



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
in Economia e Finanza

Tesi di Laurea

# **Legge di Bilancio e tetto al contante**

## l'evoluzione normativa e gli effetti socio-economici

**Relatore**

Ch. Prof. Simone Mazzonetto

**Correlatore**

Ch. Prof.ssa Gloria Gardenal

**Laureando**

Chiara Pau

Matricola 849062

**Anno Accademico**

2022 / 2023



# Indice

Introduzione .....	1
<b>1. L'evoluzione del quadro normativo .....</b>	<b>5</b>
1.1 Il sistema repressivo: la nascita della nozione penale di riciclaggio .....	9
1.2 Il sistema preventivo: l'impianto amministrativo e i presidi antiriciclaggio .....	15
1.2.1 <i>L'adeguata verifica della clientela</i> .....	27
1.2.2 <i>La conservazione dei dati</i> .....	35
1.2.3 <i>La segnalazione di operazioni sospette</i> .....	39
1.3 Il sistema investigativo: la collaborazione con le forze di polizia e le autorità internazionali .....	49
<b>2. La canalizzazione dei flussi di pagamento .....</b>	<b>55</b>
2.1 La gestione ed il trattamento del contante .....	58
2.2 Le limitazioni all'utilizzo del contante in Italia e nel resto d'Europa .....	68
2.3 La tracciabilità dei pagamenti per contrastare l'economia criminale .....	80
2.3.1 <i>I sistemi di rimessa nell'economia informale</i> .....	82
2.3.2 <i>Soluzioni adottate per innalzare la trasparenza del sistema economico</i> .....	90
<b>3. Uno studio empirico tra la circolazione del contante ed il rischio di riciclaggio ....</b>	<b>99</b>
3.1 La circolazione del contante e le relative comunicazioni .....	102
3.2 L'evoluzione dell'economia criminale .....	107
3.3 Le conseguenze delle politiche del contante sull'economia italiana .....	109
3.4 Un approfondimento sulle relazioni a livello regionale .....	112
<b>Conclusioni .....</b>	<b>117</b>
<b>Appendice Dati Statistici .....</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>131</b>
<b>Sitografia .....</b>	<b>135</b>



# Indice Grafici e Tabelle

Grafico 3.1 – Segnalazioni di operazioni sospette .....	103
Grafico 3.2 – Segnalazioni S.AR.A.....	105
Grafico 3.3 – Banconote e monete in circolazione in Italia .....	106
Grafico 3.4 – PIL e componenti dell’economia non osservata .....	108
Tabella 3.1 – Riepilogo delle correlazioni nazionali .....	112
Tabella 3.2 – Correlazione tra numero di delitti e segnalazioni di operazioni sospette .....	113
Tabella 3.3 – Correlazioni Esempio anno 2011.....	115
Tabella 3.4 – Correlazioni Esempio anno 2021.....	116
Tabella A.1 – Dati annuali Segnalazioni di operazione sospetta nazionali .....	121
Tabella A.2 – Movimentazione presso gli intermediari finanziari (flussi S.AR.A.).....	121
Tabella A.3 – Circolazione netta (differenza tra emissioni e ritiri) di banconote e monete in Italia .....	122
Tabella A.4 – Economia sommersa e attività illegali – anni 2011-2020 .....	122
Tabella B.1 – Popolazione regionale .....	123
Tabella B.2.a – Delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria.....	124
Tabella B.2.b – Delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria ogni 100 abitanti.....	125
Tabella B.3.a – Segnalazioni di operazioni sospette su base regionale.....	126
Tabella B.3.b – Segnalazioni di operazioni sospette ogni 100.000 abitanti.....	127
Tabella B.4 – Dati completi Esempio 2011.....	128
Tabella B.5 – Dati completi Esempio 2021.....	129



# Introduzione

In occasione della promulgazione della Legge n. 197 del 29 dicembre 2022, più comunemente conosciuta come Legge di Bilancio per il 2023, l'Italia ha intrapreso un indirizzo differente rispetto a quanto disposto dal Decreto Milleproroghe, il quale aveva previsto a partire da 1° gennaio 2023 una diminuzione del tetto massimo per l'utilizzo del contante a 1.000 euro. Il nuovo Governo ha proposto e approvato una modifica a tale limitazione, segnando un'inversione di tendenza rispetto al triennio precedente con il passaggio alla soglia di 5.000 euro, un importo decisamente superiore a quanto mai fissato nel decennio appena trascorso. Le motivazioni adottate dal partito proponente richiamavano la necessità di stimolare la ripresa economica e di restituire un adeguato grado di libertà alla popolazione meno abbiente. Sul fronte opposto, la decisione ha attirato pesanti critiche dalle fazioni contrarie, poiché la ritenevano al pari di un vantaggioso espediente per agevolare le condotte evasive: la contestazione principale sottolineava che non è di certo la classe popolare, ipoteticamente tutelata da detta opzione, ad essere interessata dalla movimentazione di un simile ammontare in contanti.

L'elaborato si propone quindi di fornire anzitutto un quadro dell'impianto normativo vigente, attraverso un *excursus* storico a partire dalla nascita della concezione di riciclaggio, individuabile in occasione della *Convenzione sugli stupefacenti* tenutasi a New York nel 1961, passando per l'evoluzione del sistema penale di contrasto e per l'introduzione del parallelo sistema di prevenzione amministrativo, sino a delineare la disciplina odierna dei noti presidi antiriciclaggio. Inizialmente, i reati inclusi nella disciplina considerata venivano trattati al pari delle differenti categorie di delitto, impostando misure di contrasto da attivarsi una volta individuate le casistiche previste. In un secondo momento, è maturata la consapevolezza di dover necessariamente agire seguendo una rinnovata direzione: la strategia ottimale in quest'ambito è rappresentata dal tentativo di ostacolare il perseguimento di determinate condotte a monte. Si è quindi optato per dare avvio, a partire dagli anni Novanta, ad un impianto preventivo basato sul coinvolgimento di alcuni agenti economici, allo scopo di sfruttare il loro posizionamento strategico sul mercato finanziario: tali attori, contrariamente alle forze dell'ordine ed all'autorità giudiziaria, sono ritenuti infatti idonei a procedere ad un monitoraggio diretto dell'operatività dei soggetti, quindi in grado di evidenziare trasferimenti sospetti sin dalle prime

movimentazioni. Dalla collaborazione attiva dei citati operatori si può ricavare un notevole beneficio nella lotta al riciclaggio ed al finanziamento del terrorismo, specialmente nel caso in cui essi svolgano diligentemente le attività di supervisione loro richieste. Tali verifiche raggiungono il culmine nell'attività di segnalazione, a seguito della quale vengono portate all'attenzione delle autorità competenti e degli organi di investigazione le situazioni sospette, permettendo loro di svolgere gli approfondimenti necessari a contrastare concretamente i traffici illeciti dei soggetti segnalati e di punire adeguatamente simili condotte.

Sebbene tuttora si faccia riferimento all'impianto normativo in esame come alla disciplina antiriciclaggio, di fatto esso racchiude una vasta platea di delitti alla quale si è pervenuti a seguito di una graduale evoluzione delle condotte attuate dall'economia criminale. Di conseguenza l'ordinamento ha dovuto attraversare diversi stadi, legati alla progressiva individuazione dei perfezionamenti necessari per affrontare al meglio le ultime tendenze criminose registrate, motivo per cui saranno analizzati gli ampliamenti avvenuti nella categoria dei soggetti destinatari degli obblighi e le strategie difensive adottate.

Attualmente la cornice normativa nazionale deriva dall'imposizione di *standard* minimi, stabiliti a livello internazionale e comunitario, poiché lo scopo primario è di giungere ad un livello di armonizzazione tale da minimizzare gli spazi di manovra dell'economia criminale, coinvolgendo quanti più agenti economici ed autorità possibili nella lotta contro il riciclaggio ed il finanziamento del terrorismo internazionale.

Successivamente, la trattazione si concentra su uno dei principali strumenti idonei ad ostacolare i reati sopracitati, ossia la canalizzazione dei flussi finanziari presso soggetti abilitati, che consiste nella limitazione all'utilizzo del denaro contante, il quale deve permanere sotto una determinata soglia durante le transazioni quotidiane. Com'è noto, tra le caratteristiche del citato mezzo di pagamento si può individuare l'anonimato legato alla non tracciabilità dei trasferimenti, una qualità apprezzata da molti ma che in ambito istituzionale è in grado di creare problematiche sotto molteplici aspetti. Negli ultimi vent'anni l'Italia ha vissuto fasi economiche durante le quali sono state utilizzate strategie differenti sul citato fronte, in base alle necessità del periodo: è risaputo infatti che l'innalzamento delle soglie di utilizzo del contante è in grado di produrre una spinta ai mercati. Tuttavia, è necessario analizzare e considerare le minacce rappresentate dal ricorso intensivo a tale strumento in merito alla trasparenza finanziaria ed alla diffusione di traffici illeciti, pertanto verranno approfondite le metodologie utilizzate dall'economia criminale per aggirare i canali tradizionali, nonché alcune delle soluzioni



antievazione proposte per incrementare l'emersione dei citati trasferimenti. In merito alle prime, si vaglieranno alcuni schemi operativi diffusi nell'economia informale, nonché lo sviluppo delle criptovalute: si tratta di sistemi che consentono ai soggetti di effettuare transazioni a distanza in tempi rapidi e senza la necessità di movimentare fisicamente i fondi, pur rimanendo nell'anonimato, pertanto presentano qualità allettanti per chi opera con finalità illecite. Quanto alle strategie adottate dai Governi si richiameranno talune delle misure implementate nel corso degli anni, molte delle quali accomunate dal carattere incentivante delle stesse, allo scopo di limitare le zone opache del sistema economico.

Nei periodi in cui i Governi in carica avevano optato per l'innalzamento del tetto, una giustificazione ricorrente consisteva nel sottolineare come non vi fossero evidenze di un effettivo legame tra tale soglia e la misura dell'evasione fiscale e contributiva registrate, sebbene nella storia tale relazione sia stata ribadita a più riprese da diversi autori: è stato infatti osservato che il citato incremento, unito alla non tracciabilità del denaro contante, ha contribuito ad una crescita nel peso dell'economia non osservata.

È necessario precisare che un tema così ampio non può essere ridotto al semplicistico esame della connessione tra tetto al contante e volume dell'economia sommersa, poiché il ricorso a tale strumento e la diffusione dell'economia criminale sono influenzati da diversi fattori, legati ad aspetti economici, sociali e culturali. La propensione all'utilizzo del contante non è necessariamente legata a finalità illecite e potrebbe piuttosto essere giustificata dall'ambiente circostante: in Italia esistono ancora oggi località distanti da contesti cittadini, le quali sono spesso prive di linea telefonica e di servizi bancari in genere, pertanto l'unico strumento considerato nelle transazioni è necessariamente il contante. Il nostro Paese è inoltre tra i più longevi a livello mondiale, con una quota di popolazione anziana rilevante che spesso si dimostra avversa al cambiamento ed alle nuove tecnologie, rimanendo legata alla moneta tradizionale. Di contro, lungo la penisola esistono ancora territori in cui l'attività delle organizzazioni criminali, specialmente delle associazioni di stampo mafioso, risulta radicata nel quotidiano ed è in grado di attirare tra le sue maglie i residenti attraverso furti, truffe ed estorsioni oppure imponendo la partecipazione ai loro traffici criminali, spesso ricercando nuovi adepti tra le famiglie che versano in difficoltà economica: in tali contesti la non tracciabilità del denaro contante viene sfruttata con finalità illecite, proprio perché consente di attuare il complesso delle attività sopracitate mantenendo il velo dell'anonimato.

Nell'attività di prevenzione e contrasto bisognerebbe quindi riuscire a distinguere la quota fisiologica di utilizzo del contante da quanto può invece essere ricondotto ad attività illegali ma, secondo una prospettiva più ampia, si può confermare la bontà della restrizione alla circolazione del denaro contante come mezzo per limitare le opportunità di perseguimento di condotte illecite.

L'elaborato si prefigge pertanto di fornire una spiegazione empirica in relazione ad alcune connessioni individuate nel corso della trattazione, concentrandosi sul legame intercorrente tra il denaro contante e l'economia criminale e indagando l'evoluzione del complesso delle variabili che ne hanno influenzato i relativi andamenti. L'analisi si concentra sulle variazioni avvenute nella movimentazione di denaro contante a seguito delle differenti decisioni riguardanti la limitazione al suo utilizzo, sull'ampiezza informativa dei riscontri forniti dall'attività di monitoraggio dei destinatari degli obblighi antiriciclaggio e sull'evoluzione registrata nelle componenti dell'economia non osservata. Infine, si tenta di delineare la relazione intercorrente tra alcune variabili rilevanti ai citati fini, tenuto conto che il complesso dei dati disponibili è limitato all'osservazione delle risorse gestite dai soggetti obbligati.

# 1. L'evoluzione del quadro normativo

Nell'uso comune quando si parla del fenomeno del riciclaggio si pensa subito ad un insieme di attività mirate al "lavaggio" del denaro sporco, allo scopo di poterlo riutilizzare senza conseguenze nell'economia sana. Aprendo il vocabolario Treccani, alla voce "*riciclaggio*" si trova, tra le altre, la specifica definizione di *riciclaggio del denaro sporco*:

«*impiego in attività economiche o finanziarie lecite dei profitti realizzati mediante condotte delittuose (sequestro di persona, traffico di sostanze stupefacenti, usura, ecc.) o comunque illecite.*».

Da un punto di vista operativo suddetta attività è altamente elaborata e tipicamente si possono individuare tre distinte fasi del processo di riciclaggio: il *placement*, il *layering* ed infine la *integration*.

Nella prima fase, dall'inglese denominata fase di collocamento, le risorse di origine illecita vengono introdotte nel sistema economico legale: in genere ciò avviene effettuando una serie di depositi su molteplici conti correnti intestati ad una rete di prestanome, ricorrendo ad istituti sia nazionali sia esteri e suddividendo i proventi totali in somme di ammontare inferiore, altrimenti effettuando acquisti in denaro contante presso esercizi commerciali mantenendosi al di sotto della soglia che farebbe scattare l'allarme antiriciclaggio, o ancora acquistando opere d'arte e preziosi che in seguito possono essere facilmente rivenduti. Si tratta di manovre che non devono destare alcun sospetto, di conseguenza vengono spesso effettuate a distanza di tempo dal compimento della condotta criminosa e ripartendo l'ammontare totale in tante somme di importo limitato, nel tentativo di passare inosservate.

Successivamente, nella fase intermedia di stratificazione, il riciclatore effettua numerose transazioni finanziarie in modo da ostacolare la ricostruzione dell'origine dei fondi e l'effettiva proprietà di questi: in sostanza si occupa di trasferirli tramite bonifico da un conto corrente all'altro, ricorrendo a rapporti accesi presso istituti finanziari diversi e, ancor meglio, se con sede in Paesi distinti; tali movimentazioni sono in genere accompagnate da fatturazioni fittizie da parte di attività commerciali compiacenti. In alternativa, si dedica all'investimento dei fondi nell'acquisto di proprietà immobiliari, di polizze assicurative o di titoli.

Infine, nella fase finale di integrazione, le risorse si possono considerare ormai ripulite poiché il denaro, al termine di suddetto processo, apparentemente proviene da transazioni

perfettamente lecite come la vendita di un immobile o di parte dei titoli in portafoglio, nonché dal riscatto di una polizza vita.

Si sottolinea comunque che l'attività di lavaggio del denaro sporco ha un costo, poiché il riciclatore si assume un rischio nell'avviare tale processo e spesso ciò è accompagnato da un'importante infrastruttura sottostante, perciò, come in ogni altra attività economica rischiosa, esso vuole essere remunerato. Di conseguenza, il criminale che in prima istanza si rivolge al riciclatore non otterrà il medesimo ammontare di origine illecita in denaro pulito.

La tematica del riciclaggio, in realtà, deve essere considerata al pari di un rischio che colpisce il sistema su diversi fronti, provocando effetti di portata più vasta rispetto alla semplicistica reintroduzione di denaro sporco nell'economia sana, i quali possono essere suddivisi in tre sezioni: si dice infatti che il fenomeno produca un inquinamento sociale, finanziario ed economico.

