 «Il Congresso ha il potere (...) di regolamentare il commercio con le nazioni straniere, tra i diversi Stati (...)»; e ancora, cfr. l'art. I, 8, cl. 18: «Il Congresso ha il potere (...) di adottare tutte le leggi che saranno necessarie e opportune per l'esercizio dei poteri summenzionati e di tutti gli altri poteri conferiti dalla presente Costituzione al governo degli Stati Uniti o a qualunque dei suoi dipartimenti o dei suoi funzionari».

Congresso di poter emettere delle banconote per pagare le obbligazioni del governo, in particolare per finanziare la guerra <sup>(9)</sup>. Dal 1861, il Governo aveva promulgato una legge che consentiva al Dipartimento del Tesoro di stampare e di mettere in circolazione delle banconote, pagabili a vista. Per rispondere a questa domanda, il Congresso approvò i *Legal Tender Acts* (leggi sul corso legale) <sup>(10)</sup>, in virtù dei quali i biglietti del tesoro diventavano biglietti aventi corso legale e con cui veniva creata nel 1863 una moneta nazionale unica, le *United States Notes*, soprannominate le «greenbacks» <sup>(11)</sup>. Il problema tecnico della stampa e della sicurezza era risolto con la creazione del *Bureau of Engraving and Printing*. Le banconote verdi erano stampate su carta telata e vennero utilizzati dei disegni specifici per dissuadere dalla contraffazione. Per il retro della banconota si utilizzò l'inchiostro verde, che all'epoca non poteva essere riprodotto. La moneta unica nazionale sostituì i biglietti delle banche degli Stati. Il valore del dollaro si stabilizzò, ma la circolazione intensa della moneta e l'aumento della sua contraffazione obbligarono il governo federale, nel 1865, a stabilire un organismo di repressione per lottare contro la moneta falsa: il *Secret Service* <sup>(12)</sup>.

Tuttavia, l'autorità costituzionale, che consentiva la repressione della falsificazione delle monete, era oggetto di controversie legate al dibattito sulla competenza giudiziaria che contrapponeva la federazione agli Stati. Dal 1816, la Corte Suprema stabilì, nel caso *McCulloch* contro *Maryland* <sup>(13)</sup>, che il Congresso avrebbe potuto utilizzare la *Necessary and Proper Clause* <sup>(14)</sup> per creare dei poteri federali nelle materie fiscali ed economiche. La Corte Suprema si trovò per la prima volta di fronte ad un'ipotesi di falsificazione monetaria nel caso *Fox* contro *Ohio* <sup>(15)</sup>. Fox era stato condannato in base ad una legge di uno Stato che vietava la messa in circolazione di monete false degli Stati Uniti. La Corte Suprema non seguì il ragionamento della difesa secondo cui la Clausola sulla contraffazione e la Clausola sulla moneta fornirebbero al Congresso il potere esclusivo di punire i delitti contro la moneta nazionale. La Corte Suprema statuí che la contraffazione di

<sup>(9)</sup> Cfr. JOHNSON, *Illegal Tender, Counterfeiting and the Secret Service in Nineteenth-Century America*, 1995.

<sup>(10)</sup> Legge del 25 febbraio 1862, 12 Stat. 345, legge del 11 luglio 1862, 12 Stat. 532 e legge del 3 marzo 1863, 12 Stat. 709.

<sup>(11)</sup> Il *Federal Reserve Act* (Legge sulla Riserva federale), che stabiliva il Sistema della Riserva federale, è stato adottato solo nel 1913.

<sup>(12)</sup> Cfr. CUMMINGS, *The Counterfeit Buck stops here: National Security Issues in the Redesign of U.S. Currency*, Southern California Interdisciplinary Law Journal, 539, primavera 1999.

<sup>(13)</sup> 17 U.S. (4 Wheat) 316 (1819).

<sup>(14)</sup> Costituzione degli Stati Uniti, art. I, 8, cl. 18.

<sup>(15)</sup> 46 U.S. (5 How.) 410 (1847).

monete costituiva un delitto diretto contro il governo federale e quindi, di competenza del Congresso, tanto che la messa in circolazione della moneta falsa è un «danno privato» che appartiene al potere politico degli Stati. La Corte Suprema cassò la propria sentenza sulla clausola sulla moneta nell'affare Stati Uniti contro *Marigold* <sup>(16)</sup>. Quest'ultimo, riconosciuto colpevole da un tribunale federale per importazione illecita di monete false degli Stati Uniti, attaccò il fondamento giuridico delle leggi federali, sostenendo che si trattava di esercizi largamente incostituzionali del potere del Congresso. La Corte Suprema rigettò gli argomenti della difesa dichiarando che le leggi federali costituivano esercizi adeguati del potere in virtù della Clausola del Commercio interno ed estero e della Clausola sulla Moneta. La contraffazione di monete era, in effetti, percepita come una minaccia grave contro lo sviluppo e il buon funzionamento dell'economia nazionale. La Corte Suprema sottolineò come il potere di disciplinare l'economia tra gli Stati implicasse il potere di agire in ogni ambito collegato al commercio in cui la discrezionalità legislativa possa trovare applicazione. È evidente che la Corte Suprema non si basò mai sulla Clausola relativa alla falsificazione monetaria per giustificare la competenza giudiziaria del livello federale di punire i delitti collaterali alla contraffazione di monete, ma fece ricorso piuttosto alla *Coinage and Necessary and Proper Clause* per giustificare la competenza giudiziaria federale.

Il potere del Congresso di battere una moneta unica nazionale fu sicuramente contestato in diversi casi alla fine della Guerra civile, soprattutto perché le banconote verdi non erano accettate come soldi normali e si voleva che i beni e le monete illegalmente confiscati durante la guerra fossero resi in monete d'oro e d'argento. Il primo caso interessante presentato alla Corte Suprema fu quello della *Veazie Bank* contro *Fenno* <sup>(17)</sup>. La Corte Suprema confermò in quella occasione il potere del Congresso di fornire una moneta unica uniforme. Ma nel 1868, lo stesso anno, la Corte Suprema dichiarò i *Legal Tender Acts* incostituzionali nel caso *Hepburn* contro *Griswold* <sup>(18)</sup>. Nel 1870, la nomina di nuovi giudici della Corte Suprema permise di cassare la decisione *Hepburn* contro *Griswold* nel *Legal Tender case* <sup>(19)</sup>. Si tratta senza alcun dubbio di una tappa significativa, perché la Corte Suprema e i giudici, nelle opinioni concorrenti e di minoranza, tennero conto di tutti i casi precedenti sul tema. La Corte non si rifecce alla *Coinage Clause*, ma basò la sua argomentazione su altre parti della Costituzio-

<sup>(16)</sup> 50 U.S. (9 How.) 560 (1850).

<sup>(17)</sup> 75 U.S. (8 Wall.) 533 (1869).

<sup>(18)</sup> 75 U.S. (8 Wall.) 603 (1870).

<sup>(19)</sup> 79 U.S. 457 (1870).

ne, principalmente sulla *Necessary and Proper Clause* con riguardo al potere di attribuire alle banconote del tesoro un corso legale tra parti private al loro valore nominale per i debiti preesistenti. Infine, il potere federale di prevedere la punizione della contraffazione di banconote straniere fu confermato dalla Corte Suprema nel caso *Stati Uniti contro Arjona* (20), stabilendo che «Le Clausole Commerciali (C) della Costituzione e del diritto internazionale consuetudinario conferiscono al governo federale l'obbligo e il dovere di agire con tutta la diligenza richiesta per prevenire tali infrazioni del diritto delle Nazioni. E la Corte Suprema sottolineò che il dovere e l'obbligo di protezione non si limitava alle monete.

Con questa giurisprudenza, il dibattito era chiuso una volta per tutte e la divisione dei poteri tra la Federazione e gli Stati dell'Unione divenne un fatto. L'introduzione del dollaro come moneta unica degli Stati Uniti fu completata con un sistema penale federale di salvaguardia. Il *Secret Service* federale fu immediatamente incaricato delle informazioni e del lavoro investigativo nella lotta contro la contraffazione monetaria. Occorre anche osservare che la Corte Suprema era già consapevole dell'obbligo vincolante di agire con tutta la diligenza richiesta per la prevenzione di tale infrazione del diritto delle Nazioni.

2. – In Europa ci si cominciò veramente a preoccupare del problema della contraffazione transnazionale della moneta solo tra il 1920 e il 1930, dopo qualche grande caso di contraffazione. La Francia, per esempio, fu la vittima di una contraffazione monetaria su grande scala di franchi francesi in Ungheria. Proprio l'Ungheria era già stata il teatro di contraffazione delle monete jugoslave e cecoslovacche, ma lo scandalo dei franchi francesi falsi fu più importante, a causa delle ramificazioni politiche di alto livello e per il trattamento molto indulgente riservato agli autori dei fatti (22). Malgrado gli arresti nei Paesi Bassi e i processi in Ungheria, i risultati dei procedimenti provocarono forti reazioni di insoddisfazione. Le sanzioni furono percepite come troppo lievi e un certo numero di alti funzionari e di politici non furono per nulla toccati. In seguito a questo episodio, alcuni Stati lanciaro-

(20) 120 U.S. 479 (1887).

(21) Per esempio, la *Foreign Commerce Clause* (Clausola sul commercio internazionale), Costituzione degli Stati Uniti, artt. I, 8, cl. 3-; la *Advice and Consent Clause* (clausola che attribuiva il potere di conclusione dei Trattati), la Costituzione degli Stati Uniti, art. II, 2, cl. 2-; la *Law of Nations Clausola* (Clausola relativa al diritto delle Nazioni), Costituzione degli Stati Uniti, art. I, 8, cl. 10.

(22) Si veda BATBIE, *De la répression du faux monnayage*, Toulouse, 1936, 100-107 e Fitz-Maurice, *Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency*, American Journal of International Law, 1932, 535.

no delle iniziative al fine di regolamentare tale questione nel quadro della Società delle Nazioni, indotti dal fatto che la contraffazione di monete straniere non era punibile in tutti i paesi. Questi Stati avevano compreso che lo scandalo ungherese rischiava di riprodursi altrove, in peggio. A coloro che presero l'iniziativa, portando la questione davanti alla Società delle Nazioni, conveniva qualificare la contraffazione monetaria come infrazione dell'ordine giuridico internazionale. La Commissione finanziaria della Società delle Nazioni creò una Commissione mista composta di specialisti di diritto penale internazionale e presieduta dal giurista rumeno Pella. Questa Commissione mista elaborò un eccellente rapporto di diritto comparato, integrando il diritto penale la procedura penale e il diritto penale internazionale, ed elaborò un progetto di Convenzione (23). La sua diagnosi sembra familiare: «*Il résultat que la protection pénale internationale de la monnaie rencontre, à l'heure actuelle, certaines difficultés, dont voici les causes: a) différences entre les législations des divers États en ce qui concerne l'incrimination du faux monnayage; b) principes actuels du droit pénal international, qui assure parfois l'impunité aux coupables; c) absence d'une collaboration rapide et directe entre les autorités chargées, dans les divers États, de la poursuite des faux monnayeurs*».

In questa Commissione mista si delineò una tendenza evidente, tipica dell'epoca, favorevole all'istituzione di un Tribunale penale internazionale competente a giudicare i delitti finanziari, ivi inclusa la contraffazione della moneta. Questa tendenza non prevalse al momento della Conferenza diplomatica della Società delle Nazioni, ove 35 paesi inviarono dei delegati, e che si limitò all'approvazione e alla ratifica della Convenzione internazionale della contraffazione monetaria (Ginevra, 20 aprile 1929) (24). Tale Convenzione può essere considerata come un compromesso tra le esigenze di internazionalizzare il delitto di contraffazione monetaria e il dovere politico di rispettare l'autonomia legislativa degli Stati sovrani.

