

CIRCOLARE N. 12/2024

INDICAZIONI IN MATERIA DI CONTROLLI SUL DENARO CONTANTE IN ENTRATA O IN USCITA DAL TERRITORIO NAZIONALE A NORMA DEL REGOLAMENTO (UE) 2018/1672 E DEL D.LGS. N. 195/2008.

PREMESSA

Nell'ottica di prevenire il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, le disposizioni unionali e nazionali relative alle movimentazioni transfrontaliere di "denaro contante" hanno istituito un solido sistema di controlli nei confronti delle persone fisiche, in entrata o in uscita dall'Unione/territorio nazionale, che recano con sé denaro contante di importo pari o superiore ai 10 000 euro¹.

In particolare, sia per le movimentazioni in entrata o in uscita dall'Unione europea (art. 3 Reg. (UE) 2018/1672) sia per le movimentazioni in entrata o in uscita dal territorio nazionale (art. 3 del D.lgs. n. 195 del 2008) è prevista **la presentazione di apposita dichiarazione** al primo ufficio doganale di confine.

La previsione dell'obbligo di presentazione della dichiarazione nasce dall'esigenza di effettuare una rilevazione globale delle movimentazioni di capitali; l'infrazione amministrativa conseguente alla **mera omissione della presentazione della dichiarazione**² si perfeziona a prescindere da eventuali ulteriori profili di illiceità di rilievo amministrativo e/o penale correlati al trasferimento del contante.

Illiceità che, nei casi in cui vi siano indizi di una possibile correlazione tra il denaro e le attività criminose contemplate dalla normativa di settore³, possono riguardare anche casistiche relative a trasferimenti di somme inferiori alla soglia sopra indicata per i quali non è richiesta la citata dichiarazione.

¹ ovvero il controvalore in altre valute.

² ovvero l'errata indicazione degli elementi della dichiarazione/informativa.

³ Cfr. art. 1 del Reg. (UE) 2018/1672: "Il presente regolamento prevede un sistema di controlli sul denaro contante in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione, al fine di completare il quadro giuridico per la prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo di cui alla direttiva (UE) 2015/849".

In considerazione, quindi, dell'importanza di tali ultime informazioni per l'analisi dei rischi e per la valutazione dei controlli da attivare, sia l'art. 6 del citato Regolamento unionale 1672/2018⁴ sia l'art. 4, comma 7 del D.lgs. 195/2008 prevedono la conservazione delle informazioni acquisite da parte dell'Agenzia.

Ai fini della presentazione della dichiarazione valutaria (per importi uguali o superiori a euro 10.000), nonostante la non coincidenza tra la normativa unionale e quella nazionale, al fine di semplificare l'attività dei dichiaranti, è stato predisposto un unico modello di dichiarazione da compilare in maniera differenziata⁵, come di seguito evidenziato, per le dichiarazioni in entrata o in uscita dal territorio nazionale verso i paesi dell'Unione Europea o verso quelli non unionali. In relazione, proprio, all'attuale disallineamento normativo tra la disciplina unionale e quella nazionale, alcune strutture territoriali hanno rappresentato dubbi interpretativi relativi a taluni profili applicativi delle disposizioni vigenti, aventi ad oggetto, in particolare, le seguenti tematiche:

- 1) definizione di denaro contante;
- 2) oro da investimento;
- 3) frazionamento elusivo;
- 4) trasferimento per sé stessi e per conto di accompagnatori;
- 5) soggetti minorenni;
- 6) termini per la contestazione negli accertamenti *ex post*;
- 7) gestione delle somme sequestrate.

Al fine di uniformare l'azione amministrativa e assicurare parità di trattamento su tutto il territorio nazionale nei confronti dei soggetti interessati dalle attività di controllo, anche all'esito di un attento confronto con gli organi di livello sovranazionale a tale scopo preposti, si forniscono i seguenti chiarimenti.

1) DEFINIZIONE DI DENARO CONTANTE

Normativa unionale - operazioni di trasferimento in entrata/uscita dall'UE

In base alla definizione recata dall'art. 2, par. 1, del Regolamento (UE) 2018/1672, direttamente applicabile nell'ordinamento nazionale, rientrano nel concetto di "*denaro contante*":

- i) **la valuta**, ossia: "*banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio, o che lo sono state e possono ancora essere scambiate, tramite istituti finanziari o banche centrali, con banconote e monete che sono in circolazione come mezzo di scambio*";
- ii) **gli strumenti negoziabili al portatore**, ossia: "*strumenti diversi dalla valuta che autorizzano i loro portatori a esigere il pagamento di una somma di denaro dietro presentazione dello stesso, senza dover provare*

⁴ Art. 6, par. 1, Reg. (UE) 2018/1672 "Qualora rilevino un portatore con denaro contante di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 3 e indizi che denotano che tale denaro è correlato ad attività criminali, le autorità competenti registrano tale informazione, unitamente alle informazioni elencate all'articolo 3, paragrafo 2".