Partendo da un'ottica più ampia, il riciclaggio comporta in primo luogo delle ripercussioni a livello sociale, poiché un Paese con un elevato rischio di riciclaggio determina un corrispondente grado di sfiducia da parte dei propri cittadini nei confronti dell'impianto istituzionale: per ogni Stato viene calcolato il *country risk* che si basa sulla valutazione del rischio economico, politico e finanziario di una nazione. Tale indicatore prende in considerazione un vasto spettro di aspetti che comprendono, tra gli altri, l'esposizione alla corruzione da parte degli esponenti politici, la quale sarà tanto più elevata quanto la qualità delle misure di prevenzione antiriciclaggio sarà scarsa; di conseguenza, in un simile contesto, sarà più agevole mettere in atto condotte riciclatrici in relazione a regalie che i soggetti sopracitati possano aver ricevuto in cambio di favori nello svolgimento della loro attività istituzionale. La situazione appena descritta rappresenta uno dei principali motivi che giustificano l'applicazione di un'attenzione particolare alle persone politicamente esposte in ambito antiriciclaggio. Il riciclaggio può inoltre essere considerato alla stregua di una leva moltiplicativa criminale, che si traduce in un minor livello di sicurezza per la popolazione e, di riflesso, in un incremento degli oneri assicurativi: in tale ipotesi, i criminali riescono agilmente ad usufruire di quanto ottenuto a seguito delle loro attività illecite senza incorrere in particolari conseguenze, mentre i cittadini, percependo un grado superiore di pericolo, tendono a stipulare un maggior numero di polizze assicurative relative a varie tipologie di rischio per potersi tutelare al meglio, sebbene tali coperture avranno indicativamente premi più costosi come conseguenza del grado di rischio più elevato. Un Paese che presenta un rischio di riciclaggio rilevante vede una svalutazione del proprio territorio, infatti risulta meno appetibile per gli investitori esteri perché ciò intacca le strutture organizzative e

istituzionali a vari livelli, pertanto, potendo scegliere, essi si concentreranno su Stati più *compliant* alla disciplina e che quindi forniscono maggiori garanzie; inoltre può essere considerato come un attentato ai patrimoni privati dal momento che si registra – si pensi ad un immobile – una probabile perdita di valore perché situato in una zona pericolosa.

Da un punto di vista finanziario, nel momento in cui risorse di origine illecita vengono inserite nel sistema economico sano con successo, significa che il criminale si è rivolto a soggetti economici compiacenti oppure che è riuscito ad aggirare le misure di sicurezza predisposte dai soggetti obbligati. Per quanto il denaro contante abbia sempre ricoperto un ruolo rilevante e ancora oggi attiri una particolare attenzione, coloro che vogliono eludere gli intermediari tradizionali hanno a disposizione una serie di canali paralleli all'intermediazione finanziaria classica, come il mercato delle criptovalute che in origine si è affermato nel *dark web* proprio in relazione a trasferimenti di proventi derivanti da attività illecite, grazie al grado di *privacy* che tali sistemi garantiscono e alle difficoltà del processo di tracciabilità delle operazioni. Grazie alle moderne tecnologie è oggi possibile trasferire ingenti quantitativi di denaro da un Paese all'altro in pochi minuti, ragion per cui gran parte dell'attività di riciclaggio si svolge all'estero, trasferendo fondi verso Stati più accomodanti che garantiscono ampi margini di manovra e sistemi normativi meno stringenti rispetto all'Italia o ad altri Paesi dell'Unione Europea.

Il riciclaggio produce effetti distorsivi a livello sia microeconomico, sia macroeconomico. Leggendo la nozione fornita nell'articolo 648-*bis* del Codice penale, oltre a denaro e beni si fa riferimento al concetto di "utilità", un vantaggio che può essere rappresentato dal risparmio d'imposta che il soggetto evasore ottiene non emettendo regolare fattura, quindi non pagando né l'IRPEF sul reddito (non) dichiarato, né l'IVA sulla merce venduta. Guardando ad una prospettiva più ampia, tali comportamenti possono avere un impatto rilevante sul livello di servizi che un Paese può offrire ai propri cittadini poiché, non dichiarando per intero i redditi percepiti, non vengono pagate le tasse effettivamente dovute: ciò si traduce in minori fondi a disposizione degli organi amministrativi che, di contro, si trovano costretti ad effettuare tagli alla spesa pubblica, spesso in settori fondamentali come l'istruzione e la sanità. In sostanza, coloro che evadono le tasse per ottenere un ritorno personale nel breve periodo, danneggiano sé stessi e tutti gli altri cittadini nel lungo termine. Alcuni settori risentono maggiormente di suddetta problematica e spesso ciò si traduce nella ricerca di meccanismi per eludere il pagamento delle tasse, compromettendo il mercato del lavoro e distorcendo i normali meccanismi competitivi, relativi ad esempio alla formazione dei prezzi: la vendita di un bene o servizio senza emettere regolare

fattura consente all'imprenditore di poter offrire al cliente un prezzo inferiore rispetto ai concorrenti onesti e tale cliente, ragionando egoisticamente, sarà tentato dall'accettare dette condizioni per lui più vantaggiose, incoraggiando di fatto simili comportamenti allo scopo di ottenere un beneficio personale.

La lotta al riciclaggio del denaro sporco è accompagnata principalmente dall'attività di contrasto di un altro fenomeno, il finanziamento del terrorismo, problematiche entrambe che colpiscono il sistema a livello globale e che possono essere osteggiate solo improntando un indirizzo comune che imponga degli *standard* unitari nell'azione di contrasto internazionale. Sebbene inizialmente tali eventi venissero combattuti su scala domestica da ciascun Paese singolarmente, con il tempo si è maturata la consapevolezza che fosse necessario costituire una strutturazione unificata. Nel 1989, in occasione del G7 di Parigi, è stato istituito il Gruppo d'Azione Finanziaria (GAFI), un'organizzazione intergovernativa operante in ambito OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) con l'obiettivo, in prima istanza, di implementare strategie di contrasto del riciclaggio di fondi provenienti da attività illecite, sebbene successivamente i suoi compiti siano stati estesi, a seguito degli attentati alle Torri Gemelle del 2001, alla prevenzione del finanziamento del terrorismo, nonché dal 2008, del finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa. La sua attività parte dall'analisi dell'evoluzione di suddetti fenomeni e delle più recenti tecniche utilizzate dalla criminalità organizzata, concentrandosi talvolta su specifiche zone geografiche o settori economici, per poi giungere all'aggiornamento periodico delle sue Raccomandazioni e Note interpretative, ossia disposizioni che raccolgono le linee guida e le *best practices* per combattere la proliferazione dei citati fenomeni nello scenario contemporaneo.<sup>1</sup> Lo scopo è di delineare quanto più chiaramente la situazione complessiva e disegnare le misure più adatte e coerenti tra loro, pur sapendo che il raggiungimento di un sistema coincidente tra i vari Paesi non è possibile a causa delle diversità normative, giuridiche e finanziarie.

La sua attività è mirata a delineare gli *standard* internazionali che gli Stati aderenti devono concretizzare nei propri ordinamenti riguardo all'identificazione dei rischi e allo sviluppo di misure di contrasto del riciclaggio di denaro, del finanziamento del terrorismo e del finanziamento della proliferazione delle armi di distruzione di massa, combinando sistemi di prevenzione dagli stessi per proteggere i mercati finanziari. Ogni Paese è inoltre chiamato ad individuare le

---

<sup>1</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Attività del Gruppo di azione finanziaria (Gafi-Faft)* – [https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/area\\_internazionale/](https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/)

autorità di vigilanza, le unità investigative e le forze dell'ordine competenti in tali ambiti e a dotarle di tutti i mezzi utili al compimento delle sopracitate funzioni. Infine, è necessario implementare strutture che incrementino il grado di trasparenza e lo scambio informativo sia in ambito domestico, sia a livello internazionale.<sup>2</sup>

Il GAFI si occupa poi di effettuare delle verifiche sulla *compliance* alle sue indicazioni dei sistemi normativi dei 37 Paesi membri, corredate dal Rapporto di *mutual evaluation*, per poter identificare eventuali carenze strategiche unitamente agli accorgimenti da adottare per risolverle. Nell'ottobre 2015 il sistema di prevenzione italiano ha ottenuto un *rating* elevato grazie alla robustezza dell'impianto giuridico, alla conoscenza e alla capacità di individuazione dei rischi, nonché al livello di integrazione e cooperazione tra le varie Autorità. In seguito, nel 2019, l'Italia è stata sottoposta al primo *follow-up*, ancora una volta con esito ampiamente positivo, raggiungendo in alcuni punti la votazione massima.<sup>3</sup>

Il ruolo di suddetta organizzazione è riconosciuto a livello internazionale ed è principalmente sulla base delle 40 Raccomandazioni che l'Unione Europea ha improntato le note Direttive Antiriciclaggio, attuate poi dai singoli Stati membri nell'ordinamento nazionale. Facendo un passo indietro e guardando alla storia del nostro Paese, è possibile individuare l'origine del sistema di contrasto e di prevenzione del riciclaggio alcuni anni prima, anzi l'esperienza italiana con la criminalità organizzata aveva prodotto un impianto normativo così strutturato che la disciplina europea prese inizialmente spunto proprio da essa.

## 1.1 Il sistema repressivo: la nascita della nozione penale di riciclaggio

La normativa italiana conta due nozioni di riciclaggio, una penale e una amministrativa, appartenenti a due filoni che si sono evoluti singolarmente fino a giungere alla formulazione attuale. Sebbene il termine specifico sia stato introdotto in Italia a livello penale a partire dal 1990<sup>4</sup> e per giungere alla definizione odierna si siano verificati vari passaggi intermedi, determinandone un graduale arricchimento, nel nostro Paese una prima disciplina riguardante il riciclaggio del denaro sporco ebbe origine poco più di un decennio prima, poiché il tema iniziò ad attirare le

---

<sup>2</sup> GAFI, *Raccomandazioni FATF-GAFI. Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, 2012, p. 7

<sup>3</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Organizzazione internazionale* – <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/organizzazione-internazionale/>

<sup>4</sup> M. VERRUCCHI, *Riciclaggio e favoreggiamento*, Piove di Sacco (PD), 2015, p. 8

prime attenzioni negli anni Settanta a seguito dell'ondata di sequestri a scopo di estorsione di personaggi di spicco o di soggetti a loro vicini. Nel decennio trascorso tra la metà degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta si registrò, infatti, il picco di questi fenomeni, contando complessivamente 489 sequestri, distribuiti principalmente tra Lombardia, Calabria e Sardegna e pianificati sia da associazioni criminali comuni, formate al solo scopo di effettuare il singolo sequestro, sia da organizzazioni strutturate – come Cosa Nostra, 'Ndrangheta e Anonima Sarda – che nel tempo avevano delineato un proprio *modus operandi*.<sup>5</sup> L'obiettivo dei cosiddetti sequestri economici era di ottenere un riscatto, in genere consegnato facendo ricorso ad ingenti quantitativi di mezzi non tracciabili quindi, per sua natura, il denaro contante era la principale modalità di pagamento. Il sistema di prevenzione del riciclaggio più risalente si riconduce quindi all'art. 13 del decreto-legge n. 625 del 15 dicembre 1979, successivamente convertito in legge n. 15 del 6 febbraio 1980, il quale imponeva un obbligo di identificazione dei soggetti che effettuassero operazioni di versamento, riscossione o prelievamento di liquidità per somme superiori ai venti milioni di lire, annotando in un apposito registro la data e l'importo dell'operazione, oltre che i dati e il documento di identificazione del soggetto. Negli stessi anni il Legislatore con l'art. 3 del decreto-legge n. 59 del 21 marzo 1978, convertito in legge n. 198 del 18 maggio 1978, introduceva l'art. 648-*bis* c.p. che di fatto, sebbene inizialmente non avesse adoperato esplicitamente il vocabolo "riciclaggio", si riferiva a tale reato intitolandolo «*Sostituzione di denaro o valori provenienti da rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona a scopo di estorsione*». <sup>6</sup> La rubrica dell'articolo riportava quindi i tre delitti che all'epoca venivano ricompresi e a cui si riteneva dovesse porsi un'attenzione particolare, per quanto si trattasse di un insieme di condotte ancora decisamente limitato per poter essere considerato esaustivo rispetto alla totalità di illeciti compiuti dalla criminalità organizzata.<sup>7</sup> Il precedente articolo andava ad accompagnare il già presente art. 648 c.p. relativo al reato di ricettazione, il quale consiste nell'acquistare, ricevere o occultare, direttamente o in qualità di intermediario, risorse provenienti da attività illecite allo scopo di procurare un profitto a sé o ad altri soggetti. Si sottolinea che i delitti citati sono reati di secondo livello poiché sono la conseguenza del verificarsi del reato-presupposto, ossia la rapina, il sequestro o l'estorsione. Entrambi gli articoli, infatti,

---

<sup>5</sup> ILPOST.IT, *Perché è finita l'epoca dei sequestri di persona?*, 2017 – <https://www.ilpost.it/2017/08/06/epoca-sequestri-di-persona/>

<sup>6</sup> F. DI VIZIO, *N. 8 – Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio in Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi*, 2017, p. 11 e ss.

<sup>7</sup> M. VERRUCCHI, *op. cit.*, p. 19



si aprono con la dicitura «fuori dai casi di concorso di reato», ciò significa che non è previsto che detti soggetti partecipino al reato originario: sebbene colui che li ha perpetrati potrebbe occuparsi direttamente delle citate attività, paradossalmente non sarebbe perseguibile sotto questo profilo a livello penale e non sarebbe sottoposto alle medesime sanzioni.

Guardando al panorama internazionale, una prima menzione della necessità di implementare misure di contrasto del riciclaggio risale agli anni Sessanta, nello specifico inserita all'interno della *Convenzione Unica sugli stupefacenti* di New York del 30 marzo 1961, benché per oltre un decennio tali disposizioni non avessero trovato attuazione.<sup>8</sup> Infatti, solo successivamente alla Convenzione delle Nazioni Unite tenutasi a Vienna il 19 dicembre 1988, relativa al traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, si giunge all'effettiva constatazione del reato di riciclaggio che, seppur circoscritto alle situazioni citate nel titolo, rappresenta la base dell'impianto normativo a venire.<sup>9</sup> L'art. 3, comma 1 dispone che i Paesi adottino le misure necessarie per riconoscere come reato nel sistema normativo interno le condotte intenzionali mirate «*alla conversione o al trasferimento dei beni, effettuati con la consapevolezza che provengano da uno dei reati stabiliti [...] al fine di dissimulare o di contraffare l'origine illecita di detti beni*» oppure «*la reale natura, origine, luogo, disposizione, movimento o proprietà dei beni o relativi diritti*». Sebbene l'ONU in questa sede avesse tentato di avviare un'azione di contrasto a livello globale, si era ancora lontani dall'identificare una definizione unitaria e condivisa di reato di riciclaggio a causa delle diverse realtà locali che i vari Paesi si trovavano a fronteggiare.<sup>10</sup>

Negli anni Novanta il sistema repressivo viene ridisegnato alla luce degli interventi più recenti, in particolare con l'art. 23 della legge n. 55 del 19 marzo 1990, il quale introduce alcune novità. Innanzitutto, tale disposizione modifica l'art. 648-*bis* c.p. cambiandone la denominazione e facendo finalmente riferimento alla fattispecie di riciclaggio; inoltre, ne amplia l'ambito di applicazione poiché, a seguito della Convenzione di Vienna, si pone una sempre maggiore attenzione alla produzione e al traffico di stupefacenti, quindi ai proventi derivanti da tali attività, che vanno ad aggiungersi ai tre reati precedentemente citati in rubrica. Una seconda innovazione riguarda la comprensione tra le condotte perseguibili di tutti gli atti volti ad ostacolare l'identificazione della provenienza illecita delle risorse. Tale provvedimento introduce infine l'art. 648-*ter* c.p. che tratta dell'«*Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*», una categoria

---

<sup>8</sup> M. VERRUCCHI, *op. cit.*, p. 12

<sup>9</sup> F. DI VIZIO, *op. cit.*

<sup>10</sup> M. VERRUCCHI, *op. cit.*, p. 13

residuale che segna un'estensione ulteriore dei comportamenti penalizzati, comprendendo ora anche le operazioni solo tentate.<sup>11</sup>

Per quanto il sistema normativo italiano sia stato il primo ad intervenire nel punire e nel tentare di prevenire le sopracitate condotte mirate al riciclaggio di risorse derivanti da attività criminose, a causa delle tristemente note esperienze con la criminalità organizzata, è con la Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 che il Consiglio d'Europa prende coscienza dell'estensione di tale fenomeno e della necessità di improntare un sistema di cooperazione su scala sovranazionale per penalizzare tali comportamenti: l'art. 6 della *Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato* elenca le diverse condotte che i vari Paesi dovranno includere tra gli illeciti legati al riciclaggio, senza limitazioni a specifiche categorie di reato ma creando un'apertura per ricomprendere i proventi derivanti da qualsivoglia attività illecita, e gli artt. 7 e seguenti sottolineano come i soggetti debbano operare seguendo i principi di cooperazione stabiliti a livello internazionale.