La Convenzione può essere considerata classica, nel senso che si limita a disciplinare la competenza legislativa nazionale. In altri termini essa non ha creato dei poteri transnazionali o sovranazionali con riferimento agli atti di indagine o alle sanzioni. Le disposizioni della Convenzione riguardano le Alte Parti contraenti e mirano al ravvicinamento delle pratiche e dei sistemi giuridici. L'articolo 18 stabilisce chiaramente: «*La présente Convention laisse intact le principe que les faits prévus à l'article 3 doivent, dans chaque pays,*

(23) PELLA, *La coopération des États dans la lutte contre le faux monnayage*, Revue générale de droit international public, 1927, vol. I, 673; per un commento cfr. BATBIE, *op. cit.*, 108-140.

(24) Società delle Nazioni, Serie dei Trattati.

*sans que jamais l'impunité leur soit assurée, être qualifiés, poursuivis et jugés conformément aux règles générales de sa législation interne».* Tuttavia, per alcuni aspetti, la Convenzione comportava degli obblighi di rilevante portata per l'epoca, che restano ancora di grande attualità<sup>(25)</sup>.

In primo luogo, la Convenzione stabilisce un certo numero di incriminazioni (articolo 3), per lo meno in relazione all'elemento materiale (le sanzioni non sono prese in considerazione). Ciò che occorre sottolineare è che le Parti contraenti avrebbero dovuto proteggere la moneta nazionale con il diritto penale e le monete straniere in modo analogo (articolo 5). La Convenzione contiene anche importanti punti sul suo funzionamento. L'art. 12, per esempio, prevede che: *«Dans chaque pays, les recherches en matière de faux monnayage doivent, dans le cadre de la législation nationale, être organisées par un office central. Cet office central doit être en contact étroit:*

1. *avec les organismes d'émission;*
2. *avec les autorités de polices à l'intérieur du pays;*
3. *avec les offices centraux des autres pays.*

*Il doit centraliser, dans chaque pays, tous les renseignements pouvant faciliter les recherches, la prévention et la répression du faux monnayage».*

L'art. 13 impone agli uffici centrali il dovere di cooperare e di scambiarsi le informazioni. L'art. 14 specifica questi doveri. Lo scambio comprende l'informazione sui casi individuati di contraffazione della moneta e sulle indagini e procedimenti in corso. È sorprendente vedere che fin dal 1929 le Parti contraenti erano capaci di mettersi d'accordo sulla comunicazione in teoria diretta delle commissioni rogatorie, ove possibile tra autorità centrali. Il messaggio era chiaramente quello di evitare per quanto possibile la via diplomatica (Ministeri della Giustizia e degli Affari Esteri) per le commissioni rogatorie e di tentare di stabilire un sistema efficace.

In questa conferenza si discusse anche dell'istituzione di un ufficio centrale internazionale. Il Governo austriaco e la Commissione della Polizia giudiziaria internazionale a Vienna incoraggiarono anche l'idea, seppure invano, di un Ufficio internazionale che sarebbe stato l'ufficio centrale internazionale ufficiale della Società delle Nazioni e che avrebbe dovuto avere sede a Vienna.

Benché sia riconosciuta la sovranità delle Alte Parti contraenti (si veda l'art. 18), resta il fatto che la Convenzione vieta agli Stati di escludere l'estradizione per la contraffazione monetaria ed anzi introduce il dovere di estradare sulla base della stessa Convenzione, nel caso in cui negli Stati l'estradizione non sia subordinata all'esistenza di un Trattato o di una con-

<sup>(25)</sup> Per un commentario di quell'epoca cfr. BATBIE, *O. c.*, 141-147.

dizione di reciprocità (art. 10). Un dovere generale di estradizione viene in seguito sancito e regolato in un Protocollo facoltativo, che prescrive che le infrazioni previste nell'art. 3 sono considerate come infrazioni ordinarie, per le quali l'estradizione sarà concessa in funzione della legge del paese a cui la domanda di estradizione è indirizzata. Per quei paesi che non ammettono il principio di estradizione dei cittadini nazionali, l'art. 8 introduce un dovere di perseguire i suddetti cittadini e di punirli come se il delitto fosse stato commesso sul loro territorio. Tale previsione, collocata in un Protocollo addizionale, si deve al fatto che non era possibile arrivare ad un accordo relativo alla criminalizzazione della contraffazione monetaria come reato di diritto comune, senza connotazioni politiche, finanziarie e fiscali e, dunque, con l'eventuale esclusione dell'estradizione. Questa Convenzione limita chiaramente l'effetto dell'*Act of State doctrine*, in virtù della quale gli Stati sovrani non assicurano un'assistenza reciproca nelle materie fiscali o penali.

La Convenzione di Ginevra resta ancora oggi uno strumento fondamentale per la lotta contro la contraffazione delle monete. Grazie ad essa, le norme statali in tale ambito sono state relativamente armonizzate e si è instaurato un certo livello di cooperazione tramite gli uffici centrali. Per questa ragione desta stupore che tale Convenzione non sia (ancora) entrata in vigore in due Stati membri dell'Unione Europea, il Lussemburgo e la Svezia<sup>(26)</sup>.

3. – Non stupisce nessuno il fatto che il mondo finanziario, gli organismi responsabili della regolamentazione finanziaria e gli organi di repressione siano estremamente interessati da ogni dato concernente il volume ed il *modus operandi* della contraffazione della moneta. Durante i lavori preparatori della Convenzione di Ginevra del 1929 è stata fatta una indagine nelle banche di diversi paesi. Il risultato mostrava una quantità sorprendentemente elevata di confische di USD in un breve periodo<sup>(27)</sup>.

Le informazioni sulla contraffazione delle monete europee sono rare, quasi inesistenti. Anche con riferimento al marco tedesco, unica valuta utilizzata su grande scala come moneta di transazione in Europa, non vi è nessun rapporto pubblico disponibile.

<sup>(26)</sup> Informazione confermata da *Europol* e dal Ministro per gli affari esteri all'Aia. Il Lussemburgo condivide una unione monetaria con il Belgio e ha firmato la Convenzione ma non l'ha mai ratificata, mentre la Svezia non ha mai firmato la Convenzione.

<sup>(27)</sup> FITZ-MAURICE, *op. cit.*, 534: «Le résultat – 27 banques ont répondu – montrait que de 1924 à 1927, de la fausse monnaie a été confisquée pour un montant de 3 000 000 de dollars dans ces 27 pays».

Negli Stati Uniti, al contrario, è stato recentemente pubblicato un rapporto dettagliato sull'uso e sulla contraffazione all'estero della moneta degli Stati Uniti (28). Tale rapporto è il frutto di una stesura preliminare collettiva di un Comitato pilota di prevenzione della contraffazione, composto di funzionari del *Treasury Department* (Ministero dell'Economia e delle finanze), del *Secret Service*, del *Bureau of Engraving and Printing* e del Consiglio dei Governatori del sistema della Riserva Federale. Diversi paesi, fra cui l'Argentina e la Russia (principali detentori del dollaro dopo gli Stati Uniti), sono stati oggetto di visite e di relazioni approfondite con le loro banche centrali, i principali centri di distribuzione delle banconote così come dei contatti con l'*US Secret Service*.

Il carattere mondiale del dollaro statunitense è dimostrato dalle cifre. Dei 500 miliardi di dollari in banconote in circolazione della riserva federale, il 70% si trova fuori dal territorio degli Stati Uniti. Le principali zone di transazione del dollaro sono l'ex Unione Sovietica, l'America Latina e il medio Oriente. In molti di questi paesi, il dollaro americano costituisce una riserva di valore, un mezzo di transazione ed una unità contabile nonostante non sia la moneta ufficiale. I principali centri di distribuzione del dollaro americano al di fuori degli Stati Uniti sono Buenos Aires, Francoforte, Londra, Zurigo, Hong Kong e Singapore.

Questa significativa quantità di dollari in circolazione al di fuori delle frontiere genera un incredibile reddito fiscale per gli Stati Uniti. In effetti, i contribuenti americani approfittano dei prestiti senza interessi provenienti dal denaro collocato all'estero (29), ma tale situazione comporta anche un rischio mondiale di contraffazione del dollaro americano. Quale è l'ampiezza della contraffazione del dollaro e quanti dollari falsi circolano nel mondo? Possiamo parlare di contraffazione monetaria mondiale? Il valore corrispondente ai falsi scoperti riguarda le banconote da 100 USD, pari a 6,32 per un milione di dollari (30). Durante l'esercizio fiscale del 1998, sono stati

messi in circolazione dollari falsi per un valore di circa 43 milioni, ovvero approssimativamente 1 dollaro per 11600 dollari in circolazione. Di questi 43 milioni di dollari falsi, quasi tutti (40 milioni) sono stati fatti circolare negli Stati Uniti, e il resto all'estero. Si può dunque concludere che la maggior parte di dollari falsi sono destinati agli Stati Uniti. Tuttavia, la produzione di dollari falsi e il loro sequestro giudiziario si verificano per la maggior parte fuori dagli Stati Uniti. Il Rapporto indica sei paesi e una regione del mondo particolarmente interessanti per ciò che riguarda il rischio di contraffazione monetaria: la Russia, la Colombia, il Sudafrica, la Germania, l'Italia, il Vietnam e il Medio Oriente. La Colombia è al primo posto nella lista dei dieci paesi principali per il valore di falsi sequestrati e costituisce la fonte più importante dei falsi esportati verso gli Stati Uniti. Di tutti i dollari falsi introdotti negli Stati Uniti nel corso dell'esercizio fiscale del 1998, il 36% proveniva dal Sudamerica, di cui il 97% dalla Colombia. La Russia detiene il maggior numero di dollari al di fuori degli Stati Uniti e produce una quantità notevole di monete false. L'ammontare sequestrato non è molto elevato; questa situazione si spiega probabilmente più per la qualità della repressione locale che per il fenomeno in sé. Il *Secret Service* ha aperto un ufficio a Mosca all'inizio del 1999, rinforzando così la capacità di svolgere delle indagini e di raccogliere delle prove. Il paese chiave più sorprendente è certamente l'Italia. Dal 1985, consapevole del notevole volume di attività legate alle falsificazioni nel Nord Italia, il *Secret Service* ha installato una unità operativa a Milano. Apparentemente i dollari falsi di origine italiana sono di una qualità estremamente elevata. I falsificatori di monete dell'Italia del Nord utilizzano una tecnologia molto avanzata, adoperando simultaneamente moneta falsa fabbricata per via informatica e per mezzo di fotocopiatrici e stampanti molto sofisticate. Nel 1996 il *Secret Service* ha deciso di aprire anche un ufficio permanente a Milano. Malgrado tale presenza o grazie ad essa, nel corso degli esercizi fiscali 1996-1998, l'Italia è risultata uno dei tre principali produttori di dollari falsi al mondo. Nel 1998 l'Italia si è anzi ritrovata al primo posto come produttrice. In quell'anno furono sequestrate 37.614.330 banconote in Italia, contro le 29.942.874 sequestrate negli Stati Uniti (31).

(28) Rapporto al Congresso del Segretario del Tesoro su «*The Use and Counterfeiting of United States Currency Abroad*», pubblicato da *United States Department* nel gennaio 2000.