⁵ in considerazione delle differenze dettate da un lato dal D.lgs. n. 195 del 2008 e dall'altro dal Reg. (UE) 2018/1672.



ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE DOGANE

UFFICIO CONTROLLI DOGANE

la propria identità o diritto di disporre. Tali strumenti sono: assegni turistici (o «traveller's cheque») e assegni, vaglia cambiari o ordini di pagamento emessi al portatore, firmati ma privi del nome del beneficiario, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio, ovvero emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi all'atto della consegna»;

- iii) **i beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore**, ossia: *“beni, elencati al punto 1 dell'allegato I, che presentano un rapporto elevato tra il loro valore e il loro volume e che possono essere facilmente convertiti in valuta nei mercati accessibili, con costi di transazione assolutamente modesti”* (ovvero le monete con un tenore in oro di almeno il 90 % e i lingotti sotto forma di barre, pepite o aggregati con un tenore in oro di almeno il 99,5 %.);
- iv) **le carte prepagate**, ossia: *“carta non nominativa, elencata al punto 2 dell'allegato I, che contiene valore in moneta o liquidità, o che vi dà accesso, che può essere usata per operazioni di pagamento, per l'acquisto di beni o servizi o per la restituzione di valuta, qualora non collegata a un conto corrente”*.

In relazione alle carte prepagate si osserva che il punto 2 dell'allegato I al Regolamento non fornisce alcuna specificazione delle carte prepagate che possono essere ricondotte alla nozione di denaro contante. Per poter essere incluse in tale definizione occorre l'adozione di un atto delegato che disponga in tal senso⁶, finora non emanato.

Pertanto, ad oggi, sebbene le **carte prepagate** siano incluse nella definizione di denaro contante **non vi è obbligo di dichiararle**.

Normativa nazionale - trasferimento tra lo Stato italiano e gli altri Stati Membri dell'UE

Sulla scorta della norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lett. c) del D.lgs. n. 195/2008⁷, rientrano nel concetto di “denaro contante” esclusivamente:

- i) **“le banconote e le monete metalliche aventi corso legale”**;
- ii) **“gli strumenti negoziabili al portatore**, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali traveller's cheque; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario”.

Il c.d. oro da investimento e le monete non aventi corso legale (che possono ancora essere scambiate con banconote e monete in circolazione) **non sono pertanto, ad oggi, soggetti agli obblighi dichiarativi valutari di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 195/2008**.

Ciò posto, nell'ambito dei controlli sui viaggiatori intra unionali, in caso di rinvenimento di beni non dichiarati, non rientranti nella definizione di “denaro contante”, pur non realizzandosi una violazione del D.lgs. n. 195/2008, come sopra precisato, possono rilevare altre eventuali condotte illecite in violazione di specifiche norme doganali o di settore.

⁶ Il Regolamento (UE) 2018/1672 prevede all'articolo 2, paragrafo 2, il potere della Commissione di adottare atti delegati al fine di modificare l'allegato I per tener conto delle nuove tendenze in materia di riciclaggio di denaro o finanziamento del terrorismo, o per tener conto delle migliori pratiche di prevenzione del riciclaggio o del finanziamento del terrorismo oppure per impedire l'uso da parte di criminali di merci utilizzate come riserve di valore altamente liquide e di carte prepagate.

⁷ Ovvero nelle more dell'allineamento della disciplina nazionale a quella unionale.

2) ORO DA INVESTIMENTO

In relazione alle movimentazioni unionali o extra-unionali di oro, deve farsi riferimento alle disposizioni recate dalla L. n. 7/2000 e dal Provvedimento del 14 luglio 2000 dell'UIF (ora UIF) che prevedono l'obbligo di dichiarare tutte le operazioni in oro nonché i trasferimenti al seguito da e verso l'estero di oro di valore pari o superiore a euro 12.500. In particolare:

- i trasferimenti, al seguito, **dall'estero**, relativi a un dato mese di riferimento, devono essere segnalati alla UIF entro la fine del mese successivo a quello nel quale l'operazione è stata compiuta;
- le operazioni di trasferimento, al seguito, **verso l'estero**, devono essere comunicate alla UIF prima dell'attraversamento della frontiera (dichiarazioni preventive)⁸. In tali casistiche, copia della dichiarazione e del documento che ne attesta l'avvenuta trasmissione devono accompagnare l'oro al momento dell'attraversamento della frontiera.