Poco più tardi, il 10 giugno 1991, viene emanata la prima direttiva europea antiriciclaggio, la Direttiva 91/308/CEE relativa «*alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite*», la quale riprendeva la definizione di riciclaggio presentata nella Convenzione di Vienna, estendendola ora anche alle risorse provenienti da altre attività illecite – legate alla criminalità organizzata e al terrorismo – e specificando che non rileva il Paese in cui tale condotta sia stata attuata. Infatti, è da rimarcare l'importanza di combattere il fenomeno attraverso la cooperazione su scala transnazionale proprio perché con il Trattato CEE firmato a Roma e risalente al 25 marzo 1957, che ha istituito la Comunità Economica Europea, sono state inserite tra le libertà fondamentali la libera circolazione dei capitali e la libera prestazione dei servizi finanziari,<sup>12</sup> fattori che possono agevolare l'attività del riciclatore poiché esso in genere opera a livello internazionale per occultare più facilmente l'origine delle risorse. L'art. 648-bis c.p. vigente all'epoca mostrava ancora una notevole mancanza poiché, con la frase di apertura, si escludeva la perseguibilità per il reato di riciclaggio di coloro che avevano partecipato al reato-presupposto, ossia la fattispecie del cosiddetto autoriciclaggio: invero, per la Magistratura la figura del riciclatore è rappresentata da una persona diversa da colui che ha perpetrato il reato originario. Con l'emanazione del decreto-legge n. 308 dell'8 giugno 1992, convertito in legge n. 356 del 7 agosto 1992, viene introdotta nell'art. 12-*quinquies* una prima

---

<sup>11</sup> F. DI VIZIO, *op. cit.*

<sup>12</sup> EUR-LEX, *Trattato di Roma (CEE)* – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>

penalizzazione del reato di autoriciclaggio nella disciplina nazionale,<sup>13</sup> poiché era prevista l'imputabilità di *«salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o la disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter del codice penale»*.

L'anno successivo, con la legge n. 328 del 9 agosto 1993, si giunge finalmente al testo aggiornato dell'articolo relativo al riciclaggio, il quale recepisce le indicazioni inserite nella Convenzione di Strasburgo e nella I Direttiva Antiriciclaggio, grazie alle quali viene ampliato il novero delle attività illecite i cui proventi vengono presi in considerazione per il citato contesto: il fulcro della questione si sposta ora sui profitti che i delitti non colposi possono produrre e non più sulle singole fattispecie di reato scatenanti. Contestualmente viene introdotta un'ulteriore modifica che riguarda il corpo del reato poiché la dicitura «denaro o valori» viene sostituita da «denaro, beni o altre utilità», un concetto che estende il novero degli eventi a qualsivoglia azione che produca un effetto positivo al riciclatore.

Il riconoscimento del reato di autoriciclaggio avviene oltre un decennio dopo, infatti è con la legge n. 186 del 15 dicembre 2014 che viene introdotto l'art. 648-ter<sup>1</sup> c.p., il quale punisce *«chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, il denaro, i beni o le altre utilità provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa»*, andando di fatto a completare il quadro del riciclaggio e colpendo anche coloro che hanno partecipato al reato di primo livello. L'aggiornamento più recente della disciplina penale del riciclaggio è dovuto al decreto legislativo n. 195 dell'8 novembre 2021, in recepimento di parte della Direttiva UE 2018/1673 relativa alla *«lotta al riciclaggio mediante il diritto penale»* a cui non era ancora stata data attuazione nell'ordinamento italiano. Con la VI Direttiva si giunge alle formulazioni attuali degli articoli 648 e seguenti, che includono le ultime novità in ambito sovranazionale.

A seguito di suddetto rinnovamento la stesura odierna dell'art. 648-bis recita pertanto:

*«Fuori dai casi di concorso nel reato, chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo*

---

<sup>13</sup> F. DI VIZIO, *op. cit.*, p. 16

*da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, è punito con la reclusione da quattro a dodici anni e con la multa da euro 5.000 a euro 25.000.».*

L'art. 2 di suddetta Direttiva fornisce una nuova definizione di "attività criminosa" più ampia e unificata a livello europeo, quindi i reati-presupposto consistono ora in «*qualsiasi tipo di coinvolgimento criminale nella commissione di un qualsiasi reato punibile, conformemente al diritto nazionale, con una pena detentiva o con una misura privativa della libertà della durata massima superiore a un anno ovvero, per gli Stati membri il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, di un qualsiasi reato punibile con una pena detentiva o con una misura privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi*», fornendo di seguito un elenco delle fattispecie di reato che vengono comunque incluse – tra cui il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale, il traffico illecito di stupefacenti, armi e beni rubati oltre a corruzione, frode e contraffazione – le quali non vengono però punite con le modalità di cui sopra. Di conseguenza, la citata riforma ha eliminato la dicitura «non colposo», ove presente, poiché lo scopo è quello di estendere ulteriormente la cerchia dei delitti scatenanti, ricomprendendo ora anche delitti colposi e contravvenzioni tra i reati-presupposto, un ampliamento dovuto alla costante evoluzione delle condotte criminali e mirata al mantenimento del reintegro di proventi illeciti nel circuito economico legale come punto centrale, indipendentemente dalla tipologia di delitto o contravvenzione da cui hanno avuto origine.<sup>14</sup>

Il d.lgs. n. 195/2021 ha inoltre introdotto delle ipotesi attenuanti, in cui la pena viene dimezzata, in relazione ai reati di ricettazione, riciclaggio e impiego delle risorse di provenienza illecita qualora il fatto riguardasse «*denaro o cose provenienti da contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi*», sebbene secondo autorevole dottrina esse non dovrebbero essere legate tanto alla condotta che ha prodotto il provento, quanto al valore della somma o del bene oggetto dell'offesa.<sup>15</sup>

Un altro punto fondamentale della normativa antiriciclaggio è il tema del finanziamento del terrorismo che, per quanto rientrante tra le attività considerate in precedenza, ha richiamato l'attenzione a livello mondiale a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle di New York, rivendicati da terroristi collegati ad Al Qaeda.

---

<sup>14</sup> G.M. PALMIERI, *Note "a prima lettura" sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della Direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, 2022 – <https://www.penaledp.it/note-a-prima-lettura-sul-d-lgs-n-195-2021-recante-attuazione-della-direttiva-ue-2018-1673-sulla-lotta-al-riciclaggio-mediante-il-diritto-penale>

<sup>15</sup> G.M. PALMIERI, *op. cit.*

Nel Codice penale la norma di riferimento su questo punto è costituita dall'art. 270-bis, rubricato «*Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*», introdotto nel 1980 e modificato proprio a seguito dei citati attentati del 2001, i quali hanno rappresentato un momento storico decisivo per ridisegnare i necessari strumenti di tutela dell'ordine pubblico: il decreto-legge n. 374 del 18 ottobre 2001, convertito con alcune modificazioni in legge n. 438 del 15 dicembre 2001, riportava disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale ed ha prodotto una considerevole rivisitazione degli articoli dedicati a questo tema, introducendo molteplici novità rispetto agli strumenti di contrasto e alle sanzioni previste.

Le condotte considerate nel citato articolo possono essere sintetizzate in tre attività principali, ossia la promozione, la costituzione e l'organizzazione di associazioni a stampo terroristico a cui, nel 2001, ne è stata aggiunta una quarta, il finanziamento di tali organizzazioni, specialmente in riferimento ad eventi legati al terrorismo internazionale. Per potersi configurare tale tipologia di reato, si suppone che sia stato implementato un organismo strutturato che, per quanto semplicistico, possa costituire un pericolo della reale esecuzione dei programmi proposti, indipendentemente dall'effettivo compimento dell'operazione.<sup>16</sup> I bersagli possono essere rappresentati dal potere pubblico, sia esso delineato come organizzazioni internazionali o strutture statali, con l'obiettivo di farlo desistere dal compimento di determinati atti che possano in qualche modo ledere e ostacolare l'attività di suddette associazioni. La minaccia potrebbe altrimenti coinvolgere l'intera popolazione di un Paese allo scopo di creare un senso di allarme tra i cittadini, che possa portare a pressioni dal basso sugli organi apicali. Da ultimo, la mira potrebbe essere essenzialmente la destabilizzazione delle strutture fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di una nazione. In definitiva, si configurano un insieme di azioni idonee a procurare gravi danni, anche all'equilibrio mondiale.

## **1.2 Il sistema preventivo: l'impianto amministrativo e i presidi antiriciclaggio**

L'attuale disciplina antiriciclaggio è contenuta principalmente all'interno del decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007, più recentemente modificato dal decreto legislativo n. 125 del 4

---

<sup>16</sup> BROCARDI.IT, *Articolo 270 bis Codice Penale: Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico* – <https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-i/capoi/art270bis.html?q=270bis+cp&area=codici>

ottobre 2019. Esso viene accompagnato da una serie di disposizioni di attuazione emanate a livello nazionale dalle Autorità di settore, nonché da Norme europee, Raccomandazioni e Convenzioni internazionali.<sup>17</sup>

L'art. 2 di suddetta norma definisce le finalità e i principi di tale corpo normativo, ossia «*la prevenzione e il contrasto dell'uso del sistema economico e finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo*», specificando poi le definizioni delle citate fattispecie. In particolare, il comma 4 definisce cosa si intende per *riciclaggio*:

*«a) la conversione o il trasferimento di beni, effettuati essendo a conoscenza che essi provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività, allo scopo di occultare o dissimulare l'origine illecita dei beni medesimi o di aiutare chiunque sia coinvolto in tale attività a sottrarsi alle conseguenze giuridiche delle proprie azioni;*

*b) l'occultamento o la dissimulazione della reale natura, provenienza, ubicazione, disposizione, movimento, proprietà dei beni o dei diritti sugli stessi, effettuati essendo a conoscenza che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;*

*c) l'acquisto, la detenzione o l'utilizzazione di beni essendo a conoscenza, al momento della loro ricezione, che tali beni provengono da un'attività criminosa o da una partecipazione a tale attività;*

*d) la partecipazione ad uno degli atti di cui alle lettere a), b) e c), l'associazione per commettere tale atto, il tentativo di perpetrarlo, il fatto di aiutare, istigare o consigliare qualcuno a commetterlo o il fatto di agevolare l'esecuzione.»*

Si può notare che nel sistema preventivo viene abbandonata la suddivisione sopradescritta in riferimento al Codice penale, infatti le tre fattispecie degli articoli 648, 648-bis e 648-ter vengono unificate all'interno di una definizione unitaria; inoltre, viene esclusa la separazione tra le casistiche in cui il riciclatore partecipi o meno al compimento del reato-presupposto, includendo quindi gli atti di autoriciclaggio delineati nell'art. 648-ter<sup>1</sup>, poiché l'obiettivo consiste nell'impedimento del reintegro nell'economia sana di fondi e risorse di provenienza criminosa, indipendentemente dalla specifica categoria di illecito.

---

<sup>17</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Antiriciclaggio* – <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/index.html>

Anche in quest'ambito la normativa ha avuto una graduale evoluzione a seguito di molteplici provvedimenti internazionali e comunitari, scaturiti dal perseguimento di modalità sempre più innovative da parte dei criminali per aggirare la legalità del sistema.

Come visto nel paragrafo precedente, tra gli anni Ottanta e Novanta si cominciò a delineare un quadro più chiaro della minaccia che il fenomeno del riciclaggio rappresentava su ampia scala, giungendo alla conclusione che vi fosse la necessità di improntare un sistema alternativo a quello penale che puntasse al coinvolgimento dell'apparato amministrativo e dei soggetti che hanno il privilegio di avere un accesso diretto sul mercato, a partire dalle banche. Innanzitutto, con la Raccomandazione n. 80/10 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, denominata «*Misure contro il trasferimento e la custodia di fondi di origine criminale*», si è voluto attribuire ai soggetti operanti all'interno del sistema creditizio il compito di prevenire l'esecuzione di operazioni riconducibili al riciclaggio, imponendo loro – in particolar modo alle banche – una serie di obblighi mirati all'identificazione della clientela ed alla registrazione delle banconote utilizzate in operazioni di ammontare rilevante.

La Raccomandazione però, non essendo direttamente applicabile, non ebbe particolare seguito, quindi si dovette aspettare fino al 12 dicembre 1988 per l'approvazione della «*Dichiarazione di principi concernenti la prevenzione dell'uso criminale del sistema bancario a fini di riciclaggio*» da parte del Comitato di Basilea, la quale rappresenta il codice di condotta del sistema bancario a livello globale<sup>18</sup> e che ha confermato, con alcuni aggiustamenti, le misure elencate all'interno della Raccomandazione n. 80/10. In questa sede si può individuare la nascita del sistema antiriciclaggio preventivo, in quanto viene finalmente riconosciuta la pericolosità del fenomeno per il sistema economico globale.<sup>19</sup>

È solo con la Direttiva 91/308/CEE che si giunge ad uno strumento sovranazionale i cui obiettivi sono vincolanti per tutti gli Stati membri. Le disposizioni contenute in suddetto testo hanno recepito le Raccomandazioni del GAFI emanate nel 1990, portando all'assegnazione, inizialmente ai soli soggetti operanti nel sistema creditizio, di un compito di collaborazione attiva nella prevenzione del riciclaggio, attraverso il monitoraggio delle transazioni messe in atto dalla clientela concesso dal loro posizionamento strategico interno ai mercati finanziari, incrementandone così la trasparenza: fino al 1991 gli enti creditizi si limitavano ad una collaborazione

---

<sup>18</sup> M. VERRUCCHI, *op. cit.*, p. 20

<sup>19</sup> N. GIORDANA, *Antiriciclaggio, gli obblighi di verifica della clientela*, 2018 – <https://www.altalex.com/documents/news/2018/08/23/antiriciclaggio-gli-obblighi-di-verifica-della-clientela>

passiva, fornendo alle Autorità competenti la documentazione bancaria richiesta in occasione di indagini penali, fiscali o antimafia; a seguito dell'attuazione della I Direttiva Antiriciclaggio viene loro attribuito un potere di "co-vigilanza", il quale comporta l'adozione di procedure utili ad effettuare verifiche più accurate sui soggetti coinvolti ed evidenziare aspetti poco chiari sull'operatività di questi, bloccando tempestivamente eventuali tentativi di riciclaggio e segnalando i propri sospetti nelle sedi opportune.

Nello stesso periodo in Italia veniva emanato il decreto-legge n. 143 del 3 maggio 1991, denominato «*Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*», in seguito convertito in legge n. 197 del 5 luglio 1991 con alcune modificazioni date dal recepimento della citata direttiva, che rappresenta la prima raccolta di disposizioni in materia di antiriciclaggio.<sup>20</sup> Tale decreto contiene rilevanti indicazioni relative alle movimentazioni di contante e di titoli al portatore, infatti l'art. 1 dispone il divieto di trasferimento di denaro o titoli per un valore superiore a venti milioni di lire, se non per il tramite dei soggetti elencati all'art. 4, ossia intermediari abilitati ad effettuare tali transazioni nello svolgimento delle proprie attività istituzionali. Tra questi si citano gli enti creditizi e finanziari, quindi *in primis* le banche ma anche gli uffici postali, le società di intermediazione mobiliare, gli agenti di cambio, le società di gestione di fondi comuni di investimento, le società fiduciarie e le imprese assicurative. Inoltre, si fornisce una prima specificazione di quelli che verranno chiamati "pilastri dell'antiriciclaggio", in particolare l'art. 2 tratta degli obblighi di identificazione e di registrazione, modificando in parte quanto in precedenza disposto dal D.L. n. 625/1979: sebbene il limite di riferimento venga mantenuto nella misura di venti milioni di lire, ora gli intermediari sono chiamati a considerare anche eventuali operazioni frazionate, effettuate in momenti diversi e singolarmente di ammontare inferiore al tetto massimo, purché riconducibili ad una stessa operatività. Per i suddetti motivi gli intermediari sono tenuti a raccogliere i dati del cliente e della controparte dell'operazione, oltre a determinate informazioni riguardanti l'operatività messa in atto – la data e la causale dell'operazione, l'importo e i mezzi di pagamento utilizzati – e ad inserirle in un apposito archivio informatico facilmente consultabile. L'art. 3 tratta invece delle segnalazioni di operazioni, disponendo che il responsabile della dipendenza è tenuto a segnalare senza ritardo

---

<sup>20</sup> L. STAROLA, *L'evoluzione della disciplina antiriciclaggio in Antiriciclaggio: Obblighi, responsabilità e sanzioni* a cura di S. LOCONTE, 2014, p. 3



qualunque operazione che, secondo gli elementi a sua disposizione, possa essere ricondotta ai reati di cui all'art. 648-*bis* c.p..

Con la II Direttiva Antiriciclaggio – la Direttiva 2001/97/CE, recepita più tardi con il decreto legislativo n. 56 del 2004 – la platea dei soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio registra una prima estensione: in primo luogo, si ricomprendono gli istituti di moneta elettronica, vista la crescente importanza che stavano assumendo i mezzi di pagamento elettronici; inoltre, vengono inserite altre attività che possono essere utili per trasferire capitali illeciti come le case da gioco, gli agenti immobiliari e i commercianti di preziosi e di opere d'arte; infine, si richiede di seguire determinate procedure ad alcune categorie di professionisti, anche se non prettamente finanziari, nell'esercizio della loro attività istituzionale, comprendendo quindi revisori contabili, avvocati, notai, commercialisti e consulenti del lavoro, qualora si occupino di assistere il cliente in operazioni che presentano caratteristiche finanziarie. I soggetti citati in coda erano stati definiti *gatekeepers*, ossia “controllori dei punti di accesso al mercato” perché, pur non essendo parte integrante del mercato finanziario, possono comunque essere utilizzati per accedere a quest'ultimo.<sup>21</sup> Si sottolinea che qualora tali professionisti operino per difendere o comunque rappresentare il cliente di fronte agli organi giudiziari, non risultano obbligati a segnalare le operazioni sospette; di contro, tali segnalazioni non costituiscono una violazione del segreto professionale, sebbene su questo punto si ponga una questione di natura deontologica.<sup>22</sup>

Il nuovo corpo normativo ha inoltre integrato la definizione di “attività criminosa” includendo, oltre ai reati riportati nell'art. 3, par. 1, lett. a) della Convenzione di Vienna a cui si faceva riferimento nella I Direttiva, una lista di operazioni illecite, tra cui le attività messe in atto da organizzazioni criminali definite nell'art. 1 dell'Azione Comune 98/733/GAI, la frode, la corruzione ed ogni altro reato che possa apportare rilevanti benefici e che sia punibile con una pena detentiva severa secondo la normativa penale degli Stati membri, rimandando poi ai singoli Paesi la possibilità di ampliare le categorie di reato.