(29) Rapporto, nota 19: «Tecnicamente, i dollari detenuti all'estero non riducono il livello del prestito del Tesoro né dei pagamenti degli interessi del Tesoro. Piuttosto, con l'accrescimento del debito della Riserva Federale e, nella medesima misura, dei beni della Riserva federale, succede che i dollari detenuti all'estero aumentano il volume del debito del Tesoro detenuto dalla Riserva federale e l'ammontare degli interessi del Tesoro pagati alla Riserva federale. Dato che, alla fin fine, tutti i guadagni della Riserva federale ritornano al Tesoro, l'effetto prodotto è che il Tesoro evita di pagare un interesse sul valore degli effetti a scadenza del debito pari agli effetti della Riserva federale detenuti all'estero. Per esempio, nel 1994, i circa 250 miliardi di dollari detenuti all'estero, hanno portato 13,6 miliardi di dollari; ovvero, il 66% dei 20,7 miliardi di dollari pagati al Tesoro dalla Riserva federale».

(30) In questo Rapporto, *op. cit.*, è chiaramente indicato che la quantità di falsi delle nuo-

ve banconote è incredibilmente inferiore a quella delle vecchie banconote. Il nuovo modello di banconota è stato emesso nel 1996 cominciando dai biglietti di 100 dollari. Le vecchie banconote sono ancora in circolazione.

(31) Il Sudafrica è al terzo posto con 16.743.200 false banconote. La Colombia, la Germania e la Francia si trovano anch'esse tra i primi dieci paesi, con banconote sequestrate corrispondenti a delle somme nettamente inferiori. Queste cifre sono beninteso indicatrici della qualità e dell'efficacia dei servizi repressivi ma anche del fenomeno in sé.

Gli autori del Rapporto si lamentano delle politiche condotte per la repressione della contraffazione monetaria fuori degli Stati Uniti <sup>(32)</sup>. Per tali ragioni, il Rapporto insiste sull'importanza di dotare il *Secret Service* di poteri esecutivi transnazionali <sup>(33)</sup>. Una legge del 1993 <sup>(34)</sup>, la «*International Counterfeiting Deterrence Act*» (Legge di Prevenzione internazionale della contraffazione monetaria) istituisce una forza di prevenzione, gruppo operativo multisettoriale, comprendente membri del *Secret Service*, della FBI, della CIA, della Riserva Federale, dell'ufficio dell'*Attorney General* (Ministro della Giustizia), ecc... Questa forza di prevenzione è responsabile: a) della raccolta di informazioni; b) della cooperazione e degli accordi internazionali; c) della formazione di *équipes* per la lotta mondiale contro la contraffazione. Ma l'organismo operativo resta il *Secret Service*, che possiede attualmente delle antenne in 15 città strategiche: Bangkok, Berlino, Bogotà, Hong Kong, Londra, Manila, Milano, Montreal, Mosca, Nicosia, Ottawa, Parigi, Pretoria, Roma e Vancouver. Si sa d'altra parte che il *Secret Service* ricorre a gruppi specializzati, a tecniche di indagine proattive e a nuovi metodi di informazione. Ultimamente, questo Servizio ha messo a punto due sistemi destinati a migliorare le statistiche: il *Counterfeit Contraband System* – sistema di comunicazione in linea con gli altri uffici del *Secret Service* distribuiti nel mondo – e il *Counterfeit Note Search Site*, che permette agli utenti autorizzati di specificare gli elementi identificativi di una banconota per determinare se si tratta di un falso.

4. – Il Trattato istitutivo della Comunità europea, all'art. 3, contiene la base giuridica che consente di attuare un certo coordinamento tra le politiche economiche degli Stati membri, compreso il risanamento del debito pubblico <sup>(35)</sup>. Questa base ha trovato un più ampio sviluppo negli originari artt. 104 e 105 (1) del Trattato CE, in virtù dei quali gli Stati membri erano obbligati, individualmente o in coordinamento fra loro, a mettere in atto la politica economica necessaria ad assicurare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti nazionale ed a conservare la fiducia nelle monete nazionali. L'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987, ha introdotto una nuova disposizione, l'art. 102a, e un nuovo capitolo intitolato «*Cooperazione delle*

<sup>(32)</sup> Rapporto, cit., 54.

<sup>(33)</sup> Rapporto, cit., VII.

<sup>(34)</sup> H.R. 3385, destinato a tutelare l'integrità del sistema finanziario degli Stati Uniti contro la contraffazione monetaria internazionale e il terrorismo economico, 103D Congresso, Prima Sessione.

<sup>(35)</sup> Per una analisi del quadro normativo più dettagliata cfr. J.A. Usher, *The Law of the Money and Financial Services in the European Community*, Oxford EC Law Library, 1999; BEAUMONT-ZALKER, *Legal Framework of the Single European Currency*, Hart Publishing, 1999.

*politiche economiche e monetarie*». La convergenza delle politiche economiche e monetarie necessarie per la futura evoluzione della Comunità, è divenuta una questione politica essenziale. Il Trattato di *Maastricht* sull'Unione Europea (1992) ha apportato modifiche e aggiunte sostanziali al Trattato CE, al fine di creare l'Unione economica e monetaria. Il Trattato di *Amsterdam*, firmato nel 1997 e entrato in vigore nel maggio del 1999, non ha modificato le disposizioni relative all'Unione Economica e Monetaria (UEM).

Politicamente, l'avanzamento dell'integrazione europea è stato preparato in modo accurato. Dal 1969, il Consiglio Europeo aveva deciso che doveva essere messo a punto un piano al fine di formare una UEM. Nel 1970 iniziò il mandato della Commissione *Werner*. Nel suo rapporto <sup>(36)</sup>, quest'ultima disegnava i tratti della futura UEM: una moneta unica o almeno una convertibilità reciproca totale e irreversibile, nonché una centralizzazione delle politiche monetarie e del credito, ivi compreso un sistema comunitario di banche centrali. La sostanza di tali conclusioni fu ripreso dalla Commissione *Delors* nel 1989. La Commissione *Delors* era perfettamente cosciente del fatto che una integrazione economica e finanziaria non poteva avere successo senza una moneta unica e senza il trasferimento del potere di decisione dagli Stati membri alla Comunità, tanto nel campo monetario, quanto in quello delle politiche macroeconomiche. Con riferimento alla realizzazione dell'Unione Economica Monetaria, la Commissione *Delors* raccomandò una procedura in tre fasi. L'obiettivo della prima fase era la convergenza delle politiche economiche <sup>(37)</sup>. Nel 1989, a Madrid, il Consiglio europeo decise che la prima fase sarebbe iniziata il 1° luglio 1990. Si raccomandò che, al momento della seconda fase, l'architettura istituzionale fosse integralmente fissata. Tale processo di costruzione istituzionale richiedeva un'importante modifica del Trattato istitutivo della Comunità. Il Trattato di *Maastricht* fissò l'inizio della seconda fase per il 1° gennaio 1994. Ma i dirigenti politici non furono capaci di accordarsi su un'architettura istituzionale completa della UEM e decisero di costituire l'Istituto Monetario Europeo (IME), previsto all'art. 117 (109 f) del Trattato CE. Questa istituzione anticipava la Banca Centrale Europea (BCE), anche se non possedeva tutti i poteri che sarebbero poi stati attribuiti alla BCE.

La terza fase della UEM, corrispondente alla introduzione della moneta unica, l'euro <sup>(38)</sup>, è cominciata il 1° gennaio 1999, data limite secondo le di-

<sup>(36)</sup> Bollettino CE, supplemento 11.

<sup>(37)</sup> Cfr. per esempio la decisione del Consiglio 90/142, G.U., 1990, L. 078.

<sup>(38)</sup> Il termine euro non appare nel Trattato da nessuna parte. È al momento del Consiglio europeo di Madrid, nel 1995, che il termine generico ECU, utilizzato dal Trattato, fu sostituito dall'euro. Conformemente all'art. 109g del Trattato CE e con il regolamento 1103/97,

sposizioni di *Maastricht*. A partire da tale momento, l'euro e le valute nazionali sono diventate unità della stessa moneta. Non è stato necessario modificare le disposizioni dell'UEM nell'ambito del Trattato di *Amsterdam* perché erano già state approvate delle discipline rilevanti in virtù del Trattato di *Maastricht*. Il Regolamento 1103/1997<sup>(39)</sup> conteneva le prime disposizioni relative all'introduzione dell'euro, precisate in seguito nel regolamento 974/1998<sup>(40)</sup>. Si stabilisce chiaramente:

«(...) Considerando che ogniqualvolta uno Stato membro divenga, a norma dell'articolo 109 K, paragrafo 2, del trattato, uno Stato membro partecipante, il Consiglio, in forza dell'articolo 109 L, paragrafo 5, del trattato, adotta le altre misure necessarie per la rapida introduzione dell'euro come moneta unica nello Stato membro interessato;

Considerando che, a norma dell'articolo 109 L, paragrafo 4, del trattato, alla data di inizio della terza fase il Consiglio adotta i tassi di conversione ai quali sono irrevocabilmente vincolate le monete degli Stati membri partecipanti ed è irrevocabilmente fissato il tasso al quale l'euro viene a sostituirsi a queste valute; (...)

Articolo 2. A decorrere dal 1° gennaio 1999, la moneta degli Stati membri partecipanti è l'euro. L'unità monetaria è un euro. Un euro è diviso in cento cent»<sup>(41)</sup>.

Il Regolamento 975/1998<sup>(42)</sup> stabilisce le denominazioni e le specificazioni tecniche delle monete in euro destinate ad essere messe in circolazione. Il regolamento 2866/1998<sup>(43)</sup> descrive i tassi di conversione tra l'euro e le monete degli Stati membri che adottano l'euro. Altre disposizioni più dettagliate sono state elaborate dalla BCE<sup>(44)</sup>.

La terza fase della UEM si è conclusa il 31 dicembre 2001, come deciso dal Consiglio europeo di Madrid nel dicembre 1995. A questa data e, pertanto, dopo un periodo transitorio di tre anni, le banconote e le monete metalliche in euro sono state messe in circolazione e da allora hanno corso legale:

«Articolo 10. A decorrere dal 1° gennaio 2002 la BCE e le Banche cen-

trali degli Stati membri partecipanti immettono in circolazione banconote denominate in euro. Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, dette banconote denominate in euro sono le uniche aventi corso legale in tutti gli Stati membri»<sup>(45)</sup>.

Ciò significa che le 87 banconote delle banche nazionali e le 102 monete metalliche nazionali dei dodici paesi dell'euro sono state sostituite come moneta avente corso legale dalle sette banconote e dalle otto monete metalliche dell'euro. Le monete metalliche euro avranno una faccia comune e una nazionale e ci potranno perciò essere 120 variazioni<sup>(46)</sup>.

L'introduzione della moneta unica europea costituisce senza alcun dubbio una tappa fondamentale nella storia dell'integrazione europea. I paesi che hanno adottato l'euro hanno rinunciato alla valuta nazionale a vantaggio dell'euro. I paesi dell'euro non hanno dunque più competenza monetaria. Dal 1° gennaio 1999 essi dipendono dalle decisioni delle autorità europee del Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC)<sup>(47)</sup>. Il SEBC è composto dalla Banca centrale europea (BCE) e dalle Banche centrali nazionali (BCN). La BCE è dotata di personalità giuridica propria (art. 107 Trattato CE) ed è totalmente indipendente (art. 108 Trattato CE). L'art. 106 del Trattato CE stabilisce anche che:

«1. La BCE ha la competenza esclusiva di autorizzare l'emissione di banconote all'interno della Comunità. La BCE e le banche centrali nazionali possono emettere banconote. Le banconote emesse dalla BCE e dalle banche centrali nazionali costituiscono le uniche banconote aventi corso legale nella Comunità.