Ai fini dell'accertamento delle violazioni degli obblighi dichiarativi previsti in materia di oro, l'art.4, comma 2 della L. n. 7/2000 rimanda al D.P.R. 1988, n. 148⁹ nonché alle disposizioni della L. n. 689/1981, in quanto compatibili. Le violazioni concernenti le movimentazioni di oro devono essere comunicate dagli Uffici delle dogane alla UIF e per conoscenza all'Ufficio controlli dogane della scrivente Direzione.

3) FRAZIONAMENTO ELUSIVO

Con riferimento alla tematica del frazionamento (*smurfing*), si evidenziano due distinte fattispecie elusive degli obblighi dichiarativi valutari.

La prima consiste nel frazionamento della somma complessiva oggetto del trasferimento, di importo pari o superiore a 10.000 euro, in due o più operazioni, ciascuna di importo inferiore alla suddetta soglia, che si verificano in un arco temporale ravvicinato, in modo sistematico o ripetuto nel tempo (ad esempio, due o più operazioni nell'arco della stessa giornata/settimana/mese).

La seconda consiste, invece, nel frazionamento della somma complessiva trasportata, di importo pari o superiore a 10.000 euro, tra due o più componenti dello stesso gruppo (ad esempio familiari).

In relazione ad entrambe le condotte deve osservarsi, in linea generale, che la giurisprudenza di merito ha in più occasioni ritenuto che, ai fini dell'applicazione della sanzione, l'unicità dell'operazione è riscontrabile laddove il frazionamento del passaggio alla frontiera è effettuato ad evidente scopo elusivo della norma. In particolare, è stato sottolineato, che *“l'unicità della*

⁸ Cfr. Comunicazione UIF per l'invio delle dichiarazioni oro del 1° agosto 2014 (<https://uif.bancaditalia.it/dot/Asset/94bc2716-2d5d-4677-9e10-abbd8f55fa9c.pdf>)

⁹ In particolare, art. 28 “Obbligo di esibizione e sequestro amministrativo”.

movimentazione della somma non viene meno per tale suo artificioso frazionamento, tenuto conto della finalità della normativa in esame di sorvegliare la movimentazione di contanti tramite l'apposita dichiarazione".¹⁰

Considerato, infatti, che la finalità della norma è quella di contrastare l'introduzione dei proventi di attività illecite nel sistema economico e finanziario attraverso il monitoraggio e la sorveglianza dei movimenti transfrontalieri di denaro contante, appare coerente avere riguardo all'operazione di movimentazione di contanti in sé e per sé senza che, ad esempio, il *momentaneo affidamento*¹¹ di parte del denaro ad accompagnatori possa eludere l'applicazione della stessa.

Ai fini della verifica dell'unicità dell'operazione, il personale preposto potrà avvalersi delle dichiarazioni rilasciate dai soggetti controllati¹² nonché di ogni altro elemento informativo acquisito direttamente¹³ o indirettamente per mezzo di altre Autorità.¹⁴

In assenza di elementi idonei a dimostrare l'unicità dell'operazione, non dovrà procedersi alla contestazione della violazione dell'obbligo di cui all' art. 3 del D.lgs. 195/2008.¹⁵

4) TRASFERIMENTO PER SÉ STESSI E PER CONTO DI ACCOMPAGNATORI

Ipotesi opposta rispetto a quella del frazionamento tra soggetti dello stesso gruppo, è quella relativa al trasporto da parte di un individuo di denaro contante di un importo uguale o superiore alla somma di 10.000 euro, oltre che per sé stessi, anche per conto di altri soggetti accompagnatori.

Al riguardo, appare opportuno richiamare la definizione di “portatore” recata dall'art. 2, par. 2, lett. h) del Reg. (UE) 2018/1672 inteso come “*qualunque persona fisica che, in entrata nell'Unione o in uscita dall'Unione, porti denaro contante con sé, nel bagaglio o nel mezzo di trasporto*” e dall'art. 3 del D.lgs. 195/2008 come “*chiunque*”.