La Direttiva 2005/60/CE, ossia la III Direttiva Antiriciclaggio e Antiterrorismo, ha segnato un punto di svolta nell'impianto normativo amministrativo, tanto che ancora oggi si fa riferimento al d.lgs. n. 231/2007 di attuazione come al principale corpo normativo relativo a tali fenomeni, nonostante ci siano stati vari aggiornamenti successivi: sebbene non si possa definire alla

---

<sup>21</sup> G. MARESCA, *Presentazione in Commentario alle nuove norme contro il riciclaggio: D. lgs. 21 novembre 2007, n. 231* a cura di R. RAZZANTE, Padova, 2008, p. XIV

<sup>22</sup> G. STELLA, *La disciplina dell'antiriciclaggio e gli adempimenti dei professionisti*, a cura del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, 2006, p. 4 – <http://www.ordineforense.salerno.it/images/articoli/files/549.pdf>

stregua di un Testo Unico, il citato decreto raccoglie e riordina la maggior parte delle disposizioni in materia emanate sino a quel momento.<sup>23</sup> Nello specifico, la III Direttiva dà attuazione alle 40 Raccomandazioni del GAFI in ambito antiriciclaggio ed alle 8 Raccomandazioni Speciali riguardanti il finanziamento del terrorismo: nell'art. 2 viene infatti espressamente incluso tra gli obiettivi della disciplina e se ne riporta la definizione, rimandando all'art. 1, comma 1, lett. a) del decreto legislativo n. 109 del 22 giugno 2007, concernente le «*misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE*». Quest'ultimo decreto ha portato all'istituzione del Comitato di Sicurezza Finanziaria, disciplinato dall'art. 3: si tratta di un organismo formato da esponenti del Ministero degli Affari esteri, dell'Unità di Informazione Finanziaria e delle autorità di settore competenti in merito alle materie di volta in volta discusse, che funge da anello di congiunzione in ambito antiterrorismo tra le disposizioni emanate a livello sovranazionale dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea e la disciplina nazionale.<sup>24</sup>

Una prima novità consiste quindi nell'inserimento di questo ulteriore obiettivo tra gli scopi della normativa. La principale motivazione che ha portato all'inclusione di suddetto tema deriva dalla comprensione di dover necessariamente bloccare a monte i flussi finanziari che permettono alle organizzazioni terroristiche di implementare i propri programmi, siano essi singoli atti mirati a determinati obiettivi o anche la costante partecipazione a tali organismi tramite una continuità di finanziamenti.

Un secondo aggiornamento di fondamentale importanza riguarda la nascita dell'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), in linea con quanto stabilito dal GAFI e di conseguenza dalla Direttiva europea, ossia un organo indipendente interno a Banca d'Italia che è subentrato a partire dal 1° gennaio 2008 all'Ufficio Italiano dei Cambi: mentre l'UIC era un ente subordinato e funzionale di Banca d'Italia, la nuova autorità amministrativa gode di piena autonomia operativa e gestionale e il suo scopo principale è garantire l'integrità del sistema economico e finanziario. In ambito sovranazionale, nello specifico all'art. 21 della Direttiva 2005/60/CE, era stato imposto ad ogni Stato membro l'obbligo di individuare la propria *Financial Intelligence Unit* (FIU), ossia l'autorità di riferimento nell'attività di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del

---

<sup>23</sup> A. URBANI, *L'attività delle banche*, Padova, 2010, p. 491

<sup>24</sup> S. LOCONTE – G. PINTAUDI, *Riciclaggio e finanziamento del terrorismo: gli organi preposti al contrasto*, in *Antiriciclaggio: obblighi, responsabilità e sanzioni*, cit., p. 49

terrorismo, un organismo autonomo e unico a livello nazionale il cui funzionamento, nel nostro Paese, viene stabilito tramite l'emanazione di Regolamenti del Governatore della Banca d'Italia, come viene chiarito nell'art. 6 del decreto di attuazione.

L'organigramma dell'UIF prevede l'elezione di un Direttore, nominato tramite un Provvedimento del Direttorio di Banca d'Italia su proposta del Governatore, la cui carica ha una durata di cinque anni con possibilità di un solo rinnovo. Il Direttore è accompagnato nella sua attività da un Comitato di esperti formato da quattro membri in aggiunta a quest'ultimo; tale Comitato si riunisce con cadenza semestrale e la partecipazione ad esso non prevede il percepimento di alcun compenso, allo scopo di garantirne l'indipendenza. I compiti principali dell'UIF sono elencati nel comma 6 del citato articolo e consistono nell'analisi dei flussi finanziari per individuare tempestivamente e prevenire fenomeni di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, specialmente grazie alla ricezione delle varie comunicazioni da parte dei soggetti obbligati. Infatti, i destinatari degli obblighi sono chiamati ad inoltrare le comunicazioni dei dati aggregati ma soprattutto delle segnalazioni di operazioni sospette, le quali vengono sottoposte ad un'analisi finanziaria da parte della stessa e, se ritenute rilevanti, trasmesse agli organi investigativi e all'Autorità Giudiziaria. Avvalendosi dei dati raccolti sia dai destinatari della normativa, sia dall'interrogazione delle banche dati, l'UIF svolge parallelamente analisi e studi su specifici settori o prodotti oppure su singole anomalie, allo scopo di elaborare e rendere disponibili schemi comportamentali riferibili ai fenomeni contrastati, infatti si occupa di elaborare periodicamente i cosiddetti Quaderni dell'antiriciclaggio, dedicati a particolari argomenti, oltre a redigere il Rapporto annuale sulla sua attività, recante le più recenti tendenze rilevate. Essa può occuparsi di ispezioni ed avviare procedimenti sanzionatori, infatti in capo all'UIF è presente la possibilità di sospendere alcune operazioni sospette per un massimo di cinque giorni, informando gli organi investigativi preposti, purché ciò non costituisca un pregiudizio alle indagini.

L'Unità di Informazione Finanziaria, pur ricoprendo un ruolo fondamentale nella lotta contro il riciclaggio e il finanziamento del terrorismo, non è però la sola autorità coinvolta su tale fronte, anzi si è voluto creare un intreccio di relazioni tramite canali di comunicazione diretta, coinvolgendo quanti più organismi possibile. A livello nazionale essa rappresenta il fulcro del sistema, essendo l'autorità di riferimento dei soggetti obbligati, specie nell'attività di segnalazione: l'UIF raccoglie il complesso dei dati finanziari relativi ad operazioni che si sospettano essere collegate ad attività di riciclaggio, ma l'invio delle informazioni alle autorità di settore, agli organi investigativi e all'autorità giudiziaria avviene in un momento successivo, ossia a seguito di un'attività

di *intelligence* finanziaria. Una volta analizzata e approfondita, l'UIF determina se è necessario inoltrare la segnalazione alle autorità. Di contro, a livello sovranazionale collabora con le FIU degli altri Paesi: come già accennato, la III Direttiva disponeva ad ogni Stato membro l'istituzione di una propria *Financial Intelligence Unit* e la condivisione del patrimonio informativo di ciascuna con le omologhe autorità degli altri Paesi, in ragione dello spirito di collaborazione e cooperazione vigente in ambito europeo e a condizione di reciprocità con diversi Paesi esteri.

Quanto al rinnovamento delle disposizioni vigenti, il Legislatore italiano aveva operato una netta suddivisione tra le categorie dei soggetti destinatari, raccogliendoli in gruppi omogenei con operatività simile riportati in articoli distinti, il che permetteva agevolmente di articolare disposizioni specifiche per ognuna di esse. L'art. 11 riportava l'elenco degli intermediari finanziari e altri soggetti esercenti attività finanziaria, tra cui banche, Poste italiane, istituti di moneta elettronica, società di intermediazione mobiliare e di gestione di capitali, imprese assicurative ed agenti di cambio, oltre a succursali situate in Italia di soggetti appartenenti alle categorie citate con sede in Paesi esteri. Il successivo art. 12, invece, riportava le tipologie di professionisti, richiamando le figure di ragionieri, commercialisti e consulenti del lavoro, seguiti da notai e avvocati, qualora assistessero i propri clienti in transazioni finanziarie come la compravendita di immobili oppure nella gestione patrimoniale personale o societaria. La terza tipologia viene citata nell'art. 13 rimandando ai revisori contabili ed infine l'art. 14 riporta la categoria residuale degli altri soggetti, menzionando tra questi le società di recupero crediti, le attività di custodia e trasporto di denaro contante, titoli o altri valori e le case di gioco fisiche o telematiche.

L'ordinamento nazionale aveva improntato misure di prevenzione più severe rispetto a quanto disposto nel testo comunitario, strutturando l'impianto normativo dell'epoca su quattro pilastri rappresentati dagli obblighi di adeguata verifica della clientela – che costituivano l'aggiornamento degli obblighi di identificazione –, gli obblighi di registrazione delle singole operazioni e dei rapporti continuativi, gli obblighi di segnalazione delle operazioni sospette ed infine la canalizzazione delle operazioni presso i soggetti obbligati tramite la limitazione all'utilizzo del contante e dei titoli al portatore. In particolare, tra le disposizioni si definisce in maniera approfondita e dettagliata in cosa consiste l'obbligo di adeguata verifica per intermediari e professionisti: il Legislatore riteneva che nelle precedenti direttive non venissero adeguatamente specificate le procedure da seguire in merito all'obbligo di identificazione, perciò ha ritenuto necessario evidenziare più chiaramente come procedere alla verifica dell'identità del cliente e

dell'eventuale figura del titolare effettivo.<sup>25</sup> La suddivisione dei destinatari degli obblighi viene utilizzata allo scopo di delineare i diversi adempimenti richiesti dalle varie categorie di soggetti, specialmente in merito all'adeguata verifica e alla segnalazione di operazioni sospette.

L'ordinamento nazionale introduce inoltre la disciplina specifica relativa agli obblighi di registrazione e alla tenuta dell'Archivio Unico Informatico (AUI). Sebbene gli obblighi di conservazione fossero già presenti nelle disposizioni precedenti e venissero richiamati all'interno della Direttiva 2005/60/CE, degli obblighi di registrazione non viene fatta menzione a livello sovranazionale. In ambito nazionale, quindi, vengono richiesti presidi ulteriori rispetto alla normativa comunitaria, i quali vengono disciplinati nel Capo II del Titolo II del decreto antiriciclaggio con dovizia di particolari in merito alla documentazione ed ai dati da conservare per una durata di dieci anni. La disciplina prevedeva inoltre l'istituzione obbligatoria dell'Archivio Unico Informatico per alcune categorie di soggetti, strumento a cui era dedicato l'art. 37 che trattava le caratteristiche principali richieste già a livello di normativa primaria, demandando alle autorità di settore, sentita l'UIF, l'emanazione delle disposizioni relative alla tenuta di tale archivio; per le restanti categorie era prevista comunque l'istituzione di archivi informatizzati o registri cartacei per la conservazione dei dati.

Un'ulteriore importante innovazione riguardava un primo riferimento all'applicazione delle procedure seguendo un approccio basato sul rischio, secondo cui i soggetti obbligati erano tenuti ad implementare misure adeguate al rischio specifico a cui erano esposti, legato alla tipologia di cliente, di rapporto o di prestazione richiesta, come esplicitato nell'art. 3 recante i principi generali della normativa. Su questo veniva impostato il grado di approfondimento necessario nell'attività di verifica iniziale e di monitoraggio durante il rapporto continuativo instaurato. Inoltre, nel medesimo articolo, veniva richiamato il principio di proporzionalità poiché le misure da applicare venivano individuate in maniera differenziata in base alle peculiarità dell'attività svolta e alla dimensione dell'organizzazione del soggetto obbligato.

Nel 2012 il GAFI rivede le sue Raccomandazioni e sulla base di queste l'Unione Europea decide di recepire gli aggiornamenti emanando la Direttiva UE 2015/849, arrivando alla IV Direttiva Antiriciclaggio. Nonostante l'ordinamento italiano a seguito della direttiva precedente avesse optato per l'adozione di misure più stringenti rispetto al disposto europeo, con la IV Direttiva prende la direzione opposta alleggerendo alcune procedure, ad esempio in relazione ai

---

<sup>25</sup> G. TRAMONTANO, *La Terza Direttiva antiriciclaggio e gli obblighi per i professionisti*, 2006 – <https://www.filo-diritto.com/la-terza-direttiva-antiriciclaggio-e-gli-obblighi-i-professionisti>

precedenti obblighi di registrazione, allo scopo di allinearsi con gli *standard* internazionali e mirando all'armonizzazione del sistema, poiché rilevanti differenze tra i presidi impostati da un Paese all'altro possono risultare nell'effetto opposto, ossia di creare la possibilità di un arbitraggio normativo spostando l'attività di riciclaggio nelle località che richiedono minori adempimenti.

L'inserimento dei reati fiscali all'interno delle Raccomandazioni GAFI rappresenta una revisione di fondamentale importanza in ambito internazionale e ciò si riflette nell'elenco riportato nella definizione di "attività criminosa", quindi tra i reati presupposto, della Direttiva, tanto che il GAFI lo sottolinea nel comunicato stampa che accompagna la sua più recente produzione. A ben guardare, nell'ordinamento italiano questa tipologia di reato, sebbene non esplicitamente indicata, poteva considerarsi ricompresa all'interno della più generica categoria dei delitti non colposi: infatti, nel decreto legislativo di attuazione n. 90 del 25 maggio 2017, la definizione di suddetta nozione è sintetizzata nella realizzazione di un delitto non colposo o nel coinvolgimento nello stesso. Nell'aggiornamento del 2012 il GAFI vuole evidenziare la rilevanza di tale ordine di reati: per raggiungere lo scopo si opera sia in ambito internazionale, promuovendo uno scambio informativo automatizzato tra le autorità, sia in ambito nazionale, incoraggiando la *voluntary disclosure* nel tentativo di far rientrare le risorse occultate all'estero.<sup>26</sup> La piaga dell'evasione fiscale è una costante e tende ad accentuarsi nei periodi di crisi finanziaria: secondo uno studio condotto da Banca d'Italia, se da una parte i bonifici verso Paesi non a rischio hanno registrato una flessione, dall'altra nelle fasi di recessione si è realizzato un incremento dei flussi verso Paesi considerati ad elevato rischio.<sup>27</sup>

La rilevanza della figura dell'UIF nel sistema antiriciclaggio viene riconfermata con la previsione di un'estensione delle sue funzioni, che ora le permettono di effettuare verifiche più puntuali sui reati presupposto, grazie all'accesso diretto alle informazioni rese disponibili da parte degli organi investigativi e da banche dati come l'Anagrafe dei conti, l'Anagrafe immobiliare e il Registro delle imprese. Con la IV Direttiva si vuole avviare un sistema di scambio automatico delle informazioni tra le autorità dei diversi Stati, poiché la cooperazione è il cardine della lotta al riciclaggio, sebbene nel panorama europeo si verificavano ancora alcune divergenze dovute

---

<sup>26</sup> N. MAINIERI, *La quarta Direttiva europea antiriciclaggio: i reati fiscali come reato presupposto e altre importanti novità*, 2015 – <https://www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/9165729>

<sup>27</sup> N. MAINIERI, *op. cit.*

alla diversità nelle definizioni dei reati presupposto, specie i reati fiscali, ma anche legate alla tendenza a lasciare ampia autonomia agli Stati membri a livello procedurale.<sup>28</sup>

Uno dei concetti centrali è costituito dal principio di trasparenza, infatti tra le riforme apportate si trovano obblighi di adeguata verifica più incisivi per *trust* e fondazioni, la cui struttura può spesso apparire opaca. Lo stesso trattamento è riservato alle persone politicamente esposte che, in ragione della loro professione pubblica e spesso di importanza strategica, presentano un rischio di corruzione elevato. In precedenza, la disciplina riguardava esclusivamente le persone politicamente esposte operanti in Stati esteri, mentre con l'ultimo aggiornamento tali disposizioni si estendono anche alle PEP nazionali, oltre che ai loro familiari e alle figure loro vicine, poiché l'esclusione di queste dalle precedenti misure di prevenzione rafforzate aveva attirato diverse critiche.<sup>29</sup>