2. Gli Stati membri possono coniare monete metalliche, con riserva dell'approvazione, da parte della BCE, del volume del conio. Il Consiglio, deliberando in conformità alla procedura di cui all'articolo 252 e previa consultazione della BCE, può adottare misure per armonizzare i valori unitari e le specificazioni tecniche di tutte le monete metalliche destinate alla circolazione, nella misura necessaria per agevolare la loro circolazione nella Comunità».

Obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. I suoi compiti fondamentali sono:

G.U. 1997 L 162, l'euro ha sostituito l'ECU (in un Rapporto di uno a uno) a partire dal 1° gennaio 1999 ed è divenuto sia l'unità contabile delle istituzioni delle Comunità europee sia l'unità contabile della Banca centrale europea.

<sup>(39)</sup> G.U. 1997 L 162.

<sup>(40)</sup> G.U. L 139.

<sup>(41)</sup> Regolamento del Consiglio (CE) n. 974/1998 del 3 maggio 1998 relativo alla introduzione dell'euro, G.U. L 139.

<sup>(42)</sup> G.U. 1998, L 139.

<sup>(43)</sup> G.U. 1998, L 359.

<sup>(44)</sup> Compendio degli strumenti giuridici (giugno 1998-maggio 1999) su <http://www.ecb.int/>.

<sup>(45)</sup> Regolamento del Consiglio (CE) n. 974/1998 del 3 maggio 1998 sulla introduzione dell'euro.

<sup>(46)</sup> (n.d.t.) I dodici paesi dell'area dell'euro hanno 96 variazioni; tuttavia, tenendo conto che il potere di emissione di banconote e di monete è stato accordato anche al Vaticano, allo Stato di S. Marino e al Principato di Monaco (sulla base di accordi stipulati tra l'Italia e la Francia in nome della Comunità Europea), nell'area dell'euro, in realtà, 120 monete avranno corso legale.

<sup>(47)</sup> Cfr. gli artt. 105-111 del Trattato CE (Titolo VII, Capitolo II, Politica monetaria).



- definire e attuare la politica monetaria della Comunità;
- svolgere le operazioni sui cambi in linea con le disposizioni dell'art. 111;
- detenere e gestire le riserve ufficiali di cambio degli Stati membri;
- promuovere il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento <sup>(48)</sup>.

Il SEBC non ha competenza in materia di politica dei tassi di cambio. Il Consiglio dei Ministri degli Affari economici e finanziari della CE può tuttavia utilizzare le sue competenze ai sensi dell'art. 111 del Trattato CE e stipulare accordi internazionali sui tassi di cambio dell'euro rispetto a monete non comunitarie in qualità di Consiglio euro-12. Nella pratica, certamente, la politica dei tassi di interesse della BCE avrà un certo peso sulla capacità di attrazione dell'euro, che a sua volta potrà influenzare la stabilità dei tassi di cambio. Vi è anche il fatto che esiste una certa tensione tra la politica monetaria indipendente della BCE e la politica economica e dei tassi di cambio internazionale del Consiglio euro-12, composto dai Ministri delle Finanze e dell'Economia dei 12 paesi che hanno adottato l'euro. Tale tensione si può anche spiegare con il fatto che la competenza monetaria nazionale è conclusa e che certi paesi non sono molto contenti di lasciare il posto al FMI, al G7 o alla BCE.

L'euro è una moneta unica, non una moneta comune, ed essa è il segnale di una politica verso una integrazione europea. La scelta non è stata la convergenza monetaria, che si fonda su un accordo di diritto internazionale pubblico multilaterale, nell'ambito del quale gli Stati membri partecipano alla gestione della moneta sulla base di una eguaglianza sovrana <sup>(49)</sup>. Al contrario, l'euro è stato incorporato nella Comunità ed è legato in modo inestricabile all'ordine giuridico europeo. Le regole comunitarie applicate dagli organi comunitari sono state introdotte per sostenere la politica monetaria con riferimento all'euro. Nella misura in cui le autorità nazionali prendono parte agli organi di gestione dell'euro, esse devono applicare le regole comunitarie e favorire esclusivamente gli interessi della Comunità. Ciò non significa tuttavia che le misure concernenti la lotta contro la contraffazione dell'euro facciano parte, per definizione, della politica comunitaria.

5. – L'introduzione dell'euro come moneta unica nell'area dell'euro e come moneta di riserva e di transazione su scala mondiale comporta una posta enorme in relazione alla sicurezza ed alla fiducia nella nuova valuta. Il

<sup>(48)</sup> Art. 105(2) del Trattato CE.

<sup>(49)</sup> Le forme unilaterali della convergenza monetaria, quali la dollarizzazione dei fondi monetari, non sono mai stati all'ordine del giorno.

fenomeno della contraffazione monetaria è stato ovviamente preso in considerazione nella concezione delle monete metalliche e delle banconote, ma l'operazione comporta tuttavia un certo numero di rischi. Innanzi tutto, il pubblico deve ancora familiarizzare con l'aspetto delle nuove banconote e monete metalliche. In secondo luogo, le monete metalliche euro hanno una faccia comune e una nazionale, quindi, in teoria, possono esserci 120 variazioni simultanee della moneta euro, in circolazione nell'area dell'euro. In terzo luogo, le monete metalliche e le banconote hanno evidentemente corso legale in tutta l'area dell'euro, superando così i limiti territoriali attuali in cui circolano le banconote della banca nazionale. In quarto luogo, è probabile che le grandi banconote in euro costituiscano una valuta attraente in tutto il mondo. Esiste un rischio anche nella messa in circolazione degli euro in banconote e monete metalliche di fantasia, senza alcun valore legale, prodotti ed utilizzati in buona fede allo scopo di far familiarizzare il pubblico con la nuova moneta unica.

Breve: nel corso dei periodi precedenti e successivi la data di emissione delle banconote e delle monete metalliche euro, il rischio di vedere comparire della moneta falsa era maggiore rispetto al periodo di utilizzo esclusivo delle valute nazionali.

Tuttavia, il fatto che l'Unione Europea abbia scelto di costituire una Unione monetaria attraverso una moneta unica, incorporata nella Comunità europea e legata in modo inestricabile all'ordine giuridico europeo, non significa che gli aspetti relativi alla repressione che riguardano l'euro siano stati trasferiti a livello dell'Unione o della Comunità. Non esiste una competenza europea in materia penale nel senso della tradizione americana. La Banca centrale europea ne è perfettamente consapevole <sup>(50)</sup>. In linea con la tradizione dell'integrazione europea, gli Stati membri sono responsabili in primo luogo dell'esecuzione della politica europea <sup>(51)</sup>; la stessa cosa vale per quanto concerne l'Unione monetaria e la moneta unica.

Tuttavia, l'Europa ha preso coscienza del fatto che non sarebbe sufficiente sostituire semplicemente il marco tedesco, la lira italiana, il franco

<sup>(50)</sup> Cfr. *Report on the legal protection of bank notes in the EU Member States*, punto 5, in <http://www.ecb.int/>: «The ECB has the exclusive right to authorise the issue of banknotes within the euro area. It does not follow automatically, however, that imposing sanctions on the counterfeiting of such banknotes would be a Community competence. Counterfeiting provisions form part of criminal law, not monetary law. There is no general competence of the Community in the field of criminal law, which is an area falling within the competence of the Member States. The Community is based on the principle of limited powers in the sense that Community institutions only possess those powers conferred upon them».

<sup>(51)</sup> VERVAELE, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1999.

francese ecc., con l'euro nelle legislazioni nazionali concernenti la repressione. Il Regolamento 974/1998<sup>(32)</sup> prevede all'art. 12 che: «Gli Stati membri partecipanti assicurano sanzioni adeguate contro l'alterazione e la contraffazione delle banconote e delle monete metalliche».

Nel 1998 la BCE ha pubblicato una raccomandazione relativa all'adozione di talune misure atte a rafforzare la protezione legale delle banconote e monete metalliche in euro<sup>(33)</sup>. Questa raccomandazione è indirizzata al Consiglio dell'Unione Europea, al Parlamento europeo, alla Commissione europea e agli Stati membri. La BCE, in qualità di organismo della nuova moneta, ha effettivamente il potere di emettere delle raccomandazioni, ivi comprese quelle concernenti azioni in campo penale. La raccomandazione contiene delle disposizioni interessanti tra cui quella in cui si prevede che gli Stati membri e la Comunità devono scoraggiare e controllare l'emissione, la detenzione e l'uso di false monete e banconote euro, in particolare prima del 1° gennaio 2002.

Le raccomandazioni più interessanti relative alla moneta falsa sono le seguenti:

«4. Il Consiglio dell'Unione europea, la Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero considerare una revisione delle attuali politiche di lotta alla contraffazione, al fine di dare corso all'iniziativa nello spirito del comune interesse, di valutare l'esigenza di armonizzare il diritto penale nel campo della contraffazione, di pervenire a una maggiore cooperazione istituzionale, giudiziaria e di polizia, di redigere nuove convenzioni a tale fine, di ricercare una maggiore coordinazione con i governi e le organizzazioni esterne all'UE, di analizzare i nuovi mezzi tecnologici disponibili per la contraffazione di banconote e di portare a termine o studiare eventuali altri provvedimenti.

5. Sarebbe opportuno studiare la possibilità di organizzare una cooperazione fra le forze di polizia nazionali nel campo della falsificazione di denaro e dei mezzi di pagamento, tramite l'Ufficio europeo di polizia (Europol) o la Commissione europea, coinvolgendo la BCE in tali compiti.

6. La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero considerare la proposizione di ogni misura legale necessaria ad assicurare che le banconote in euro contraffatte, una volta scoperte, siano trattate da parte degli istituti di credito e da altre entità che ricevano e maneggino denaro in contanti e successivamente consegnate alle autorità competenti».

<sup>(32)</sup> G.U. L 162.

<sup>(33)</sup> BCE/1998/7. Cfr. *Compendium: collection of legal instruments* (giugno 1998-maggio 1999) in <http://www.ecb.int/>.

Nel novembre 1999, la BCE ha pubblicato un interessante rapporto concernente la tutela giuridica delle banconote negli Stati membri della UE<sup>(34)</sup>.

Con riferimento alla contraffazione monetaria, la BCE conclude che gli Stati membri tutelano effettivamente le banconote che hanno corso legale nei propri Paesi, così come le banconote straniere aventi corso legale in altri Paesi, in conformità dell'art. 5 della Convenzione di Ginevra. Di conseguenza le banconote emesse in euro saranno protette dalla legislazione in vigore concernente la contraffazione monetaria in tutti gli Stati membri che hanno aderito alla UEM, nonché negli Stati membri non partecipanti.

Con riguardo ai delitti e alle pene, la BCE conclude che esiste una somiglianza di fondo tra i diritti nazionali, relativamente alla lista delle condotte che costituiscono il delitto di contraffazione monetaria. Esso include principalmente le seguenti condotte:

- la contraffazione e la alterazione del valore delle banconote, principalmente attraverso l'uso di sistemi tecnici (sostanziosi) come la copia del colore e le macchine *scanner*;

- la messa in circolazione della moneta falsa presentata come autentica;

- la fabbricazione e la distribuzione di sistemi che consentono di riprodurre monete false.