Sulla scorta della richiamata definizione deve pertanto ritenersi che in caso di rinvenimento sul passeggero, nel suo bagaglio e/o mezzo di trasporto di denaro contante di importo uguale o superiore alla somma di 10.000 euro, il funzionario procede all'accertamento della violazione, a prescindere dalla titolarità/riferibilità di una parte delle somme ad altri soggetti accompagnatori.¹⁶

¹⁰ Tribunale di Como, 2577/2018, Trib. Velletri 2951/2015; Trib. Salerno 3020/15, Trib. Ravenna 669/15; Trib. Novara 321/15; Trib. Treviso 163/2016.

¹¹ L'affidamento (del denaro contante) può considerarsi momentaneo se effettuato in occasione del passaggio alla frontiera.

¹² Ad esempio, il soggetto sottoposto a controllo dichiara che lo scopo delle diverse operazioni attuate in tempi ravvicinati o contestualmente da diversi soggetti, è quello, di trasportare somme complessive di importo pari o superiore a 10.000 euro.

¹³ Mediante utilizzo di banche dati o altri elementi riscontrati direttamente dai funzionari doganali.

¹⁴ Ad esempio, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, etc...

¹⁵ Ad esempio, nel caso in cui ciascun passeggero, appartenente allo stesso gruppo, trasporti con sé, nel proprio bagaglio e/o mezzo di trasporto, un importo inferiore a 10.000 euro non è ravvisabile, al momento del passaggio alla frontiera, una violazione dell'obbligo dichiarativo. Tuttavia, laddove successivamente emerga che trattasi di movimentazioni frazionate al solo scopo elusivo della norma, ben potrà procedersi alla contestazione *ex post*.

¹⁶ Soggetto all'obbligo dichiarativo, infatti, è sempre il “portatore”.



ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE DOGANE

UFFICIO CONTROLLI DOGANE

5) SOGGETTI MINORENNI

Come sopra precisato, gli obblighi dichiarativi derivanti dal Reg. (UE) 2018/1672 e dal D.lgs.195/2008 si applicano a *“qualunque persona fisica”* che entra o esce dall'Unione/territorio nazionale, che trasporta denaro contante di valore pari o superiore a 10.000 euro con sé, nel proprio bagaglio o mezzo di trasporto.

A tal proposito, le Istruzioni per la compilazione del modulo di dichiarazione, Sez. 2, “Dettagli relativi al portatore del denaro contante”, al par. 2, chiaramente dispongono che *“se il portatore del denaro contante non è giuridicamente capace di firmare la dichiarazione, questa è presentata dal suo rappresentante legale”*.¹⁷

Di conseguenza, l'obbligo del portatore di dichiarare il denaro contante all'atto dell'ingresso o dell'uscita dal territorio nazionale o dall'UE si applica anche al soggetto minorene, per il tramite del suo rappresentante legale al quale, ove possibile, devono essere consegnati immediatamente eventuali atti di contestazione delle violazioni di norme valutarie ovvero successivamente notificati secondo quanto previsto dall'art. 14 della L. n. 689/1981.

Nel caso in cui, invece, il portatore maggiorenne reca con sé un importo maggiore o uguale a 10.000 euro, affermando che una parte è riferibile ad un soggetto minore da egli accompagnato, lo stesso deve compilare la dichiarazione valutaria indicando sé stesso come portatore e riportando, nelle caselle relative, il minore proprietario della somma secondo le rispettive appartenenze.

Tanto premesso, nei casi in cui un soggetto maggiorenne portatore di un somma maggiore o uguale a 10.000 euro non abbia prodotto la dichiarazione valutaria, adducendo che parte del denaro è di proprietà di un minore da lui stesso accompagnato, il funzionario, all'atto del rinvenimento del denaro contante (sul passeggero, ovvero nel suo bagaglio e/o mezzo di trasporto), procederà all'accertamento della violazione a prescindere dalla titolarità/riferibilità di una parte delle somme al soggetto minorene in questione.

6) TERMINI PER LA CONTESTAZIONE NEGLI ACCERTAMENTI *EX POST*

Come è noto, in virtù del richiamo operato dall'art. 4, comma 4 del D.lgs. n. 195/2008 all'art. 29 del D.P.R. 31 marzo 1988, n. 148, l'atto di contestazione delle violazioni di norme valutarie punibili con sanzioni amministrative deve essere consegnato immediatamente all'interessato; quando la consegna immediata non è possibile, l'atto di contestazione deve essere notificato secondo quanto previsto dall'art. 14 della L. n. 689/1981.