Le nuove disposizioni portano inoltre ad una revisione delle modalità di misurazione del rischio, allo scopo di permettere agli Stati appartenenti di disegnare procedure flessibili, raccogliendo le risorse in maniera coerente ed ottimizzata negli ambiti dove sono maggiormente necessarie. Il Capo IV del Titolo I del d.lgs. n. 90/2017 è dedicato all'analisi ed alla valutazione del rischio, nel quale si demanda al Comitato di Sicurezza Finanziaria, con frequenza triennale e grazie al contributo informativo delle varie autorità operanti su tale fronte, il compito di analizzare e misurare il rischio di riciclaggio e finanziamento del terrorismo a livello nazionale, evidenziando le insidie e le debolezze del sistema, le tendenze e gli schemi comportamentali più diffusi nei citati ambiti, oltre ai settori più esposti a tali minacce. Il processo appena descritto viene definito *National Risk Assessment* (NRA), una procedura di autovalutazione che dev'essere eseguita periodicamente da ciascun Paese e che accompagna la redazione del *Supranational Risk Assessment* da parte della Commissione Europea, il quale ha l'obiettivo di esaminare i fenomeni su una scala più ampia ed evidenziare eventuali relazioni che, guardando ogni Paese singolarmente, non si riuscirebbero ad individuare. A seguito delle citate valutazioni, la Commissione è in grado di definire raccomandazioni specifiche, evidenziando le debolezze e i rimedi da adottare per raggiungere *standard* più elevati.<sup>30</sup>

Con questo aggiornamento normativo vengono dedicati alcuni articoli alla valutazione ed alle misure di mitigazione del rischio da predisporre da parte dei destinatari della normativa, le quali

---

<sup>28</sup> N. MAINIERI, *op. cit.*

<sup>29</sup> N. MAINIERI, *op. cit.*

<sup>30</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Antiriciclaggio*, *cit.*

sono generalmente individuate dalle autorità del settore di riferimento, sempre tenuto conto del principio di proporzionalità, quindi in considerazione della natura e delle dimensioni del soggetto obbligato. Il d.lgs. n. 90/2017 segue una suddivisione dei destinatari degli obblighi differente rispetto al decreto previgente, raccogliendo le ora cinque classi nell'art. 3. Innanzitutto, si individua la categoria degli intermediari bancari e finanziari, i quali vengono separati dalla seconda relativa agli altri operatori finanziari che include le società fiduciarie, i mediatori creditizi, gli agenti finanziari ed i cambiavalute. Il terzo gruppo comprende i professionisti, a cui si aggiungono i revisori contabili, mentre il successivo racchiude gli operatori non finanziari, al pari dei soggetti che prestano servizi a società e *trust*, i commercianti di antiquariato, le case d'asta e coloro che si occupano delle attività di custodia e trasporto valori, oltre alle agenzie di recupero crediti. Viene infine dedicata una sezione a sé stante per i prestatori di servizi di gioco, erogati tramite esercizi commerciali fisici oppure *online*. Alla Pubblica Amministrazione, che figurava tra i destinatari indicati all'art. 10 del decreto antiriciclaggio previgente, viene riservato un ruolo differente poiché concretamente non appare più tra i soggetti obbligati ma è comunque chiamata a trasmettere all'UIF le informazioni relative alle operazioni sospette, seguendo le procedure delineate dall'Unità stessa.<sup>31</sup>

La Direttiva UE 2018/843 è la quinta in ambito antiriciclaggio ed apporta ulteriori miglioramenti al sistema preventivo. In primo luogo, la platea dei soggetti obbligati viene ulteriormente allargata ricomprendendo gli operatori in valute virtuali, i quali hanno assunto una sempre maggiore importanza come canale alternativo all'intermediazione tradizionale nel trasferimento di fondi. Inoltre, vengono implementati i vari presidi con procedure più puntuali per l'adeguata verifica: tali mancanze avevano lasciato spazi di manovra alla criminalità organizzata che riusciva a trasferire importanti quantitativi di denaro sottotraccia, grazie alla *privacy* garantita negli scambi di moneta virtuale. La medesima problematica era stata riscontrata nell'uso improprio di carte prepagate anonime ma, poiché si tratta di uno strumento mirato all'inclusione sociale di determinate categorie di consumatori, la misura proposta per limitarne il rischio è stata unicamente la limitazione delle soglie di utilizzo.<sup>32</sup> Oltre a quanto descritto, si dispone un potenziamento delle funzioni dell'UIF nelle analisi interne e negli scambi informativi: con quest'ultimo aggiornamento si pone l'obiettivo in capo alla Commissione Europea di giungere ad un "meccanismo

---

<sup>31</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria 2016*, Roma, 2017, p. 11

<sup>32</sup> S. MASI, *V direttiva antiriciclaggio: obiettivi, ambito di riforma, modifiche*, 2019 – <https://www.alex.com/documents/news/2019/05/28/v-direttiva-antiriciclaggio>



di coordinamento e supporto” tra le FIU degli Stati membri, tanto che l’anno successivo viene emanata la Direttiva UE 2019/1153, dedicata proprio a disciplinare gli scambi informativi tra FIU, organi investigativi nazionali ed Europol.<sup>33</sup>

In sintesi, i soggetti obbligati sono tenuti a seguire determinate procedure nello svolgimento della loro attività di monitoraggio: devono innanzitutto capire con chi si stanno interfacciando, quindi verificare l’identità della clientela che voglia eseguire un’operazione occasionale, piuttosto che instaurare un rapporto continuativo; sono inoltre chiamati a raccogliere e conservare tutte le informazioni ottenute riguardo l’identità delle parti coinvolte e le caratteristiche dell’operatività messa in atto; infine, qualora sorgesse un sospetto o si verificassero delle anomalie in relazione alle dichiarazioni fornite dal cliente e rispetto all’ordinaria operatività di questo, i destinatari della normativa sono tenuti a segnalare le proprie considerazioni alle autorità preposte.

### *1.2.1 L’adeguata verifica della clientela*

Il primo pilastro antiriciclaggio è basato sul concetto di *know your customer* (KYC), ossia conoscere la propria clientela quindi, ancor prima di instaurare un rapporto o in occasione dell’esecuzione di una singola operazione, al cliente viene richiesto di identificarsi.

Nella disciplina più risalente si parlava più in generale di «obblighi di identificazione e di registrazione», considerandoli parte della medesima attività. L’art. 2 della legge n. 197/1991, che all’epoca si rivolgeva principalmente agli enti creditizi, recitava come segue:

*«1. Deve essere identificato a cura del personale incaricato e deve indicare per iscritto, sotto la propria personale responsabilità, le complete generalità del soggetto per conto del quale eventualmente esegue l’operazione, chiunque compie operazioni che comportano trasmissione o movimentazione di mezzi di pagamento di qualsiasi tipo che siano di importo superiore a lire venti milioni [...].*

*2. La disposizione di cui al comma 1 si applica anche allorquando per la natura e le modalità delle operazioni poste in essere si può ritenere che più operazioni effettuate in momenti diversi e in un circoscritto periodo di tempo, ancorché singolarmente inferiori al limite di importo indicato nel comma 1, costituiscano nondimeno parti di un’unica operazione.»*

---

<sup>33</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Antiriciclaggio*, cit.

Si evinceva quindi che l'identificazione del cliente era richiesta per l'instaurazione di un rapporto continuativo, ma anche nell'esecuzione di operazioni occasionali che superassero la soglia di rilevanza, comprese le operazioni frazionate che singolarmente si mantenevano al di sotto del tetto massimo ma che complessivamente potevano essere ricondotte ad un'unica movimentazione di importo rilevante ai fini antiriciclaggio.

Quanto agli specifici dati richiesti e alla registrazione delle informazioni necessarie, il comma 4 ne dà indicazione in apertura:

*«4. La data e la causale dell'operazione, l'importo dei singoli mezzi di pagamento, le complete generalità ed il documento di identificazione di chi effettua l'operazione, nonché le complete generalità dell'eventuale soggetto per conto del quale l'operazione stessa viene eseguita, devono essere facilmente reperibili e, comunque, inseriti entro trenta giorni in un unico archivio di pertinenza del soggetto pubblico o privato presso il quale l'operazione viene eseguita. [...]».*

I dati di ciascuna operazione effettuata dalla clientela dovevano quindi essere inseriti in appositi registri temporanei, resi disponibili per la consultazione per la durata di una settimana, per evidenziare eventuali collegamenti tra esse che rendessero l'insieme delle transazioni rilevante ai citati fini. Solamente una volta superata la soglia di allarme, tale operatività sarebbe stata inserita in un archivio informatizzato entro trenta giorni e conservata per la durata di dieci anni. Le procedure delineate in suddetta legge non hanno registrato particolari cambiamenti con il passaggio al d.lgs. n. 56/2004 di attuazione della II Direttiva, se non per la platea dei soggetti destinatari di tali adempimenti che viene nel frattempo estesa a professionisti e ad alcune attività economiche indicate nell'art. 2 del decreto.

È la Direttiva 2005/60/CE che porta ad un'importante riorganizzazione dei presidi richiesti, individuando la nuova accezione di "adeguata verifica della clientela" nel Capo II, che non si limitava più alla semplice identificazione anagrafica, ma mirava ad evidenziare contestualmente lo scopo delle movimentazioni della clientela.<sup>34</sup> La disciplina individua le disposizioni di carattere generale e le stesse destinate a particolari categorie di soggetti, come pure le casistiche che prevedono l'applicazione di obblighi semplificati o, di contro, rafforzati.

Nell'ordinamento italiano, nell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2007 dedicato alle definizioni, veniva finalmente indicato chiaramente cosa si intendesse per "dati identificativi": il soggetto obbligato

---

<sup>34</sup> N. GIORDANA, *op. cit.*

doveva richiedere le generalità del cliente, ossia nome e cognome, la data di nascita e l'indirizzo di residenza, oltre a codice fiscale ed estremi del documento di identità qualora si trattasse di una persona fisica, mentre nel caso di soggetti diversi era necessario esplicitare anche la denominazione, la sede legale ed il codice fiscale o la partita IVA per le persone giuridiche. Tutti i citati dati venivano poi raccolti all'interno dell'apposito archivio.

Da un punto di vista operativo, la prima azione che si richiede ai soggetti obbligati consiste nell'identificazione del cliente, verificata dietro presentazione di un documento di identità in corso di validità, munito di fotografia e rilasciato da un ufficio della Pubblica Amministrazione italiana o di un Paese terzo: il documento di identificazione tipico è la carta d'identità – cartacea o elettronica – ma sono accettati e ritenuti equivalenti una serie di documenti tra cui il passaporto e la patente di guida. Oltre a visionare uno tra i documenti citati, dal quale è possibile evincere i dati anagrafici e la residenza del cliente, è necessario acquisire il codice fiscale e registrare gli estremi di suddetti attestati. Contestualmente è necessario individuare, se presente, il titolare effettivo seguendo il medesimo procedimento ed integrando il *set* informativo con la denominazione, la sede legale e la partita IVA nel caso di persone giuridiche, in aggiunta a tutta la documentazione utile ad individuare con chiarezza l'assetto proprietario. È inoltre fondamentale verificare che sia presente un potere di rappresentanza della società in capo al soggetto che si appresta ad eseguire l'operazione o ad instaurare il rapporto: ciò è possibile richiedendo una visura camerale oppure dietro presentazione di una procura notarile. È evidente già a questo livello come le procedure di adeguata verifica siano differenti qualora il cliente sia una persona fisica operante esclusivamente nei propri interessi oppure rappresentante una persona giuridica, il qual caso richiede approfondimenti che prevedono la presentazione di atti pubblici o l'interrogazione di registri o elenchi che permettano di ricostruire con certezza la struttura proprietaria e di controllo.

Si sottolinea che, oltre all'identificazione iniziale, i soggetti obbligati sono tenuti ad impostare procedure e sistemi che permettano di effettuare un monitoraggio nel continuo, valutando le relazioni intercorrenti tra le controparti delle transazioni oltre alla compatibilità con la normale operatività e con le informazioni fornite in fase conoscitiva, specie l'attività professionale svolta. Si tratta quindi di un'attività che riguarda i nuovi clienti, ma anche la clientela già acquisita.

Come anticipato, il quadro normativo italiano vigente aveva improntato un sistema di obblighi differenziati rivolti alle quattro categorie di soggetti individuate nella III Direttiva in base all'attività prevalentemente svolta, dedicando a ciascuna disposizioni specifiche inserite in articoli

distinti, sebbene in sostanza le situazioni descritte fossero pressoché le medesime: tutte le categorie di destinatari sono chiamate ad adempiere agli obblighi di adeguata verifica della clientela ogniqualvolta venga instaurato un rapporto continuativo oppure nel caso di operazioni o prestazioni professionali occasionali che comportino la movimentazione di un importo pari o superiore a 15.000 euro, a prescindere dal fatto che ciò accada con un'unica transazione oppure tramite più operazioni frazionate; tali adempimenti sono richiesti anche qualora vi fossero sospetti di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, indipendentemente dalle soglie quantitative delineate, ed infine nei casi in cui vi fossero dubbi sulla veridicità dei dati forniti ai fini dell'identificazione da parte della clientela.

Una novità rilevante riguardava l'approccio basato sul rischio: l'art. 20 del decreto antiriciclaggio elencava gli aspetti da considerare nella misurazione del rischio associato alla clientela per regolare l'approfondimento dei presidi, individuando le caratteristiche da valutare in merito al soggetto cliente ed all'operatività messa in atto. Secondo il Provvedimento di Banca d'Italia del 3 aprile 2013, relativo alle disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela, l'approccio basato sul rischio altro non è che una parte dell'attuazione concreta del principio di proporzionalità poiché è utile ad individuare il corretto grado di approfondimento da applicare nelle fasi di adeguata verifica e ad ottimizzare l'utilizzo delle risorse e dei presidi necessari. La procedura si può suddividere in due fasi: una prima valutazione viene eseguita in merito al cliente, rispetto al quale i destinatari della disciplina devono innanzitutto tener conto della natura giuridica e di eventuali situazioni di rilievo che lo riguardano, tra cui la presenza di provvedimenti o procedure giudiziarie in corso a suo carico oppure la partecipazione nel mondo politico o in una società. Infatti, se il cliente è una persona giuridica è necessario approfondire la struttura societaria, l'oggetto sociale e le modalità utilizzate per il perseguimento degli obiettivi; allo scopo si considerano rilevanti le relazioni partecipative o d'affari intrattenute, con l'individuazione e l'identificazione, quando presenti, dei titolari effettivi e degli esecutori. Un secondo aspetto essenziale è l'attività prevalentemente svolta, la quale può interessare settori economici che presentano un'esposizione più o meno marcata ad infiltrazioni criminali oppure può essere caratterizzata da un numero elevato di transazioni o da un uso intensivo del contante, entrambi aspetti a cui porre particolare attenzione; in aggiunta a tali valutazioni, la sfera citata permette di rispondere al quesito relativo alla provenienza dei fondi impiegati. Quanto alle aree geografiche interessate, è necessario esaminare sia il luogo di residenza o della sede legale del cliente, sia le località della controparte oppure le regioni presso cui l'attività

economica viene prevalentemente indirizzata, specialmente quando queste rientrano tra i Paesi considerati ad elevato rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, a causa dell'arretratezza dei loro presidi o del sistema socioeconomico complessivo. Infine, oltre alle caratteristiche oggettive appena descritte, l'operatore o il professionista è chiamato ad osservare il comportamento tenuto durante l'interazione avuta, innalzando l'attenzione specialmente qualora il cliente si mostrasse restio a fornire le informazioni richieste.

Rispetto all'operazione o alla prestazione professionale, i soggetti destinatari hanno l'onere di valutare attentamente la tipologia e le modalità di svolgimento di esse e, nel caso di rapporti continuativi, impostare un monitoraggio costante per valutare l'operatività complessiva. I soggetti obbligati sono pertanto chiamati a guardare ai mezzi di pagamento impiegati dalla clientela, i quali per natura hanno una diversa propensione ad essere utilizzati con finalità illecite, oltre a riservare cure particolari qualora il rapporto venisse instaurato a distanza o per mezzo di soggetti intermediari, rendendo maggiormente difficoltosa l'identificazione del cliente effettivo. È inoltre necessario valutare la coerenza con le caratteristiche specifiche del cliente e della sua attività. Quanto all'importo, ai soggetti obbligati si richiede di valutare meticolosamente tutti gli aspetti relativi ad operazioni di ammontare rilevante, specialmente quando la coerenza viene a mancare. Si analizzano poi la frequenza delle operazioni e la durata del rapporto instaurato, poiché anch'esse dovrebbero risultare commisurate al profilo ed agli obiettivi economici dichiarati dal cliente. Pure in quest'ambito, come anticipato, si valutano con cura le aree geografiche coinvolte ed i mezzi utilizzati, in particolare qualora si facesse ricorso a banconote di grosso taglio.