La contraffazione monetaria è punibile in tutti gli Stati membri con pena detentiva. I termini della reclusione sono molto differenti, ma la BCE ha concluso che nei casi gravi di contraffazione delle monete in tutti gli Stati membri si può essere puniti con pene severe di tipo detentivo. Peraltro, esiste anche la possibilità di imporre delle ammende nella maggior parte degli Stati membri. La BCE sottolinea che nella Comunità non esiste un «paradiso della contraffazione monetaria». È tuttavia sorprendente che la BCE non affronti la questione delle pene edittali minime, che offrono un'ampia gamma alla politica penale dell'apparato giudiziario. Ma la conclusione nel complesso positiva della BCE non significa che quest'ultima sia favorevole allo *status quo*: «According to the Treaty on European Union, the legislative authority in the field of criminal law remains within the Member States. However, given the fact that the euro has become a common currency throughout the participating Member States, further improvements in combating currency counterfeiting should be envisaged at the Community level (...) At present, each Member State has at its disposal a detailed national system of penalties for offences that is already well established and considered to be sufficient for the protection of banknotes in the country concerned. However, taking into

<sup>(34)</sup> Cfr. <http://www.ecb.int/>.

*account the fact that in each country these penalties are incorporated in a comprehensive and balanced penal law system, there is room for widening the scope of criminal law protection in the field of counterfeiting by means of a Community instrument (convention). Such an instrument could contribute to the determination of minimum common elements that would constitute the crime of counterfeiting in all Member States. It could also encompass a common criminal law approach concerning new forms of counterfeiting (for example, the use of computer technology)».*

La BCE conclude che, anche se la situazione giuridica degli Stati membri relativa ai principali aspetti della repressione della contraffazione monetaria è piuttosto soddisfacente, per il futuro dovrebbe essere prevista una convergenza maggiore tramite una Convenzione ai sensi del Titolo VI del Trattato UE (disposizioni nell'ambito della Giustizia e degli Affari interni). In particolare, gli Istituti di credito dovrebbero essere obbligati per legge a conservare le banconote false, perché tale tipo di misura manca in questo momento in dieci Stati membri.

Fortunatamente, la BCE non limita la sua analisi agli aspetti di diritto penale sostanziale. La Banca centrale è cosciente del fatto che occorre anche prendere in considerazione le ricerche e le inchieste al momento in cui si compie una valutazione sulla portata potenziale della contraffazione di banconote emesse in euro. La BCE fissa una distinzione tra le soluzioni da mettere in pratica a livello della BCE e la cooperazione tra autorità statali dei Paesi membri. Riguardo alle soluzioni transnazionali a livello di BCE, la Banca evidenzia che, tradizionalmente, le autorità nazionali stoccano l'informazione sulle banconote e sulle monete metalliche false. Ma il Consiglio dei Governatori della BCE ha sentito l'esigenza di soluzioni sovranazionali e, nel 1999, ha approvato uno schema guida concernente alcune disposizioni sulle banconote emesse in euro<sup>(55)</sup>. Tale schema prevede la creazione a livello della BCE di un centro di analisi delle contraffazioni (CAC) e di un centro tecnico e scientifico europeo (CTSE) per le monete, nonché di una banca dati comune sulla moneta per le banconote e le monete metalliche false. Le CAC e la banca dati coopereranno con le forze di polizia degli Stati membri partecipanti, nonché con Europol o con la Commissione europea a seconda degli ambiti di specializzazione. Le informazioni saranno fornite dalle autorità nazionali competenti, dal Centro di analisi nazionale (CAN) e dal Centro nazionale di analisi delle monete (CNAM). Gli esiti saranno condivisi con le banche centrali nazionali (BCN), la polizia e, nel caso di monete false, con le Zecche. L'obiettivo della banca dati comune è limitato alla co-

<sup>(55)</sup> BCE/1999/3.

noscenza e alla specializzazione in materia di contraffazione e deve chiaramente essere distinto da quello delle banche dati necessarie al lavoro della polizia o delle indagini e dei procedimenti penali.

Per determinare il canale di cooperazione orizzontale tra le autorità nazionali degli Stati membri, la BCE ha analizzato Schengen, Interpol, Europol e la Commissione europea. Attualmente la BCE ritiene che gli accordi di Schengen<sup>(56)</sup>, che contengono disposizioni specifiche sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, poi integrati nella struttura della UE, non costituiscano uno strumento sufficiente di prevenzione e di rilevamento delle infrazioni in tale ambito: in effetti, non tutti gli Stati membri dell'UE sono firmatari degli accordi di Schengen e le disposizioni in essi contenute non sono abbastanza specifiche, per cui è necessaria la *mise en oeuvre* di misure complementari. Interpol, come organizzazione privata, responsabile dei rapporti di cooperazione in materia di polizia, potrebbe costituire un *forum* adeguato di lotta contro i reati di contraffazione monetaria per quel che riguarda i paesi che non sono membri della UE; le problematiche legate alla contraffazione dell'euro esigerebbero, tuttavia, una soluzione differente di cooperazione tra gli Stati membri che hanno adottato l'euro. Per quel che riguarda Europol, la BCE sottolinea il fatto che il mandato di Europol è stato esteso alla lotta contro la moneta falsa e i falsi mezzi di pagamento<sup>(57)</sup>. Qui, tuttavia, la BCE rinvia all'art. 12 della Convenzione di Ginevra, secondo cui «in ogni paese, le ricerche in materia di contraffazione monetaria devono (...) essere organizzate da un ufficio centrale». In conclusione, la BCE ha fatto una dichiarazione molto interessante: «*Withing the meaning of the Geneva Convention, "country" is regarded as synonymous with "currency" in the above context. If this is applied to the future situation in the countries participating in Stage Three of EMU, it becomes obvious that the exchange of information and the organisation of co-operation between national law enforcement agencies may not be sufficient to suppress the counterfeiting of the euro. Therefore, the possibility should be considered of entrusting Europol not only with the collection and redistribution of data an the analysis of the information, but also with the authority to initiate and co-ordinate criminal investigation at the European level (...)* Therefore, legal provisions should ensure that

<sup>(56)</sup> G.U. 1999, L 176.

<sup>(57)</sup> Decisione del Consiglio del 29 aprile 1999, G.U. C 149. In generale, Europol deve occuparsi della prevenzione e della lotta contro il terrorismo, il traffico illecito di stupefacenti e altre forme di criminalità organizzata. Tuttavia, secondo l'accordo 2(2), il Consiglio della UE, agendo all'unanimità, può decidere di demandare ad Europol di occuparsi di altre forme di criminalità indicate nell'allegato alla Convenzione, tra cui la falsificazione della moneta e di altre modalità di pagamento.

*Europol will be provided with all relevant information and that its role in relation to other supranational bodies, e.g. Interpol, the European Commission and the ECB, is legally established, thus specifically including all aspects of mutual co-operation and exchange of information»* (58).

In altri termini, la BCE è favorevole all'idea di attribuire a Europol, almeno relativamente alla contraffazione monetaria, funzioni proprie di una forza di polizia operativa, capace di iniziare e di coordinare le indagini e che dovrà essere riconosciuta come autorità richiedente l'assistenza reciproca nell'Unione Europea. In questo momento, il mandato di Europol (59) è limitato allo scambio di informazioni e all'analisi di queste ultime. Europol non ha poteri né operativi né di indagine (come per es. il potere di compiere delle ispezioni, di cercare, di sequestrare, ecc...).

Per quel che riguarda la Commissione europea, la BCE adotta una strategia di basso profilo e non formula alcuna raccomandazione in modo netto. Il ruolo della Commissione, per la BCE, dovrà essere subordinato alle attività della BCE e di Europol. La BCE non menziona l'ufficio antifrode della Commissione europea (OLAF), che ha dei sostanziali poteri investigativi nell'ambito amministrativo (60). La BCE conclude con un avvertimento chiaro: «(...) clarification of the respective responsibilities of the institutions involved in the fight against the forgery of money and means of payment should also be sought. A multiplicity of instruments and competent authorities can enhance the risk of inefficiency of action, lack of effective co-ordination and, sometimes, pernicious competition between competent authorities» (61).

La BCE ha organizzato lo scambio di informazioni relativo all'aspetto tecnico, ovvero le conoscenze sulle banconote e le monete metalliche false. La BCE richiama qui la cooperazione al livello della repressione tra autorità di polizia e giudiziarie. È chiaro che esiste un nesso necessario tra l'informazione tecnica bancaria e l'informazione classica sulla repressione e che si fa sentire l'esigenza di uno scambio di informazioni tra autorità finanziarie e autorità incaricate della repressione.

La BCE non si è espressa in termini negativi relativamente alle questioni di statuto, ma difende l'idea di obiettivi comuni, di armonizzazione delle infrazioni e delle sanzioni, di rafforzamento della cooperazione tra le istituzioni monetarie nazionali e europee e di accrescimento della cooperazione

(58) *Op. cit.*, 15.

(59) Convenzione Europol, G.U. 1995, C 316, art. 3.

(60) Cfr. VERVAELE, *Towards an Independent European Agency to fight fraud and corruption in the EU?*, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 1999, 331-346.

(61) *O.c.*, 16.

tra le autorità giudiziarie e di polizia e gli organismi europei incaricati della repressione (62).

La Commissione europea non ha atteso il rapporto della BCE e, nel giugno del 1998, ha trasmesso una comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e alla BCE (63). La Commissione ha basato le sue opinioni sulle attività di un gruppo di lavoro sulla contraffazione del denaro istituito nel gennaio 1998 nel COCOLAF (64). In questo gruppo di lavoro, la Commissione Europea si è riunita con dei poliziotti specializzati degli Stati membri e con dei rappresentanti di Interpol e di Europol (65). Essa definisce il suo ruolo come complementare rispetto a quelli della BCE e di Europol.

La Commissione riconosce anche la necessità di uno strumento del terzo pilastro con riguardo all'armonizzazione delle infrazioni, delle sanzioni e delle disposizioni specifiche concernenti la cooperazione giudiziaria in materia penale. Ma sottolinea la necessità di una struttura comunitaria di raccolta e di scambio delle informazioni sulla contraffazione dell'euro. Una politica di repressione globale e integrata deve fondarsi su scambi frequenti tra organismi monetari nazionali e europei (CAN/CNAP-CAC/CTSE) e organismi di repressione europei e nazionali (polizia, autorità giudiziarie, Europol, Olaf, Interpol). Questa struttura dovrebbe essere disciplinata a livello comunitario, in base all'art. 123 (4) [ex art. 109L(4)] e/o in base all'art. 308 (ex art. 235)CE (66). Il regolamento dovrebbe coprire tutti i seguenti ambiti: «(...)una definizione dell'insieme delle attività che concorrono alla contraffazione e alla falsificazione della moneta al fine di permettere uno scambio di informazioni omogeneo;

– l'obbligo per gli Stati membri di comunicare tutte le informazioni pertinenti relative alla contraffazione e alla falsificazione dell'euro;

– l'istituzione di un sistema informatico che possa creare una "rete di comunicazione" e una "banca dati centrale" con accesso diretto per le autorità nazionali. Questo sistema, aggiornato regolarmente, avrà come obiettivo di prevenire e di favorire la ricerca e la repressione della contraffazione monetaria, e dovrà pertanto comprendere dei dati strategici, dei dati operativi e dei dati giudiziari appropriati (...);

– disposizioni sulle modalità di scambio delle informazioni (e di ac-

(62) «Il Consiglio, conformemente alla procedura, prende ugualmente ogni misura necessaria alla introduzione rapida dell'ECU come moneta unica degli Stati membri».

(63) COM (1998) 474 finale.

(64) Gruppo di lavoro istituito nel gennaio 1998 nel COCOLAF, il «Comitato di Coordinamento della Lotta Anti-frode», un gruppo di lavoro presso la Commissione europea, composto da esperti governativi.