¹⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2021/776 della Commissione che stabilisce modelli per determinati moduli e norme tecniche per l'effettivo scambio di informazioni a norma del regolamento (UE) 2018/1672.



ADM

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI

DIREZIONE DOGANE

UFFICIO CONTROLLI DOGANE

Tale ultimo articolo prevede che *“gli estremi della violazione sono notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento”*.

Si osserva che, nel caso di accertamento delle infrazioni valutarie effettuato *ex post*¹⁸, il termine di 90 giorni (ovvero 360 giorni) per l'accertamento della violazione deve farsi decorrere dal momento in cui l'autorità competente per l'accertamento della violazione valutaria (ossia ADM) ha materialmente appreso la notizia del fatto da cui si è potuta dedurre la violazione della norma. Solo da tale momento, infatti, il soggetto competente per l'accertamento della violazione può compiere la sua attività di verifica e valutare e ponderare adeguatamente gli elementi acquisiti.¹⁹

7) GESTIONE DELLE SOMME SEQUESTRATE

L'art. 6 del D.lgs. 195/2008 stabilisce che il denaro contante sequestrato garantisce, con preferenza rispetto ad ogni altro credito, il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie ed affluisce, ai sensi del comma 7 del citato articolo, al Fondo unico di giustizia.²⁰

Il comma 8 prevede, inoltre, che a conclusione del procedimento sanzionatorio, il denaro contante sequestrato è restituito all'avente diritto che ne faccia richiesta entro cinque anni dalla data del sequestro, nella misura in cui lo stesso non sia stato utilizzato per il pagamento delle sanzioni irrogate.

Appare opportuno precisare che con l'adozione del provvedimento di sequestro il denaro contante deve ritenersi da subito vincolato per il successivo versamento al Fondo unico di giustizia e dunque non nella disponibilità dell'Ufficio delle dogane che lo ha disposto (in tal senso, vedasi Protocollo di intesa MEF – Equitalia Giustizia Spa²¹).

Si evidenzia, inoltre, che in caso di sequestro di “valuta” diversa dall'euro, come stabilito al punto 3.2 del citato Protocollo di intesa, l'Ufficio deve provvedere alla negoziazione della stessa e al versamento del controvalore con le modalità previste per il denaro contante costituito da euro.

Si coglie, infine, l'occasione per osservare che ogni successivo atto inerente alla gestione delle somme vantate dal trasgressore **non rientra** nella competenza dell'Agenzia ma dell'Autorità competente per l'irrogazione della sanzione, dalla quale, tra l'altro, come disposto dal comma 6 dell'articolo in questione, l'interessato può ottenere la restituzione del denaro sequestrato anche nelle more della definizione del procedimento sanzionatorio, previo deposito presso la Tesoreria provinciale dello Stato di apposita cauzione o fideiussione.

¹⁸ Ad esempio, su segnalazione dell'Agenzia delle Entrate nelle ipotesi di compravendita di autoveicoli e motoveicoli all'estero laddove, a fronte di una richiesta di immatricolazione di un bene mobile, sia stata resa una dichiarazione di acquisto con denaro contante di importo maggiore o uguale a 10.000 euro, pur in assenza della dichiarazione valutaria ai sensi del d.lgs. 195/2008.

¹⁹ Cass. 7681/2014; Cass. 8456/2006.

²⁰ di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²¹ [Protocollo d'intesa MEF – Equitalia Giustizia Spa](#)

Qualora l'Ufficio delle dogane sia a conoscenza di ulteriori debiti, ancorché non definitivi²², che il medesimo soggetto ha anche nei confronti di altra Amministrazione Finanziaria dello Stato, deve avere cura di trasmettere la documentazione relativa a tali ulteriori debiti al Ministero dell'Economia e delle Finanze²³ per l'eventuale adozione dei provvedimenti di competenza in ordine alla restituzione del denaro.

Le Direzioni territoriali vigileranno sull'esatto adempimento, da parte degli Uffici dipendenti, delle indicazioni recate dalla presente circolare, non mancando di fornire ogni istruzione integrativa necessaria al corretto espletamento dei controlli di specie e segnaleranno tempestivamente ogni eventuale difficoltà di carattere operativo.

IL DIRETTORE CENTRALE

Claudio Oliviero

firmato digitalmente

²² Ad esempio, atti di contestazione o di irrogazione di sanzioni o provvedimenti con i quali vengono accertati maggiori tributi.

²³ Competente per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 195/2008.