In base al profilo di rischio delineato dalle suddette verifiche, la normativa prevedeva alcune casistiche che richiedevano l'applicazione di presidi semplificati o addirittura casi di esenzione dall'adeguata verifica: tale attività non era richiesta qualora il cliente fosse un ente creditizio o finanziario, con estensione agli stessi anche qualora avessero sede in un diverso Stato membro o in un Paese terzo, purché rientrasse tra gli Stati extracomunitari individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, il cui regime di contrasto e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo potesse considerarsi equivalente a quello nazionale. Si riservava il medesimo trattamento nel caso in cui il cliente fosse un ufficio della Pubblica Amministrazione o un'istituzione equivalente situata in uno Stato membro. Tale esenzione veniva inoltre estesa ad alcune categorie di prodotto, tra cui i contratti di assicurazione sulla vita con premi di importo inferiore a 1.000 euro annui o con

premio unico inferiore a 2.500 euro oppure ad alcune forme pensionistiche complementari, oltre a qualunque altro strumento caratterizzato da un basso rischio secondo i criteri stabiliti dalla Commissione Europea. Nelle situazioni appena descritte, i soggetti obbligati potevano limitarsi a richiedere le informazioni indispensabili a stabilire che la clientela rientrasse nelle casistiche di esonero, a meno che ritenessero che tali procedure non fossero sufficienti ad individuare con certezza la fattispecie di riferimento. La ragione dietro l'applicazione di misure semplificate si trovava nella presenza di un basso rischio che tali soggetti fossero riconducibili a fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, essendo essi stessi operanti sul medesimo fronte.

Di contro, erano previsti obblighi rafforzati di adeguata verifica quando il rischio di riciclaggio risultava più elevato, come nei casi in cui l'importo fosse particolarmente consistente oppure si trattasse di una persona politicamente esposta appartenente a un diverso Paese, nonché nell'operatività a distanza in cui il cliente non è fisicamente presente, quindi la verifica dell'identità può risultare più ardua. Tra le misure utili a supportare l'attività di verifica dell'identità del cliente a distanza si poteva fare ricorso alla presenza di conti ad esso intestati presso altri enti creditizi oppure richiedere documentazione aggiuntiva, necessaria a stabilire l'origine dei fondi e del patrimonio. In ogni caso, nelle casistiche delineate era necessario impostare dei controlli periodici seguendo una frequenza più ravvicinata nel tempo ed applicando un maggior grado di approfondimento.<sup>35</sup>

Con la IV Direttiva si torna ad una strutturazione più semplificata, tralasciando la precedente distinzione tra categorie di soggetti obbligati, che ora sono elencati nel medesimo articolo, ed impostando una disciplina dedicata a tutte le categorie, tenuto conto del principio di proporzionalità e dell'esposizione al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

Sebbene le casistiche rimangano pressoché invariate da quelle individuate in precedenza, una novità è rappresentata dall'instaurazione dell'obbligo per le persone giuridiche di comunicare e aggiornare periodicamente le informazioni relative al titolare effettivo, contenute ora nel nuovo Registro dei titolari effettivi costituito presso il Registro delle Imprese.<sup>36</sup>

L'attività di adeguata verifica viene impostata sulla base dello specifico rischio calcolato guardando a profili soggettivi e profili oggettivi, ma con il d.lgs. n. 90/2017 viene ridisegnato il

---

<sup>35</sup> S. LOCONTE – M.A. BELGIOVINE, *Obblighi di adeguata verifica della clientela*, in *Antiriciclaggio: obblighi, responsabilità e sanzioni*, cit., p. 8

<sup>36</sup> N. GIORDANA, *op. cit.*

processo di misurazione dello stesso, disciplinandolo in maniera più puntuale. L'aggiornamento del quadro normativo esclude i casi di esenzione dall'adeguata verifica, lasciando unicamente le ipotesi che prevedono, oltre a quella ordinaria, l'applicazione di procedure semplificate o, al contrario, rafforzate. La differenza sostanziale sta nel grado di approfondimento e nella frequenza della verifica, entrambi aspetti legati all'esposizione al rischio di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, calcolata sulla base di caratteristiche del cliente o dell'operazione che intende eseguire, come anche delle aree geografiche coinvolte.

Le situazioni considerate a basso rischio comprendono i casi in cui il cliente è una società quotata su mercati regolamentati e, di conseguenza, assoggettata ad obblighi di comunicazione e di trasparenza sulla struttura di controllo, oppure se si tratta di istituzioni o amministrazioni pubbliche o di clienti con residenza in uno dei Paesi considerati a basso rischio, ossia Stati membri e Paesi terzi dove la legislazione antiriciclaggio e antiterrorismo aderisce agli *standard* internazionali. Si includono inoltre alcune tipologie di prodotti e servizi, al pari di contratti di assicurazione sulla vita con premi di ammontare limitato, come anche piani pensionistici complementari che non prevedano la possibilità di riscatto anticipato o i cui contributi sono versati attingendo direttamente dalla retribuzione. Ad essi si aggiungono prodotti finanziari dedicati a categorie di clientela considerate deboli, con lo scopo di garantir loro un certo grado di inclusione finanziaria, nonché strumenti che per loro natura contengono fattori di mitigazione del rischio come limitazioni di spesa. Nelle casistiche sopra descritte i soggetti obbligati possono limitarsi a raccogliere i dati identificativi del cliente, dell'esecutore materiale dell'operazione e del titolare effettivo e ciò può avvenire anche in un momento successivo se utile ad agevolare lo svolgimento delle attività, purché la procedura venga completata entro trenta giorni dall'instaurazione del rapporto o dal conferimento dell'incarico. Si demanda alle Autorità di vigilanza di settore il compito di individuare le misure e le procedure più adeguate ad assolvere gli obblighi di adeguata verifica semplificati.

D'altra parte, si intendono rischiosi gli scenari che includono clienti che risiedono in uno dei Paesi ad alto rischio individuati dalla Commissione Europea in una lista che viene periodicamente aggiornata, ossia dove i presidi antiriciclaggio non rispettano i livelli minimi stabiliti dal GAFI oppure contesti caratterizzati da un elevato grado di corruzione e da un sistema giuridico scadente, ma anche Stati sanzionati dagli organismi internazionali o dove l'attività terroristica è radicata nella società. Quanto all'operatività, si pone sempre particolare attenzione nei casi in cui vengono movimentati importi rilevanti, come pure ai prodotti che possono agevolare e

garantire l'anonimato degli utilizzatori, ai rapporti instaurati a distanza, alle transazioni in cui non è possibile individuare un collegamento con il cliente o una coerenza con l'attività svolta dal medesimo e a tutti i prodotti di nuova generazione che prevedono l'utilizzo di tecnologie evolute, il cui funzionamento non risulta ancora disciplinato. Gli obblighi rafforzati di adeguata verifica consistono nell'acquisizione di informazioni ulteriori rispetto alle casistiche considerate ordinarie relative al cliente ed al titolare effettivo, ponendo l'attenzione sulle motivazioni e la tipologia di rapporto instaurato ed effettuando controlli periodici seguendo una frequenza maggiore. Qualora il cliente risieda all'estero, i soggetti obbligati potrebbero rivolgersi agli enti ed alle Autorità locali per ottenere informazioni aggiuntive, considerando peraltro la qualità dei loro presidi antiriciclaggio.

La IV Direttiva ha apportato un aggiornamento legato alla disciplina relativa alle persone politicamente esposte, sia a livello nazionale, sia internazionale: se in precedenza si poneva l'attenzione solamente a tali soggetti operanti all'estero, ora si riserva un trattamento particolare anche ai cittadini italiani che ricoprono ruoli politici o cariche pubbliche a livello internazionale, nazionale, regionale o locale. L'obiettivo è evidenziare l'origine dei fondi utilizzati da tali soggetti per individuare eventuali attività mirate al reintegro di denaro proveniente da tentativi di corruzione, derivanti dalla carica che ricoprono.

Il complesso delle informazioni sopracitate viene acquisito, oltre che per il tramite della presentazione della documentazione richiesta, predisponendo un questionario al cliente, uno strumento efficace per guidare l'acquisizione di tutti i dati necessari in base alle situazioni specifiche e ad impostare l'attività di adeguata verifica in maniera corretta. Si prevede, infatti, l'obbligo di astenersi dall'instaurazione di un rapporto continuativo o di procedere alla prestazione professionale richiesta qualora non fosse possibile adempiere agli obblighi di adeguata verifica. Anche nei casi in cui il rapporto fosse stato instaurato in un momento precedente e l'impossibilità si verificasse successivamente, i destinatari sono indotti ad interromperlo, restituendo i fondi spettanti al cliente.

Si parla di "adeguata verifica" proprio perché è modulata sulle specifiche caratteristiche del cliente e del grado di rischio che presenta, il che comporta l'intrapresa di percorsi differenti. Un esempio è dato dal diverso trattamento riservato alla persona fisica o alla persona giuridica precedentemente descritto, ma anche un medesimo prodotto può essere disegnato diversamente in base alle esigenze specifiche manifestate dal cliente: l'apertura di un conto corrente può essere utile per l'ordinaria gestione patrimoniale nella quotidianità di un consumatore che



necessita di un conto su cui accreditare lo stipendio o la pensione e da cui attingere per sostenere le spese relative ai generi di prima necessità e i costi delle utenze domestiche, ma lo stesso prodotto può essere utilizzato da un altro soggetto per sostenere le transazioni legate allo svolgimento della sua attività imprenditoriale, quindi per pagare i fornitori e per incassare quanto dovuto dalla clientela. I due scenari presentano profili di rischio profondamente differenti, legati all'utilizzo che viene fatto di un medesimo prodotto e alle caratteristiche del titolare del rapporto, il che comporta un diverso grado di approfondimento e di risorse allocate per il monitoraggio dello stesso. È evidente l'importanza che l'impianto normativo dedica alle motivazioni che spingono il cliente a rivolgersi ad un istituto di credito o ad un professionista, sia per disegnare il servizio in maniera quanto più aderente alle sue esigenze, sia per ricostruire l'intento che vuole perseguire e valutarne successivamente la coerenza.

Tutte le informazioni acquisite tramite il questionario di adeguata verifica sarebbero pressoché inutili in mancanza di un sistema che permetta di censirle e valutarle, assegnando loro un determinato punteggio al fine di raggiungere un valore complessivo utile ad inserire ogni casistica nella classe di rischio corrispondente. Sebbene in genere si faccia riferimento all'attività di adeguata verifica come alla prima mansione di cui occuparsi, in realtà si può individuare una fase anteriore che prevede la predisposizione di tabelle decisionali in cui inserire i vari dati raccolti ed ottenere un determinato indicatore numerico di esposizione al rischio di riciclaggio. Questi valori vengono identificati guardando alle indicazioni fornite dall'UIF tramite le sue relazioni periodiche sulle inclinazioni recenti, evidenziando i mezzi di pagamento utilizzati ma anche le aree geografiche ed i settori economici di cui i criminali si avvalgono maggiormente per implementare i loro programmi.

### *1.2.2 La conservazione dei dati*

Come visto in precedenza, ai soggetti destinatari della disciplina è stato attribuito un ruolo di collaborazione attiva che sfrutta il loro posizionamento strategico interno ai mercati finanziari, ma tale attività non sarebbe possibile senza il supporto derivante dalla complementare collaborazione passiva che si concretizza nell'attività di identificazione e di conservazione delle informazioni.

In base alla prima legge antiriciclaggio, gli enti creditizi e finanziari erano chiamati ad implementare un archivio informatizzato per la raccolta e conservazione dei dati relativi alle

operazioni rilevanti ai citati fini, le cui modalità di tenuta dovevano essere individuate tramite un decreto del Ministro del Tesoro.

Con il passaggio al d.lgs. n. 56/2004, le disposizioni non avevano registrato cambiamenti rilevanti, anzi nel testo dell'art. 3 si faceva espresso richiamo di quanto disposto dalla precedente legge, con l'unica modificazione rappresentata dalle autorità preposte all'emanazione delle disposizioni attuative specifiche: si richiedeva ora al Ministro dell'Economia e delle Finanze – sentiti l'UIC, le autorità di vigilanza di settore e le amministrazioni interessate – di emanare regolamenti relativi alle modalità di gestione di questi archivi, tenuto conto delle particolarità delle attività svolte dai destinatari. Tali disposizioni, infatti, non si limitavano più a banche e intermediari creditizi, bensì alla più ampia platea di soggetti individuati con l'aggiornamento rappresentato dall'attuazione della II Direttiva.

Fino a quel momento la conservazione dei dati veniva citata collateralmente all'attività di identificazione della clientela, mentre con l'emanazione della III Direttiva e quindi del d.lgs. n. 231/2007, la normativa dedica disposizioni specifiche al secondo pilastro, ossia agli obblighi di registrazione disciplinati dal Capo II del Titolo II di suddetto decreto, che si apre con l'art. 36: i soggetti obbligati conservano i documenti e le informazioni acquisite in sede di adeguata verifica, allo scopo di poterli utilizzare in eventuali indagini legate ad operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo oppure nell'attività di analisi predisposta dall'UIF o dalle altre Autorità preposte. Sebbene nel disposto europeo si indichi la necessità di mantenere negli archivi quanto raccolto per una durata non inferiore ai cinque anni, nell'ordinamento italiano si è disposto il termine di dieci anni dall'esecuzione dell'operazione o dalla fine del rapporto, allo scopo di allineare le disposizioni con quanto indicato nell'art. 2220 c.c. in relazione alla conservazione delle scritture e dei documenti contabili.<sup>37</sup>

Le informazioni da registrare e conservare per il periodo sopraindicato riguardano sia i rapporti continuativi, sia le singole operazioni: per quanto concerne la prima casistica è necessario indicare la data di instaurazione del rapporto o della prestazione professionale, congiuntamente ai dati di identificazione del cliente e degli eventuali delegati, mentre per le operazioni occasionali di importo superiore ai 15.000 euro i soggetti obbligati devono inserire a sistema innanzitutto i dati identificativi dell'individuo e dell'eventuale persona per cui opera, previa verifica della presenza della possibilità di effettuare tale operazione, seguiti dalla data, l'importo e la causale

---

<sup>37</sup> R. RAZZANTE, *Commentario alle nuove norme contro il riciclaggio: D. Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, cit.*, p. 128

della transazione, oltre alla tipologia e ad i mezzi di pagamento impiegati. Si imponeva una registrazione tempestiva dei dati sopracitati, da effettuarsi in ogni caso entro il trentesimo giorno successivo al compimento dell'operazione oppure all'apertura o chiusura del rapporto. Nell'originario decreto antiriciclaggio all'art. 37 veniva disciplinato l'Archivio Unico Informativo (AUI), la cui istituzione era obbligatoria per gli intermediari finanziari di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), le società fiduciarie, le società di revisione ed i gestori di servizi di gioco-scommessa online e solo qualora ci fossero effettivamente informazioni da registrare. Tali archivi dovevano *«assicurare la chiarezza, la completezza e l'immediatezza delle informazioni, la loro conservazione secondo criteri uniformi, il mantenimento della storicità delle informazioni, la possibilità di desumere evidenze integrate, la facilità di consultazione»*, tenendo conto del principio di proporzionalità quindi delle tipicità operative delle diverse tipologie di destinatario. Si considerava quindi la previsione di procedure più snelle per alcune categorie: per le altre classi di destinatari si ipotizzava l'evenienza di predisporre archivi informatizzati alternativi ma assimilabili all'Archivio Unico Informativo, mentre i professionisti e i revisori contabili risultavano comunque adempienti agli obblighi di registrazione qualora istituissero un Registro della clientela, destinato a raccogliere i dati di identificazione dei clienti ai fini antiriciclaggio, e inserissero i restanti dati e la documentazione nel Fascicolo cliente.

Con il d.lgs. n. 90/2017 di attuazione della IV Direttiva vengono apportati vari cambiamenti alla normativa nazionale, in un'ottica di semplificazione e di allineamento con i disposti europei ed internazionali individuati dal GAFI, infatti il Capo II del Titolo II non è più intitolato citando gli obblighi di registrazione bensì tornando agli obblighi di conservazione, come nel testo europeo. Viene inoltre eliminato l'articolo dedicato all'Archivio Unico Informativo, per quanto nelle modalità di conservazione si continui a fare riferimento ad archivi informatizzati il cui funzionamento e le cui caratteristiche si riallacciano allo strumento citato: dev'essere garantita la completa e tempestiva accessibilità ai dati conservati da parte delle Autorità preposte, l'integrità e la non alterabilità degli stessi successivamente alla loro acquisizione, oltre alla trasparenza, la chiarezza e la completezza delle informazioni e la possibilità di ricostruirne la storicità.