(65) V. Rapporti SEC(1998) 624 e SEC(1998) 2248.

(66) L'equivalente della «Necessary and Proper Clause» nel Trattato CE.

cesso alle banche dati) con le istanze comunitarie o dell'Unione, le organizzazioni internazionali (OIPC-Interpol) e i paesi terzi (...);

- disposizioni sulla tutela dei dati personali (...);
- l'obbligo per le banche commerciali e gli istituti finanziari di comunicare alle autorità competenti tutti i casi di falsi individuati, obbligo accompagnato, se necessario, da una sanzione amministrativa»<sup>(67)</sup>.

Possiamo notare come in questa proposta la Commissione rivendichi un ruolo significativo, sostanziale, per sé medesima e per l'OLAF con riferimento ai settori dello scambio di dati e della prevenzione della contraffazione monetaria, ruolo ben più importante di quello immaginato dalla Banca centrale europea. La Commissione Europea e l'OLAF si augurano di poter servire da passerella tra la cooperazione monetaria tecnica e la cooperazione relativa alla repressione, dovendosi situare, a loro avviso, la banca dati centrale sulla contraffazione monetaria in seno alla Commissione.

Tuttavia, la prima iniziativa legislativa è stata lanciata nell'ambito del terzo pilastro. Nel novembre 1999 la Germania ha presentato una proposta di decisione-quadro del Consiglio diretta ad aumentare, attraverso sanzioni penali, la protezione dalla contraffazione monetaria, legata alla introduzione dell'euro<sup>(68)</sup>. L'obiettivo di questa decisione-quadro era di completare le disposizioni della Convenzione di Ginevra del 1929, che tutti gli Stati membri dovranno accettare [articolo 2(2)]. Tale iniziativa va nella medesima direzione della Risoluzione del Consiglio<sup>(69)</sup>, che qualifica la Convenzione di Ginevra come minimo denominatore comune per tutti gli Stati membri dell'Unione europea con riguardo alla tutela con sanzioni penali contro la contraffazione monetaria. La decisione quadro in esame è stata adottata il 29 maggio 2000. Essa contiene agli artt. 3-5 una lista specifica di infrazioni più ampia rispetto a quella contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1929. Si fa riferimento alle tecniche informatiche moderne ed alla contraffazione di monete legali attraverso l'utilizzo di installazioni o di materiali legali, ma senza l'accordo delle autorità emittenti, che vengono qualificate come infrazione. Va più in là della Convenzione di Ginevra anche per quanto riguarda le sanzioni. Le infrazioni devono essere punite con pene dissuasive, proporzionate ed efficaci, incluse le pene privative della libertà suscettibili di dare luogo all'estradizione (art. 6). L'effetto di armonizzazione dell'art. 6 è tuttavia limitato perché tutti gli Stati membri sono già dotati

<sup>(67)</sup> Comunicazione, 11-12.

<sup>(68)</sup> G.U. C 322, 10.11.1999.

<sup>(69)</sup> Risoluzione del Consiglio del 28 maggio 1999 sull'aumento della tutela attraverso delle sanzioni penali contro la moneta falsa nel quadro dell'introduzione dell'euro. G.U. C 171, 18.06.1999.

di questo tipo di sanzioni. Essi devono semplicemente estenderle a tutte le infrazioni definite agli artt. 3-5. È altresì prevista la responsabilità degli enti (art. 8) e le relative sanzioni (art. 9), anche se in modo limitato perché tale articolo fa riferimento ad ammende penali o non penali. Ancora: l'art. 7 stabilisce la competenza degli Stati indipendentemente dalla nazionalità dell'autore dell'infrazione e del luogo ove questa è stata commessa. Ciò significa che tutti gli Stati membri che hanno adottato l'euro possiedono una competenza universale con riguardo alla contraffazione.

Gli Stati membri devono cooperare in caso di conflitto di competenza e centralizzare i procedimenti in un solo Stato membro, se possibile. Occorre sottolineare, tuttavia, che il principio del *ne bis in idem* – benché raccomandabile nei casi di competenze concorrenti – non è previsto. È altresì interessante constatare che la decisione quadro non prevede quasi nulla rispetto alla cooperazione giudiziaria in materia criminale. È in tale contesto che la Francia ha lanciato, nel dicembre 2000, una iniziativa volta all'adozione da parte del Consiglio di un progetto di decisione nell'ambito del terzo pilastro, che completasse la decisione quadro del 29 maggio 2000<sup>(70)</sup>.

Il progetto di decisione prevede l'obbligo sia per il centro di analisi nazionale (CAN), sia per il centro di analisi nazionale delle monete (CNAM) e infine per gli uffici centrali nazionali (art. 12), di comunicare le informazioni in loro possesso all'Europol. Gli uffici centrali devono trasmettere ogni informazione pertinente sulle indagini penali, ivi compresa l'individuazione del fascicolo, l'individuazione dei falsi, le circostanze di scoperta dei falsi, il contesto del sequestro giudiziario ecc..., anche se l'informazione proviene da un paese terzo (art. 4). L'art. 4, par. 3 prende in considerazione Eurojust, che costituisce l'unità di coordinamento delle attività di indagine e di repressione prevista dal Trattato di Nizza (artt. 29 e 31).

«Le autorità competenti degli Stati membri scambiano con l'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, poi con Eurojust quando la decisione che la istituisce sarà stata adottata, tutti gli elementi di informazione pertinenti relativi a inchieste penali al fine di facilitare l'accertamento dei fatti e di assicurare una azione efficace contro la contraffazione dell'euro. Eurojust et Eurojust prestano l'assistenza tecnica necessaria alle autorità competenti degli Stati membri al fine di facilitare il coordinamento delle indagini intraprese, di migliorare e facilitare la cooperazione degli organi di indagine e degli organi di repressione competenti dei diversi Stati membri».

Infine, all'art. 5, il progetto di decisione riconosce la regola del *ne bis in idem* per le condanne precedenti per infrazioni di falsificazione monetaria,

<sup>(70)</sup> G.U. 2001 C 75.

ma tale disposizione è stata recentemente ritirata ed è oggi l'oggetto di un progetto di decisione-quadro del Consiglio europeo che modifica la decisione-quadro del 29 maggio 2000, introducendo l'art. 9a che ricomprende il principio del *ne bis in idem* per le condanne precedenti <sup>(71)</sup>.

D'altra parte, Europol dovrebbe, conformemente alle disposizioni della Convenzione Europol, scambiare dati di ordine tecnico, strategico e operativo sulla falsificazione dell'euro con le autorità statali competenti, in particolare con gli uffici centrali nazionali (art. 12). Il Consiglio propone un progetto di conclusioni in tale direzione. Tale progetto di conclusioni del Consiglio fa anche riferimento agli accordi tra Europol e la BCE, tra Europol e la Commissione europea (OLAF) e, ancora, agli accordi tra Europol e Interpol.

Nel quadro del primo pilastro, la Commissione ha presentato nel luglio 2000 una proposta di regolamento, basata sull'articolo 123, paragrafo 4, e sull'articolo 308 del Trattato CE <sup>(72)</sup>. Essa verte su tre temi principali:

- il trattamento delle informazioni tecniche;
- l'elaborazione dei dati operativi e strategici;
- la cooperazione e la reciproca assistenza.

Le autorità nazionali competenti sono definite come una combinazione delle autorità monetarie statali e europee competenti, incluse le autorità responsabili dei procedimenti e delle sanzioni. Esse devono avere tutte la possibilità di accedere alle banche dati della BCE.

Questa proposta di regolamento impone anche agli istituti di credito di ritirare dalla circolazione tutte le banconote e le monete metalliche false in euro, e ogni inadempimento a tale obbligo può portare a delle sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive (non necessariamente penali).

L'art. 7 prevede la creazione di una unità specifica di lotta contro la falsificazione dell'euro:

«1. Gli Stati membri provvedono a che una Unità di lotta contro la falsificazione dell'euro (di seguito denominata "Unità") sia costituita dall'Europol e che sia gestita come entità amministrativa dell'Europol.

2. L'Unità gestisce, nell'ambito del sistema di informazione dell'Europol, un sistema di scambio, di raccolta e di analisi delle informazioni operative e strategiche».

L'Unità sarà individuata come ufficio centralizzatore (art. 10), a cui gli uffici centrali nazionali dovranno comunicare tutti i casi individuati di contraffazione dell'euro, fin dal primo accertamento amministrativo o giudiziario.

<sup>(71)</sup> Ciò concorda con la filosofia di una decisione quadro, destinata ad armonizzare le disposizioni nazionali.

<sup>(72)</sup> Euro-Lex, Document 500PC0492.

Questa Unità ha, tra gli altri, il compito di cooperare con la BCE e con la Commissione europea, e può dare a queste ultime la possibilità di consultare continuamente il sistema di scambio, di raccolta e di analisi dei dati operativi e strategici. Inoltre, su richiesta o di sua propria iniziativa, l'Unità deve fornire l'assistenza necessaria sia alle autorità competenti degli Stati membri, sia a quelle dei Paesi terzi, nell'ambito dei compiti per la prevenzione e la lotta contro la falsificazione dell'euro. Non risulta chiaro se ciò escluda incarichi di indagine giudiziaria o operativa. Ma, nel commento a questa proposta, la Commissione sottolinea che l'Unità deve avere uno statuto europeo indipendente dentro Europol, escludendo gli ufficiali di collegamento delle unità nazionali <sup>(73)</sup>.

La proposta di regolamento si conclude con un capitolo piuttosto debole sulla cooperazione e l'assistenza reciproca, limitate *de facto* ad un sistema di messaggistica (allarme rapido).

La formulazione della proposta di regolamento solleva in ogni modo il problema di sapere se, giuridicamente, sia possibile conferire dei poteri ad Europol (struttura del terzo pilastro) attraverso un regolamento CE (primo pilastro). È possibile obbligare le unità centrali nazionali, istituite dalla Convenzione di Ginevra del 1929, a scambiare informazioni tramite l'Unità di Europol? Si attribuisce così all'Unità un ruolo centrale nell'assistenza immediata e di allarme rapido? Ciò non è certamente possibile direttamente, ma occorre domandarsi se si può imporre tale obbligo agli Stati membri. In ogni caso, sono gli Stati membri che possono modificare la Convenzione Europol ed è evidente che un regolamento può imporre degli obblighi vincolanti per gli Stati membri. Il problema è che il mancato rispetto di tali obblighi potrebbe costituire una violazione del Trattato e condurre, quindi, alla procedura prevista dall'art. 226 del Trattato.

Inserire Europol in un regolamento potrebbe altresì dare luogo a disposizioni concorrenti per ciò che concerne la competenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee (regole di concorrenza del primo pilastro e regole di concorrenza del terzo pilastro). Un altro problema è costituito dal fatto che le competenze collegate alla cooperazione di polizia possono provenire dall'art. 61 del Trattato CE e dipendere, pertanto, dallo spazio di libertà, sicurezza e giustizia <sup>(74)</sup>, anche se rientrano nella cooperazione nell'ambito del terzo pilastro. In base alla versione attuale del Trattato, non sembra dunque probabile il conferimento agli Stati membri, con un regola-

<sup>(73)</sup> Per evitare che l'Unione divenga troppo dipendente dall'Eurodesk, le unità nazionali lavorano nel quadro di Europol, cfr. la Convenzione Europol, artt. 4-5.