La predisposizione dell'Archivio Unico Informativo, imposta dal decreto legislativo previgente, aveva comportato un cospicuo investimento sia in termini operativi, sia in termini economici: secondo i dati indicati dall'Associazione Bancaria Italiana, l'ideazione e l'avviamento di suddetti sistemi ha prodotto un investimento iniziale superiore ai 400 miliardi di lire. Sebbene i costi di

gestione stimati su base annua si aggirino sui 100 milioni di euro,<sup>38</sup> l'augurio è che i grossi operatori del mercato come le banche e gli intermediari finanziari continuino ad utilizzarlo per non vanificare gli sforzi compiuti per il suo perfezionamento: la cancellazione dell'obbligo di predisporre tale Archivio per gli enti creditizi e finanziari ed il Registro della Clientela per i professionisti non esclude la possibilità di proseguire con il loro impiego, poiché gli adempimenti richiesti in quest'ambito sono rimasti pressoché invariati e l'idoneità dei citati mezzi a soddisfarli viene riconfermata;<sup>39</sup> tale scelta opererebbe anche in un'ottica di efficienza viste le ingenti spese di avviamento corrisposte ormai in larga parte ammortizzate e il cui buon esito era stato ampiamente verificato. L'art. 34, comma 3 ribadisce infatti tale ipotesi giacché considera i dati contenuti negli archivi informatici «*ivi compresi quelli già istituiti [...] alla data di entrata in vigore del presente articolo*». Su questo punto è intervenuta anche Banca d'Italia dichiarando l'abrogazione del Provvedimento del 3 aprile 2013, contenente le disposizioni per la tenuta dell'Archivio Unico Informatico, ma validando tale strumento come idoneo all'assolvimento degli obblighi di conservazione.<sup>40</sup>

La predisposizione di detti archivi consente anzitutto di dimostrare l'adempimento degli obblighi di conservazione in caso di ispezioni da parte dell'UIF, ma principalmente è utile a formare una raccolta della totalità delle informazioni necessarie alle attività di verifica o alle indagini relative all'operatività ed ai soggetti clienti, consultabile per dieci anni, allo scopo di evidenziare anche successivamente eventuali collegamenti con determinate operazioni sospette.<sup>41</sup>

Le informazioni raccolte e conservate sono valide per il perseguimento di molteplici funzioni, tra cui l'impiego a fini fiscali poiché di frequente erano stati evidenziati collegamenti tra tentativi di reintegro nell'economia sana di denaro sporco e situazioni concernenti l'evasione fiscale: vista la stretta correlazione tra i citati fenomeni, sia le Raccomandazioni GAFI, sia la IV Direttiva Antiriciclaggio, hanno creato un'apertura a tale possibilità, il che si riflette nell'inclusione nella definizione di "attività criminosa" dei reati connessi alle imposte dirette e indirette.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> R. RAZZANTE, *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Torino, 2011, p. 76

<sup>39</sup> M. DE PAOLIS, *Nuove norme antiriciclaggio: è davvero venuto meno l'obbligo di tenuta dell'archivio unico informatico (au) e del registro della clientela?*, 2017 – <http://www.eclegal.it/nuove-norme-antiriciclaggio-davvero-venuto-meno-lo-bbligo-tenuta-dellarchivio-unico-informatico-ai-del-registro-della-clientela-abstract/>

<sup>40</sup> BANCA D'ITALIA, *Comunicazione della Banca d'Italia in materia di obblighi antiriciclaggio per gli intermediari bancari e finanziari*, 2018, p. 2

<sup>41</sup> M. KROGH, *Gli obblighi e le nuove sanzioni antiriciclaggio nel D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90*, in *Notariato* 5/2017, p. 539

<sup>42</sup> GUARDIA DI FINANZA, *Circolare Guardia di Finanza 07 luglio 2017 n. 210557 – Allegato 1*, p. 10

Uno dei punti di forza di individuare una disciplina specifica per il citato Archivio si riscontrava nella standardizzazione delle procedure e nell'immediatezza di consultazione, tratti vantaggiosi soprattutto durante l'esecuzione di ispezioni o di interrogazioni da parte degli organismi investigativi. Il rischio di lasciare libertà di scelta ai soggetti destinatari nell'individuazione delle modalità di conservazione ritenute più consone potrebbe creare maggiori costi, dovuti all'implementazione di nuovi sistemi di raccolta dati e potrebbe inoltre ostacolare la tempestività delle indagini da parte degli organi investigativi, mancando ora il precedente grado di uniformità delle strutture.

La scelta di eliminarne la regolamentazione potrebbe essere stata causata da un maggior ricorso ad altri ausili durante l'attività d'indagine, come ad esempio l'Archivio dei rapporti finanziari, istituito presso l'Anagrafe Tributaria per agevolare l'attività di accertamento IVA e altre imposte dirette per la lotta all'evasione fiscale: tale strumento permette di evidenziare nell'immediato presso quali enti e operatori finanziari il soggetto indagato intrattiene o ha intrattenuto relazioni, oltre ad una serie di dati inviati dagli intermediari stessi in relazione all'identità delle persone coinvolte, in quanto titolari o delegati, ed alla natura del rapporto, come stabilito dal «decreto Salva Italia».<sup>43</sup>

### *1.2.3 La segnalazione di operazioni sospette*

L'apice della collaborazione attiva si può identificare nell'attività di segnalazione di operazioni sospette, considerata il terzo pilastro dell'antiriciclaggio che deriva in gran parte dalla corretta implementazione dei presidi indicati nei primi due.

Nella prima legge antiriciclaggio del 1991, nell'art. 3 si faceva riferimento alla necessità da parte dei soggetti obbligati di segnalare, in base agli elementi desumibili dallo svolgimento della normale operatività, ogni movimentazione che portasse l'operatore a ritenere che le risorse in esame potessero provenire dalle attività illecite elencate nell'allora vigente art. 648-bis c.p.: si analizzavano con cura le caratteristiche specifiche della transazione, come l'importo o la tipologia di operazione, e si richiamava nuovamente il concetto di coerenza con l'attività svolta. Il responsabile dell'ufficio o della filiale, una volta ricevuta la segnalazione, era tenuto ad avvisare il titolare dell'attività che avrebbe eseguito una prima valutazione, esclusivamente riguardo alla

---

<sup>43</sup> M. CARBONE, *Archivio dei rapporti finanziari: esigenze di razionalizzazione tra normativa fiscale e antiriciclaggio*, in *Corriere Tributario* 30/2013, p. 2356 ss.

fondatezza del sospetto, considerando anche i dati contenuti nell'archivio costituito presso l'istituto stesso in adempimento degli obblighi di conservazione. In caso di giudizio positivo, procedeva alla segnalazione, informando l'Alto commissario ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, i quali si sarebbero occupati dei consoni approfondimenti investigativi. In ogni caso è vietato comunicare al cliente sospettato di aver inoltrato la segnalazione per non incoraggiare la distruzione di prove pregiudicando così la buona riuscita di eventuali indagini.

Per quanto lo schema operativo si possa considerare pressoché invariato, negli anni il procedimento è stato rivisto più volte per quanto riguarda le casistiche da segnalare e le Autorità preposte alla ricezione di queste. Con l'emanazione del d.lgs. n. 231/2007, in particolare, al procedimento di segnalazione viene dedicato un intero Capo che si apre con l'art. 41 secondo cui i soggetti destinatari degli obblighi *«inviano alla UIF una segnalazione di operazione sospetta quando fanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli di sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo»* e, solo al comma 4, specifica che tali segnalazioni debbano essere inviate *«senza ritardo, ove possibile prima di compiere l'operazione»*.

Nella versione più recente, invece, a seguito dell'attuazione della IV Direttiva con il d.lgs. n. 90/2017, le disposizioni in materia vengono nuovamente riviste introducendo alcune novità che chiarificano ulteriormente l'importanza di agire tempestivamente: secondo l'art. 35 del decreto aggiornato, *«i soggetti obbligati, prima di compiere l'operazione, inviano senza ritardo alla UIF, una segnalazione di operazione sospetta quando fanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa.»* La tempestività necessaria in tale ambito viene portata in apertura del comma 1, sottolineando quanto sia fondamentale per la buona riuscita degli scopi della disciplina, inoltre viene completato l'insieme di condotte illecite aprendo a qualsiasi attività criminosa, in accordo con quanto indicato nella relativa definizione.

Al fine di indirizzare l'attività di individuazione delle situazioni sospette, l'Unità di Informazione Finanziaria – sentito il Comitato di Sicurezza Finanziaria – elabora un elenco contenente gli indicatori di anomalia, lo strumento ausiliare più rilevante per orientare i destinatari degli

obblighi nell'evidenziare le operazioni ed i settori professionali maggiormente esposti.<sup>44</sup> Come indicato nell'art. 3 del *Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari* emanato da Banca d'Italia nel 2010, tale elencazione non può essere considerata esauriente poiché è impensabile definire ogni minima variante delle fattispecie illecite che possano portare alla segnalazione di operazioni sospette ma, al tempo stesso, il verificarsi di una situazione riconducibile ad uno degli esempi riportati nei provvedimenti non è una motivazione sufficientemente ragionevole per allertare le Autorità. In sostanza, si tratta di una raccolta di schemi comportamentali anomali che potrebbero potenzialmente presentare un collegamento con tentativi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ogni situazione dev'essere però analizzata nel suo complesso, utilizzando la diligenza professionale richiesta dal ruolo ricoperto. Poiché agli operatori si richiede una valutazione soggettiva, che talvolta potrebbe lasciare spazio ad un'eccessiva discrezionalità, gli indicatori di anomalia hanno l'obiettivo di arginare l'incertezza e di perseguire lo scopo in modo quanto più corretto e omogeneo, tenendo conto delle peculiarità delle diverse professioni, il che giustifica il ricorso al confronto con le Autorità di settore e gli ordini professionali che possono supportare l'UIF nella redazione e nell'aggiornamento periodico di tali indicatori dedicati alla categoria di riferimento.<sup>45</sup>

Il primo intervento registrato in questo campo si è verificato nel 2010 con il Provvedimento di Banca d'Italia rivolto agli intermediari, ma successivamente sono stati redatti decreti destinati alle altre categorie di soggetti obbligati; inoltre l'UIF ha elaborato varie relazioni dedicate a particolari situazioni e condotte illecite che possono sfociare in una serie di comportamenti anomali, come le attività messe in atto da un'impresa in crisi oppure riconducibili all'usura o ancora, più di recente, legate alla criminalità finanziaria a seguito dell'emergenza da COVID-19.

Tali provvedimenti sono in genere strutturati come un elenco di indicatori, che possono fare riferimento a situazioni oggettive o soggettive, e di sub-indici che costituiscono dei raggruppamenti di esemplificazioni concrete di come possano verificarsi determinate situazioni nella pratica. Di seguito si riportano alcuni esempi tratti dal Provvedimento sopracitato dedicato agli intermediari, sebbene molte delle situazioni elencate possano trovare applicazione anche per le altre tipologie di operatori del mercato.

---

<sup>44</sup> M. KROGH, *op. cit.*, p. 542

<sup>45</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Indicatori, schemi e comunicazioni inerenti a profili di anomalia* – <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/>

Quanto al cliente, si analizza *in primis* il suo atteggiamento rispetto alle richieste avanzate dall'intermediario in sede di adeguata verifica: un primo indice di allarme è il rifiuto o la reticenza a fornire quanto richiesto oppure l'indicazione di informazioni false, nonché la ripetuta variazione delle stesse, in particolare in relazione ai dati identificativi e all'attività svolta del cliente o del titolare effettivo o dei rappresentanti e delegati, ma anche la riluttanza ad esplicitare le motivazioni sottostanti l'instaurazione del rapporto o l'esecuzione della singola operazione. Il sospetto sorge anche qualora il cliente decida di interrompere l'operazione o il rapporto in essere a seguito della richiesta di chiarimenti da parte del soggetto obbligato. Altre questioni da trattare con cautela riguardano i casi in cui il cliente adotta comportamenti inusuali oppure quando sembra operare per conto di terze parti non dichiarate: si fa qui riferimento ai contesti in cui il cliente persiste nell'evitare le situazioni che lo metterebbero in contatto diretto con l'intermediario, nascondendosi dietro deleghe o procure, nonché quando si rivolge a istituti lontani dalla sua residenza abituale oppure si presenta ai colloqui con accompagnatori che appaiono profondamente coinvolti nello svolgimento delle transazioni. Si valuta poi attentamente l'operatività del cliente sottoposto a procedimenti penali e misure cautelari o che intrattiene relazioni personali o commerciali con Paesi o soggetti considerati ad alto rischio, specie se esegue operazioni di ammontare elevato non supportate da giustificazioni ragionevoli.

Passando alle caratteristiche di operazioni e rapporti, si valuta la conformità dei medesimi con il profilo economico e finanziario del cliente, pertanto saranno motivo di sospetto gli investimenti effettuati tramite l'adozione di strumenti finanziari particolarmente rischiosi e complessi o che presentano condizioni svantaggiose per il cliente, come anche le operazioni di compravendita a prezzi palesemente non in linea con il bene oggetto della transazione, nonché l'instaurazione di numerosi rapporti per brevi durate e le interruzioni improvvise delle relazioni contrattuali in essere. La coerenza con l'attività svolta ed il settore di appartenenza dichiarati è utile per evidenziare anomalie nei trasferimenti: alcuni esempi sono costituiti dal caso di una società che effettua numerose operazioni ricorrendo al denaro contante oppure dall'impresa che utilizza conti intestati a persone fisiche per sostenere le proprie transazioni commerciali. Anche in questo campo si valutano con cautela le relazioni intrattenute, guardando alla controparte ed al Paese di destinazione.

Un ulteriore gruppo di indici riguarda i mezzi e le modalità di pagamento adottate rispetto a quali, ancora una volta, il denaro contante viene trattato con prudenza: è necessario specificare però che un frequente utilizzo di liquidità potrebbe perfettamente essere in linea con l'attività



imprenditoriale svolta dal cliente. Si valuta se il contante viene utilizzato per saldare i sospesi della carta di credito, poiché tale scenario potrebbe occultare il fatto che i fondi provengano da terze persone o che il rimborso avvenga grazie a redditi non dichiarati, oppure se vengono eseguiti frequenti versamenti e prelievi agli sportelli ATM, specialmente nel corso della stessa giornata. Gli intermediari sono in grado di evidenziare i tentativi di elusione, sebbene i clienti tentino di eseguire più operazioni mantenendosi sistematicamente poco al di sotto delle soglie rilevanti o rivolgendosi a diverse filiali. Si esaminano poi le operazioni che, pur transitando nei circuiti di pagamento elettronici, potrebbero non risultare coerenti con la capacità restitutoria o con l'operatività usuale.

Quando il cliente intende effettuare operazioni sul mercato finanziario o assicurativo è necessario aprire un conto titoli, per la cui accensione si richiede la predisposizione di un ulteriore questionario, allo scopo di valutare le conoscenze e le competenze in relazione ai prodotti negoziati e delineare il suo profilo finanziario, specie in riferimento alla propensione al rischio. Anche in questo caso l'operatore è chiamato a considerare la coerenza con quanto dichiarato dal cliente: l'insistenza nel voler acquistare strumenti distanti dal suo profilo potrebbe essere considerata al pari di una dissimulazione dell'intenzione di investire per conto di un terzo soggetto, il quale desidera rimanere ignoto, oppure che il cliente possiede fonti di reddito ulteriori non dichiarate, specialmente quando i pagamenti sono effettuati in contanti.

Viene infine dedicato un settore apposito per il finanziamento del terrorismo, in cui si analizza specialmente la destinazione dei trasferimenti monetari, valutando se i fondi sono indirizzati verso Paesi o particolari soggetti che potrebbero essere stati segnalati dalle Autorità sovranazionali in quanto familiari o essi stessi collegati a determinate associazioni criminali.

In sede di attuazione della IV Direttiva il ruolo della Pubblica Amministrazione è stato ridisegnato: essa non rientra più ufficialmente tra i soggetti obbligati ma è chiamata ad eseguire ancora alcune funzioni, anche perché secondo Claudio Clemente, l'allora Direttore dell'UIF, tale limitazione avrebbe portato ad un'importante perdita di segnalazioni di operazioni sospette, avendo essa apportato negli anni precedenti un contributo essenziale, seppur limitato, all'attività di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.<sup>46</sup> Per delineare più chiaramente la tipologia di adempimenti richiesti agli uffici della Pubblica Amministrazione, nel 2018 l'UIF ha emanato le «*Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni*

---

<sup>46</sup> C. CLEMENTE, *Audizione del Direttore dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, in *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, Roma, 2017, p. 15

*concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*»: in forza di tali disposizioni, essi sono chiamati a continuare la collaborazione per quanto concerne la segnalazione di operazioni sospette, utilizzando come riferimento gli indicatori di anomalia riportati in allegato al citato provvedimento.<sup>47</sup>

Grazie alle moderne tecnologie è oggi possibile trasferire ingenti quantità di denaro da un Paese all'altro quasi istantaneamente, quindi è essenziale segnalare quanto prima i sospetti ponendo sotto controllo l'operatività dei soggetti incriminati per monitorarne l'andamento. Ma se da una parte la tecnologia può agevolare lo svolgimento delle attività illecite, dall'altra rappresenta un aiuto fondamentale nell'attività di prevenzione. L'art. 6 del sopracitato Provvedimento di Banca d'Italia dispone che gli intermediari, nel caso specifico, adottino sistemi informatici e procedure interne idonei a garantire la tempestività delle segnalazioni, l'omogeneità delle stesse e la riservatezza dei soggetti segnalanti.