<sup>(74)</sup> Piano di Azione «spazio di libertà, sicurezza e giustizia», Consiglio e Commissione, 3 dicembre 1998, G.U. C 019.

mento, di competenze che hanno un impatto sull'organizzazione e sui poteri di Europol. A tal fine sembra necessaria la riformulazione dell'art. 10 del Trattato CE sull'obbligo di fedeltà alla UE, nonché la riformulazione delle disposizioni concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Dal processo di negoziazione e dai progetti ulteriori di proposte di regolamento del Consiglio emerge chiaramente che l'ambito di tale regolamento è ristretto e che le sue disposizioni non toccano il coordinamento (compreso lo scambio di informazioni) tra le autorità monetarie tecniche e le autorità repressive (indagini e repressione). Anche le disposizioni relative all'Unità centrale di lotta contro la falsificazione dell'euro (*ex art. 7*) sono state abbandonate. Il progetto finale del regolamento di febbraio 2001 afferma nel suo preambolo che, nello stretto rispetto delle rispettive competenze, Europol e la Comunità Europea devono stabilire delle forme di cooperazione. L'art. 1 (3) prevede inoltre che: «Il presente regolamento si applica, senza pregiudizio per l'applicazione del diritto penale nazionale, per la protezione dell'euro dalla contraffazione»<sup>(75)</sup>. Gli artt. 3, 4 e 5 definiscono l'ambito dello scambio di informazioni tra CAC/CTSE alla BCE e CAN/CNAP negli Stati membri. L'art. 6 impone l'obbligo a carico degli istituti di credito di ritirare dalla circolazione tutte le banconote e le monete metalliche in euro false o rispetto alle quali hanno ragioni sufficienti per ritenere che lo siano. Tale obbligo deve essere accompagnato da sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate.

Il capitolo 4 (artt. 7-9) concerne la cooperazione e la reciproca assistenza. Il regolamento opta per degli accordi specifici tra la BCE e Europol e tra la Commissione europea ed Europol<sup>(76)</sup>. Inoltre, l'art. 8 indica chiaramente che lo scambio di informazioni tra l'ufficio centrale nazionale (di cui all'art. 12 della Convenzione di Ginevra del 1929) ed Europol deve avvenire tramite l'Unità nazionale di Europol. L'Ufficio centrale nazionale ottiene l'informazione dalle autorità monetarie nazionali e dagli organismi di repressione statali. L'indicazione delle modalità di scambio di informazioni relative alle questioni di repressione e assistenza reciproca è stata lasciata totalmente agli accordi.

Il progetto di regolamento si fonda unicamente sull'art. 123 (4) del Trattato CE e contiene, all'art. 12, la disposizione secondo cui gli artt. 1-11 producono effetti negli Stati membri che hanno adottato l'euro come moneta unica (i paesi «in»). Un altro progetto di regolamento, in base all'art.

<sup>(75)</sup> Questa formulazione proviene dall'art. 280 del Trattato CE, modificato dal Trattato di Amsterdam.

<sup>(76)</sup> Peraltro, Europol negozia anche un accordo con Interpol.

308 del Trattato CE, impone gli stessi obblighi agli Stati membri che non hanno adottato l'euro come moneta unica (i «pre-in»). Anche in questo caso, possiamo chiederci se fosse necessario. Dopo tutto, un regolamento è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, anche in quelli che non fanno parte dell'area dell'euro. Un regolamento separato avrebbe potuto giustificarsi in base al fatto che gli Stati membri non partecipanti all'area dell'euro<sup>(77)</sup> dovrebbero, ai sensi dell'art. 308 del Trattato CE, avere la possibilità di opporsi alle misure necessarie per proteggere l'euro dalla contraffazione monetaria, cioè ad una violazione dell'art. 123(4) del Trattato CE.

Il confronto tra il primo e l'ultimo progetto di regolamento fa emergere chiaramente che le funzioni della Commissione europea/OLAF sono state ridotte a:

- iniziative legislative nel primo e nel terzo pilastro,
- la formazione e il sostegno finanziario,
- il sostegno agli Stati membri, in particolare in materia di applicazione della legge,
- la coordinazione delle azioni tecniche degli Stati membri in materia di contraffazione monetaria delle monete euro.

Le proposte finali dei due regolamenti sono state votate sotto la presidenza svedese nel giugno 2001<sup>(78)</sup>.

Una proposta di decisione del Consiglio, che stabilisce un programma di formazione, di scambio e di assistenza per la protezione dell'euro dalla contraffazione monetaria (programma Pericle), basato sull'art. 123(4) del Trattato CE, è stata formulata all'inizio del 2001. I gruppi destinatari di tale programma sono il personale delle istituzioni monetarie/uffici centrali (ivi compresa la BCE) e delle istituzioni nazionali ed europee di repressione. Ci possiamo domandare se attribuire competenze così limitate alla Commissione europea, in particolare senza una banca dati centrale presso la stessa, e il fatto che non si utilizzeranno i poteri amministrativi di indagine dell'OLAF, corrisponda alla risoluzione del Consiglio del 18 dicembre 1997<sup>(79)</sup>, che stabilisce che la «Commissione europea potrà ugualmente essere incaricata di questa cooperazione tra le forze di polizia nazionali nell'ambito della falsificazione della moneta e delle modalità di pagamento».

Ciò detto, la cooperazione a livello repressivo resta completamente nelle mani di Europol e il data-base centrale di informazione giuridica relativo

<sup>(77)</sup> Il regolamento 2866/98 del 31 dicembre 1998 che fissa i tassi di conversione dell'euro e le monete degli stati membri che adottano l'euro si applica a tutti gli stati membri.

<sup>(78)</sup> Regolamento 1338/2001 e 1339/2001, OJ L 181 del 4.7.2001.

<sup>(79)</sup> G.U. C 11.

alla falsificazione monetaria dell'euro si troverà anch'esso presso l'Europol. Il data-base centrale per le informazioni monetarie tecniche relative alla contraffazione dell'euro si troverà invece presso la BCE. Da due anni un gruppo di esperti sulla «falsificazione del denaro» sta lavorando in seno a Europol. Il gruppo è composto da specialisti del settore appartenenti alla BCE, alla Commissione europea/OLAF, agli Stati membri e a Interpol. Senza dubbio questo gruppo di lavoro avrà un ruolo continuo nel corso dei prossimi anni. Non ci sarà un ufficio centrale europeo presso l'Europol, ma il lavoro dell'Unità di Europol, incaricata dei problemi di contraffazione monetaria, nel corso dei prossimi anni sarà intenso. Per tale motivo il personale è già stato notevolmente aumentato. Tale unità è incaricata del data-base sulla contraffazione monetaria, del sistema di allarme rapido, dell'analisi dei dati e dell'elaborazione del sistema di sostegno (ivi compresa la decifrazione dei sistemi di copia) e di assistenza, anche tecnica, per le indagini.

6. – Con le iniziative nell'ambito del primo e del terzo pilastro relative alla protezione dell'euro, sono state superate le prime tappe riguardanti l'armonizzazione del diritto penale e la cooperazione operativa (data-base e trasmissione dei dati). Resta da sapere se ciò corrisponda alle raccomandazioni della BCE e se, in questo modo, l'insieme degli strumenti creato offra delle garanzie sufficienti per la lotta effettiva contro la contraffazione monetaria<sup>(80)</sup>.

La situazione attuale non può essere descritta come una politica di repressione integrata e globale da parte delle istituzioni monetarie del SEBC, né degli organismi incaricati della repressione a livello nazionale ed europeo. Per di più, riguardo al processo legislativo, possiamo notare come non esista un approccio integrato tra i vari pilastri. Le iniziative sono venute da più Stati membri e dalla Commissione, mentre il processo legislativo riflette la lotta istituzionale tra primo e terzo pilastro. Mi sembra che in questo caso si siano perse delle occasioni per fornire un'interpretazione coordinata e integrata dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e dunque per stabilire un legame tra tale spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, da un lato, e Unione economica e monetaria, dall'altro.

Sono però stati fatti dei tentativi in questo senso. All'interno di Europol, nel 2000 e nel 2001, ha funzionato un gruppo di «coordinazione euro», il cui compito era quello di armonizzare gli sforzi della BCE, della Commis-

<sup>(80)</sup> Cfr. il punto 4 della Raccomandazione della BCE relativo all'adozione di alcune misure per rinforzare la tutela giuridica delle banconote e delle monete euro (BCE/1998/7), G.U. C 11, 15.1.1999.

sione europea e d'Interpol nel campo della protezione dell'euro. Nel 2001, questo gruppo è stato sostituito da un gruppo pilota<sup>(81)</sup>, destinato ad elaborare una strategia comune interistituzionale di protezione dell'euro dalla contraffazione monetaria. Il gruppo pilota, istituito in seguito alla riunione di alto livello dei rappresentanti della Commissione europea, della BCE e di Europol nel febbraio 2001, ricomprende al suo interno dei rappresentanti di tutte e tre le istituzioni. Tale gruppo ha definito un piano di azione per un approccio comune alla protezione dell'euro dalla contraffazione monetaria, comprendente piani di formazione, di cooperazione fra istituzioni, di coordinazione con i Paesi terzi, così come un piano legislativo.

La seconda fonte di preoccupazione concerne gli aspetti della repressione, da un punto di vista operativo. A Europol sono state attribuite competenze di rilievo in questo ambito, ma non competenze operative, di esecuzione, così come erano state richieste da essa e dalla BCE. L'esperienza ha dimostrato che, nell'ambito della lotta contro la droga e il riciclaggio, Europol è incapace di produrre dei dati utilizzabili nell'ambito dell'attività di polizia, poiché la sua competenza è limitata all'analisi delle informazioni investigative. Occorre dunque chiedersi come Europol potrà svolgere la propria funzione nell'ambito della contraffazione monetaria senza essere investita di poteri operativi di polizia. Gli accordi tra Interpol e Europol, tra Europol e la BCE e tra Europol e la Commissione europea sarebbero giunti ad uno stadio di negoziazione avanzata. Ma per quanto importanti possano essere questi accordi, senza alcuna variazione della portata della Convenzione, Europol resta disarmata per lottare efficacemente contro la contraffazione monetaria. Gli accordi costituiscono sicuramente degli ottimi strumenti per lo scambio di informazioni e per la gestione di un data-base. Per quanto concerne lo scambio di informazioni monetarie tecniche, i problemi non appaiono insormontabili. L'ostacolo, qui, si situa a livello di polizia operativa e di informazione giudiziaria. Se l'informazione deve passare dagli organismi locali di repressione verso l'Ufficio centrale per giungere ad Europol, c'è il rischio, a mio avviso, che il sistema sia pesante e burocratico. La terza fonte di preoccupazione è costituita dall'istituzione di una repressione operativa nello spazio territoriale dell'area dell'euro e/o nell'Unione europea. Con l'art. 30 (ex art. K2) del Trattato di Amsterdam, si è stabilita la base normativa per le prime tappe verso lo spazio giudiziario europeo. Europol è qui menzionata nell'ambito delle azioni operative transnazionali di squadre investigative comuni. La Convenzione sulla reciproca assistenza

<sup>(81)</sup> Questo gruppo è competente in materia di lotta contro la falsificazione della moneta e di altre modalità di pagamento (carte di credito, pagamenti elettronici, assegni, ecc...).



in materia penale del 2000 (non ancora in vigore) <sup>(82)</sup> fa anch'essa rinvio a squadre comuni di indagine. Europol dovrebbe anche essere riconosciuta come autorità richiedente ai fini delle indagini di polizia e dovrebbe dunque giocare un ruolo negli accordi di collegamento tra responsabili delle indagini e ministeri pubblici nell'Unione europea.

Nelle conclusioni di Tampere sullo spazio di giustizia, di sicurezza e di libertà, sono state gettate le basi dell'integrazione in materia di giustizia nell'Unione europea, ivi compreso il riconoscimento reciproco delle decisioni preliminari ai processi. Le conclusioni di Tampere menzionano anche Eurojust, ovvero l'unità di coordinazione delle autorità giudiziarie di indagine e dei pubblici ministeri nella UE, creata, accanto ad Europol, con gli artt. 29 e 31 del Trattato di Nizza <sup>(83)</sup>.

È evidente che l'Unione europea cerca in questo modo di creare un contesto per l'elaborazione di una giustizia penale transnazionale nella UE, tenendo conto delle autorità statali di repressione attualmente esistenti. È tuttavia troppo presto per istituire dei reali organismi europei di repressione sovranazionale. La UE è alla ricerca di formule che le permettano di rendere operativa la cooperazione tra organismi nazionali di repressione e di estendere il raggio del loro campo di azione territoriale. È comprensibile, dal punto di vista della logica politica, che la UE non abbia ancora scelto un organismo di repressione federale come il *Secret Service* americano. Ma gli strumenti elaborati per la protezione dell'euro non riflettono nemmeno lo scenario transnazionale previsto dal Trattato di Amsterdam e dalle conclusioni di Tampere <sup>(84)</sup>.

L'art. 4(3) del progetto francese di decisione nell'ambito del terzo pilastro relativo ad Eurojust non fornisce una reale risposta al bisogno di giustizia transnazionale nella UE. Inoltre, Eurojust non ha attualmente nessun potere operativo. Non è ancora giunto il momento di istituire una squadra comune di indagine per la lotta contro la contraffazione dell'euro, che agisca sotto l'egida di Europol, coordinata da Europol e legata al pubblico ministero. Questa squadra comune di indagine e di repressione, con un pubblico ministero, avrebbe competenza sul territorio della UE. Solo nell'ipotesi di misure coercitive dovrebbe ottenere un mandato di un giudice istruttore o di un giudice nazionale. Questo mandato potrebbe, tuttavia, avere un riconoscimento europeo. Il modello elaborato nel progetto del *Corpus*

<sup>(82)</sup> G.U. 2000 C.197.

<sup>(83)</sup> (n.d.t.): Il Consiglio europeo ha deciso, il 18 febbraio 2002, di istituire Eurojust per rafforzare la lotta contro gravi forme di criminalità. Cfr. <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/02/st05/05358i2.pdf>.

<sup>(84)</sup> Conclusioni della Presidenza, 15-16.10.1999.

*Juris*, composto da un Pubblico Ministero europeo e da giudici nazionali delle libertà potrebbe servire da esempio <sup>(85)</sup>. In ogni modo, occorre una direzione della repressione nello spazio della UE e le autorità che ne saranno incaricate dovranno essere competenti a livello transnazionale, ovvero al di là delle frontiere degli Stati nazionali sovrani. La repressione della falsificazione della moneta unica europea è infatti troppo importante per essere lasciata nelle mani di organismi di repressione limitati e frammentati. La repressione della contraffazione dell'euro costituisce un ottimo ambito per sperimentare la costruzione istituzionale di un sistema repressivo su scala europea.

Il quarto punto che desta preoccupazione riguarda la capacità operativa della repressione negli Stati non membri della UE, tenuto conto dell'importanza crescente che l'euro assumerà come moneta transnazionale e come moneta di riserva. Qual è la disciplina esistente in materia di assistenza extraterritoriale e di repressione? Il regolamento che stabilisce le misure necessarie per la protezione dell'euro dalla contraffazione monetaria prevede all'art. 9 disposizioni molto indeterminate riguardo alle relazioni estere. L'art. 9(1) impone un obbligo di carattere generale, per la Commissione e per gli Stati membri, di cooperare con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali in stretta concertazione con la Banca centrale europea. Per di più, si prevede che «La cooperazione comprende, conformemente alle disposizioni degli accordi di cooperazione, di associazione e di preadesione relative alla prevenzione delle attività illecite, l'assistenza necessaria per prevenire e lottare contro la falsificazione dell'euro». L'art. 9 (2) impone al Consiglio l'obbligo di sorvegliare che negli accordi di cooperazione, di associazione e di preadesione tra la CE e i paesi terzi siano incluse delle disposizioni che prevedano l'obbligo di trasmettere alla BCE degli esemplari di banconote e di monete metalliche false scoperte nei paesi terzi. Ma l'art. 9 lascia nell'ombra i seguenti aspetti:

- la responsabilità degli istituti di credito dei paesi terzi concernente il ritiro dalla circolazione delle banconote e delle monete metalliche false,
- la circolazione dei dati tra istituti monetari e organi repressivi,
- le possibilità di indagine nei paesi terzi,
- la cooperazione a livello repressivo.

Dall'introduzione della moneta unica, gli Stati Uniti hanno optato per una strategia repressiva globale e proattiva, associata «all'obbligo e al dovere di dimostrare la diligenza richiesta per impedire tali violazioni del diritto

<sup>(85)</sup> Cfr. DELMAS-MARTY-VERVAELE, *The implementation of Corpus Juris in the Member States*, vols 1-4, Intersentia, Antwerpen/Groningen/Oxford, 2000-2001.

delle Nazioni». L'approccio europeo relativo alla repressione extraterritoriale è tradizionalmente molto più riservato. I poteri europei di repressione sono legati molto più strettamente alla sovranità statale e ai poteri pubblici. Ne consegue che, in generale, questi ultimi non possono essere esercitati al di fuori del territorio dello Stato mentre, negli Stati Uniti, questi limiti contano molto meno nel caso di misure coercitive.

Ciò non significa tuttavia che l'Europa non possa o non debba avere interessi alla repressione al di fuori del territorio dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam prevede, all'art. 38, che la UE possa concludere ogni accordo con Paesi terzi, anche nelle materie del terzo pilastro ovvero nel settore della cooperazione giudiziaria e delle attività di polizia. Ma ne attendiamo ancora degli esempi. Inoltre, per mezzo di accordi commerciali, nel quadro di una politica estera commerciale della Comunità (art. 133 Trattato CE), possono essere conclusi accordi con paesi terzi sulla possibilità di ispezioni della UE nei medesimi tramite delle clausole sull'euro. Infine, una strategia di repressione esterna dovrebbe essere negoziata con gli Stati membri.

In ogni caso, occorre prestare attenzione a tre aspetti che dovrebbero essere oggetto di disciplina: la circolazione dell'informazione riguardante la contraffazione dell'euro nei paesi terzi, la possibilità di indagine (comune) e la possibilità della presenza di unità specializzate nei paesi terzi, sotto la responsabilità della UE o in collaborazione, in stretta fiducia con la UE. La UE e gli Stati membri dovrebbero almeno prendere una decisione rispetto all'organizzazione della presenza di ufficiali di collegamento nelle ambasciate nei paesi terzi.

L'euro è nel frattempo entrato in vigore da quattro anni. Dal 1° gennaio 2002 esiste anche materialmente ed ha corso legale. Malgrado la sua iniziale perdita di valore rispetto al dollaro, il passaggio all'euro rappresenta un successo per l'integrazione europea, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista economico. L'attuazione di misure che consentano di lottare contro la contraffazione dell'euro è dunque una malattia di infanzia. La UE e gli Stati membri oscillano tra le frontiere delle relazioni classiche tra lo Stato nazione e una Unione ancora poco preparata ad adottare misure decise, che conducano alla integrazione della giustizia e alla creazione di uno spazio giudiziario europeo. Occorre sperare che l'euro sia il catalizzatore di questo processo e non la vittima!

## FAUX MONNAYAGE DE L'EURO: VERS UNE FÉDÉRALISATION DU DROIT DANS L'UNION EUROPÉENNE?

RÉSUMÉ: 1. Intégration régionale, monnaies uniques et faux monnayage: perspective historique. - 2. Réaction internationale au faux monnayage transnational: la Convention de Genève pour la Répression du Faux Monnayage. - 3. Évolution récente du faux monnayage des réserves internationales et des monnaies de transaction. - 4. Intégration régionale en Europe et introduction de la Monnaie unique européenne. - 5. Falsification de la monnaie unique européenne. - 6. Conclusions.

1. - Le faux monnayage doit être le deuxième plus vieux métier du monde. Tous les récits historiques sur le sujet relatent des détails édifiants sur la falsification de la monnaie, remontant jusqu'au l'empire romain <sup>(1)</sup>. Ce sont précisément les Romains qui, dans la Constitution de Constantin, firent du faux monnayage un crime de lèse-majesté (*crimen laese majestatis*) contre l'honneur du souverain et donc contre le pouvoir et la souveraineté divine. On trouve de nombreux cas, dans l'histoire, où le faux monnayage était assimilé à la trahison, punissable de la peine de mort. Dès le treizième siècle, les Chinois introduisirent l'utilisation du billet, dont la contrefaçon était assimilée à une violation du sceau de l'empereur, punie de la peine de mort.

La monnaie n'est pas toujours l'expression de la souveraineté nationale; elle peut être liée à des projets de coopération ou d'intégration régionale et à des formes d'union monétaire. Même l'Europe a connu plusieurs expériences de cette nature. L'Union douanière des États allemands, créée en 1834, comportait une union monétaire, dotée d'une monnaie propre (le *thaler*) et précédait l'union politique de 1871 du *Reich* allemand. Citons encore, de 1865 à 1925, l'Union monétaire latine conclue entre la Belgique, la France, la Grèce, l'Italie et la Suisse, qui utilisa le franc dans son état embryonnaire. De même, la Suède, la Norvège et le Danemark eurent leur monnaie unique, la couronne, de 1873 à 1931. Mais aujourd'hui, lorsqu'on songe aux monnaies uniques, à l'intégration régionale et au faux monnayage, on pense presque immédiatement au billet vert, au dollar américain (USD). En effet, le dollar américain est non seulement devenu la monnaie unique des États-Unis d'Amérique (É.-U.) mais il est également la monnaie la plus utilisée dans le monde, malgré sa réputation de monnaie à haut risque de contrefaçon. Nombreux sont les pays utilisant le dollar où les billets de 100 et de 50 USD sont souvent refusés. La falsification du billet vert est également intéressante d'un point de vue historique. Dans quelles circonstances le billet vert est-il devenu la monnaie unique et comment a-t-on réagi au faux monnayage aux États-Unis, compte tenu des pouvoirs limités de la fédération dans l'Union?

L'histoire du faux monnayage aux États-Unis est intimement liée à l'histoire politique américaine et à la progression du pouvoir législatif fédéral. La première monnaie américaine à avoir souffert du faux monnayage fut le *wampum*, qui servait de monnaie tant pour les Européens que pour les Indiens. Le *wampum* se composait de colliers de coquillages <sup>(2)</sup>. La contrefaçon et la dépréciation dont il fut victime eurent des conséquences graves sur l'économie des Nouveaux Pays-Bas et des colonies de la Nouvelle Angleterre. Les premiers colons américains utilisèrent également les monnaies ayant cours en Angleterre, en France et en Espagne, tant qu'ils furent sous le pouvoir de la couronne britannique. Le faux monnayage fut également un important instrument de la guerre de révolution. En 1775, lorsque la guerre d'indépendance devint inévitable, le Congrès continental autorisa l'émission d'une monnaie destinée à financer le conflit. Au

<sup>(1)</sup> GLASER, *Counterfeiting in America. The history of an American Way to Wealth*, Clarkson Publisher, New York, 1968; BATBIE, *De la répression du faux monnayage*, Toulouse, 1936.

<sup>(2)</sup> GLASER, *o.c.*