La fase di adeguata verifica della clientela ha l'obiettivo di raccogliere varie informazioni che sono perlopiù di natura qualitativa. Poiché è necessario assegnare un indicatore numerico a ciascun dato per giungere ad un punteggio che determini la classe di rischio in cui rientra lo specifico cliente, è necessario impostare un sistema di tabelle decisionali che permetta di calcolarlo in base ai dati anagrafici censiti. Su questo punto uno strumento di ausilio imprescindibile nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo è il *software* GIANOS (acronimo di Generatore Indici di Anomalia per Operazioni Sospette) implementato agli inizi degli anni Novanta su proposta del sistema bancario italiano e alimentato dai dati dell'UIF, che vengono periodicamente aggiornati integrando le risultanze più recenti in tale ambito. Oltre alle regole imposte e valide per tutti i destinatari, ogni intermediario ha la possibilità di inserire alcune impostazioni personalizzate in base alle sue peculiarità operative.<sup>48</sup> GIANOS accompagna l'attività degli operatori nell'individuazione di schemi comportamentali anomali, senza però deresponsabilizzarli nell'emissione del giudizio finale: il sistema invia degli *alert* quando l'operazione o alcune caratteristiche della stessa appaiono tra le casistiche elencate negli indicatori di anomalia oppure se risultano incoerenti con l'usuale operatività messa in atto dal cliente, si sottolinea però che è l'operatore, a seguito di una serie di valutazioni, a dover decidere se è necessario inoltrare la segnalazione.

---

<sup>47</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*, 2018, p. 6 ss.

<sup>48</sup> G. DE CENSI, *Ecco come funziona Gianos la sentinella dell'antiriciclaggio*, 2019 – <https://www.ilgiornale.it/news/ecco-funziona-gianos-sentinella-dell-antiriciclaggio.html>

Il concetto di “sospetto” rappresenta il fulcro dell’attività di segnalazione e ciò è stato rimarcato anche dalla giurisprudenza, la quale ha chiarito che l’obbligo di segnalazione si attiva solamente nel momento in cui vengono evidenziati degli indizi di anomalia poiché il sospetto dev’essere sempre supportato da elementi che possano far pensare alla presenza di irregolarità, quindi può mancare la certezza di trovarsi di fronte ad un illecito ma il sospetto dev’essere sempre giustificato da situazioni oggettive.<sup>49</sup> In ogni caso, qualora sorgesse il sospetto in relazione a determinate operazioni, al soggetto obbligato non si richiedono attività d’istruttoria ulteriori, che chiaramente esulano dalla sua attività professionale, ma una volta raccolti i dati e aver ricevuto riscontro dai sistemi ausiliari, l’operatore dovrebbe aver maturato un’opinione sulla possibilità che l’operazione sia o meno collegata ad attività illecite.

L’art. 35 del decreto antiriciclaggio dispone che i soggetti obbligati debbano procedere alla segnalazione quando «sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare» che si tratti di un tentativo di riciclaggio di denaro di provenienza illecita: la segnalazione, oltre a mostrare i dati identificativi dell’esecutore dell’operazione, riporta una descrizione relativa alle caratteristiche della transazione e dei mezzi di pagamento utilizzati, ma soprattutto le motivazioni che hanno portato il soggetto a ritenere che tale operazione fosse degna di essere segnalata.

Nella prassi nessun operatore può avere l’assoluta certezza che si tratti di un’operazione che occulta fini illeciti, può ritenerlo estremamente probabile alla luce degli elementi in suo possesso ma non può essere dato per assodato, perciò la prima delle tre casistiche indica un’ipotesi inserita per andare a completare il novero delle situazioni possibili. Lo stesso ragionamento si può applicare alla terza fattispecie, che si ricollega alle situazioni in cui l’operatore non effettua la segnalazione perché non sa o non sospetta che possano esserci collegamenti con movimentazioni illecite: i soggetti destinatari, oltre a dover adempiere agli obblighi imposti dai presidi dell’antiriciclaggio, sono tenuti a sottostare a particolari vincoli organizzativi e formativi per garantire al proprio personale corsi di formazione iniziali e nel continuo, al fine di poter essere costantemente aggiornati riguardo alle corrette procedure da implementare, specialmente a seguito degli aggiornamenti normativi; inoltre, tali programmi sono utili per discutere dell’emersione delle più recenti attitudini in materia, in modo da poter essere sempre informati sugli schemi comportamentali anomali maggiormente diffusi. Di conseguenza, anche quest’ultima categoria rappresenta una casistica residuale poiché, adottando il corretto grado di

---

<sup>49</sup> A.M. SACCO, Giudice del Tribunale di Roma, II Sezione Civile, *Sentenza n. 6076/2017, pubbl. il 12 settembre 2017, R. G. 504/2016*

diligenza richiesto dall'attività professionalmente svolta, l'operatore dovrebbe avere le conoscenze utili ad individuare i ragionevoli motivi caratterizzanti il sospetto, pertanto la mancata segnalazione è da attribuirsi ad una negligenza dello stesso.

Ciò premesso, la fattispecie maggiormente diffusa prevede il sorgere di un sospetto, conclusione a cui l'operatore può giungere effettuando le valutazioni tecniche specifiche derivanti dalla professionalità richiesta in quest'ambito, in base alle quali ha ritenuto, con una probabilità più o meno elevata, che tale operazione possa essere riconducibile a condotte illecite.<sup>50</sup> Come precedentemente detto, il sospetto dev'essere accompagnato da caratteristiche oggettive del soggetto o dell'operazione effettuata, pertanto può essere utile evidenziare la distinzione tra i concetti di "possibilità" e di "probabilità": si sottolinea che segnalare un'operazione a scopo difensivo in mancanza di motivazioni obiettive, ossia solamente perché non si può escludere che sia collegata ad illeciti, è una condotta vietata. Tale comportamento viene anzi sanzionato, poiché significa che non sono state eseguite le necessarie analisi con il corretto grado di approfondimento, allo scopo di definire chiaramente la situazione; per di più, una segnalazione così originata andrebbe ad appesantire enormemente la mole, già consistente, di dati da elaborare e le conseguenti attività di verifica da parte dell'UIF, distogliendo l'attenzione da situazioni realmente rischiose. Di contro, il sospetto è una situazione delineata da una "probabilità ragionata", cioè accompagnata da ragionevoli motivi, i quali devono essere esplicitamente e adeguatamente dichiarati.

Il decreto antiriciclaggio riporta poi le procedure da seguire per le segnalazioni di operazioni sospette da parte dei destinatari degli obblighi agli articoli 36 e 37, distinguendo quanto richiesto ai soggetti che appartengono ad organizzazioni più ampie rispetto a coloro che operano autonomamente.

Gli operatori che fanno parte di organizzazioni strutturate come intermediari bancari o altre società operanti sui mercati finanziari, una volta desunti gli elementi di sospetto con l'ausilio dei presidi informatici e di procedure valutative interne, sono chiamati a comunicarli al responsabile dell'ufficio o dipendenza in cui operano che, senza ritardo, all'atterrà la figura designata nella funzione antiriciclaggio, ossia il nominato Referente SOS: dopo una prima analisi della segnalazione e della documentazione giustificativa, nel caso ritenga che siano presenti elementi sospetti, trasmette la stessa all'Unità di Informazione Finanziaria. Tale comunicazione viene

---

<sup>50</sup> C. CLEMENTE, *Anomalie operative, sospetti e spunti investigativi: il contributo dell'UIF*, Rimini, 2013

inoltrata senza indicare i dati identificativi dell'operatore che in prima istanza ha evidenziato l'anomalia, infatti si dispone che siano predisposte tutte le procedure utili ad assicurare la riservatezza dell'identità del segnalante, una segretezza che permane anche nelle fasi successive delle verifiche, persino qualora si arrivasse dinnanzi al Pubblico Ministero, a meno che la sua rivelazione non risultasse indispensabile alla buona riuscita dell'indagine, ma anche in questo scenario le Autorità adotteranno le cautele del caso al fine di tutelarlo. Coloro che invece operano autonomamente come alcuni professionisti e mediatori finanziari ed assicurativi che non presentano un intermediario di riferimento, inviano la segnalazione direttamente all'UIF o per il tramite del relativo ordine professionale.

A partire dal 2011 le segnalazioni di operazione sospetta possono essere inoltrate esclusivamente tramite il portale abilitato denominato INFOSTAT-UIF nella sezione RADAR (Raccolta e Analisi Dati per l'AntiRiciclaggio), a seguito dell'iscrizione a tale piattaforma. Il Referente SOS è tenuto a seguire l'*iter* prestabilito che guida l'inserimento di tutti i dati essenziali per procedere alle disamine successive. Quanto al contenuto, si prevede una prima parte strutturata che contiene i dati anagrafici dei soggetti segnalati, oltre all'indicazione dei rapporti in essere e di eventuali legami tra soggetti, rapporti ed operazioni. Tale fase è seguita da una sezione descrittiva nella quale, in maniera discorsiva, viene indicato com'è stata data esecuzione all'attività e le informazioni aggiuntive ritenute utili che non trovano spazio nella sezione precedente, ma soprattutto vengono evidenziati i motivi per cui il segnalante ritiene che tale operazione debba essere approfondita. Al termine dell'inserimento di suddette informazioni, il sistema chiede una prima valutazione da parte del soggetto obbligato sul grado di rischio insito nell'operazione in esame.<sup>51</sup>

Il segnalante è tenuto ad indicare tutti i dati in suo possesso, al fine di esporre al meglio la situazione: sono infatti previsti dei contenuti minimi, ossia informazioni indispensabili il cui inserimento è considerato obbligatorio, mentre altre sono ritenute facoltative ma possono essere comunque utili all'attività di approfondimento. L'UIF ha emanato un provvedimento corredato da alcuni allegati che fornisce le istruzioni dettagliate necessarie alla compilazione delle segnalazioni, di cui si riportano alcuni passaggi. Innanzitutto, la procedura richiede la compilazione di alcuni campi che costituiscono i dati identificativi del segnalante e della segnalazione: di fondamentale importanza è la categoria di segnalazione ossia il fenomeno a cui viene

---

<sup>51</sup> C. CLEMENTE, *loc. cit.*

ricondotto il sospetto sorto che può riguardare quattro casistiche, ossia riciclaggio, finanziamento del terrorismo, finanziamento di programmi per la proliferazione di armi di distruzione di massa o *voluntary disclosure*. Inoltre, è data facoltà di indicare la tipologia di anomalia riscontrata e, se noto, il fenomeno a cui può essere ricondotta secondo gli schemi forniti dall'UIF.<sup>52</sup> Di seguito si entra nel merito della segnalazione vera e propria, la quale contiene i dati anagrafici del soggetto segnalato corredati da una serie di informazioni ulteriori, tra cui l'eventualità che esso sia stato inserito nelle *black list* internazionali oppure sottoposto a misure sanzionatorie o procedimenti giuridici; inoltre, può essere indicato il codice ATECO di riferimento che identifica il settore in cui esercita la sua attività. Quanto all'operatività, si riportano la tipologia ed i vari dati identificativi delle operazioni o delle prestazioni richieste, oltre all'importo ed alle modalità di pagamento utilizzate, soprattutto quando si fa ricorso al denaro contante: in questa sezione si dà un'indicazione di massima dell'estensione delle movimentazioni sospette, evidenziando l'ammontare complessivo stimato ed il numero di transazioni più significative coinvolte; vengono inoltre indicate le aree geografiche interessate. Tra gli elementi da inserire si richiede poi l'elencazione dei rapporti accesi con specificazione della tipologia di strumento o di prestazione, accompagnati dalla data di accensione e di estinzione ed eventualmente dai dati operativi storici fino ai due anni precedenti. Infine, è possibile segnalare i legami tra il soggetto ed operazioni o rapporti oppure tra i diversi soggetti come la presenza di deleghe o altre relazioni parentali.<sup>53</sup>

Nella sezione descrittiva vengono segnalati i dati di tipo qualitativo, utili a chiarire e completare la rappresentazione dello scenario e degli aspetti anomali, specificando le ragioni per cui l'operatività viene ritenuta incoerente con la normale attività del cliente segnalato. Si ribadisce l'importanza di indicare «in maniera chiara, sintetica ed esaustiva» le motivazioni che hanno portato l'operatore ad individuare gli elementi di sospetto e, a tal fine, può essere efficace specificare il ragionamento seguito dallo stesso, accompagnando la trattazione con gli indicatori di anomalia che hanno supportato la decisione ma che singolarmente non rappresentano una giustificazione sufficiente. È prevista infine la possibilità di completare il *set* informativo

---

<sup>52</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Provvedimento 4 maggio 2011 – Allegato 2. Informazioni e dati contenuti nella segnalazione*, p. 1 ss.

<sup>53</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *ivi*, p. 8 ss.

allegando la documentazione che il segnalante ritiene utile per una più efficace comprensione di quanto indicato precedentemente.<sup>54</sup>

### 1.3 Il sistema investigativo: la collaborazione con le forze di polizia e le autorità internazionali

Il patrimonio informativo contenuto nelle segnalazioni inoltrate dai soggetti obbligati è prettamente tecnico, ragion per cui gli esperti dell'UIF hanno il compito di svolgere un'attività di *intelligence* finanziaria con l'obiettivo di sintetizzarlo in un formato maggiormente spendibile e immediato, per poter essere utilizzato nell'attività di indagine da parte degli organi investigativi e dall'autorità giudiziaria. L'UIF si occupa inoltre di incrementare il potere informativo di tali comunicazioni attraverso la raccolta di ulteriori elementi desumibili dalle segnalazioni pervenute da altri operatori, in aggiunta a quanto contenuto in banche dati interne ed esterne: da tali analisi è possibile individuare relazioni tra soggetti segnalati oppure tra operazioni segnalate da operatori differenti, ma che in concreto riguardano lo stesso insieme di transazioni.<sup>55</sup>

L'Unità di Informazione Finanziaria ricorre principalmente al *set* informativo acquisito tramite il sistema RADAR, su cui è possibile incrociare i dati dei segnalanti, i conseguenti approfondimenti e le informazioni di ritorno da parte delle altre autorità e delle FIU estere. Parallelamente, è data facoltà all'UIF di interrogare direttamente gli archivi informatizzati tenuti dai soggetti obbligati oppure di utilizzare i dati di cui è venuta in possesso nel corso dell'attività ispettiva, ma può utilizzare pure le informazioni desumibili da archivi esterni, al pari dell'Anagrafe dei rapporti finanziari per individuare presso quali intermediari il soggetto segnalato intrattiene relazioni oppure il Registro delle imprese per visionare le visure camerali, le quali consentono di evidenziare la struttura proprietaria e partecipativa, le principali attività e i dati di bilancio da cui trarre informazioni sul quadro economico-finanziario; da ultimo, per quanto la certezza delle notizie riportate dagli organi di stampa non sia sempre assoluta, l'UIF può utilizzarle come spunto per procedere agli approfondimenti del caso.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Provvedimento 4 maggio 2011 – Allegato 1. Istruzioni sul contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette*, p. 19

<sup>55</sup> C. CLEMENTE, *Anomalie operative, sospetti e spunti investigativi: il contributo dell'UIF*, cit.

<sup>56</sup> C. CLEMENTE, *loc. cit.*

Al termine delle analisi e rielaborazioni svolte, l'UIF redige una sorta di relazione tecnica con l'indicazione di un *rating* del rischio insito nella segnalazione, cioè della probabilità con cui tale operazione possa effettivamente celare comportamenti mirati al reintegro di risorse illecite o di finanziamento di programmi terroristici. Se da tali approfondimenti non si evincono livelli di rischio elevati che facciano presupporre un effettivo coinvolgimento in attività criminali, la segnalazione viene archiviata. Al contrario, qualora si evidenzi una reale possibilità che il sospetto sia giustificato, è possibile procedere in due modi: in alcuni casi l'UIF, a seguito delle sue verifiche, è già in grado di individuare la fattispecie di reato perpetrato, perciò, oltre a darne comunicazione agli organi investigativi, informa anche l'autorità giudiziaria; più di frequente invece rimanda il compito di effettuare indagini maggiormente approfondite agli organi preposti.<sup>57</sup>

Sebbene la Raccomandazione n. 29 del GAFI individui nelle *Financial Intelligence Units* le autorità di riferimento dei soggetti obbligati nell'attività di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, esse di fatto fungono da anello di congiunzione tra i destinatari degli obblighi e gli organi investigativi designati dall'autorità giudiziaria, tra cui la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) ed il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (NSPV) della Guardia di Finanza. La Direzione Investigativa Antimafia, istituita nel 1991, è un organo d'investigazione interforze operante esclusivamente nell'ottica di garantire la corretta esecuzione delle attività investigative di prevenzione relative alla criminalità organizzata, specialmente riconducibili a condotte di stampo mafioso. Tale corpo si occupa principalmente dell'attività d'indagine di polizia giudiziaria nei citati ambiti, nonché mirate all'individuazione delle strutture operative e delle ramificazioni nazionali ed internazionali di suddette associazioni. La DIA è composta da un Direttore – scelto tra le figure apicali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che abbiano maturato una certa esperienza nella lotta contro la criminalità organizzata – accompagnato da due Vicedirettori, i quali gestiscono rispettivamente le attività amministrative e l'impostazione di quelle operative, mentre l'autorità di riferimento per la comunicazione dei risultati conseguiti è il Ministero dell'Interno. Per la natura del suo ruolo opera a stretto contatto con le forze di polizia e si avvale di una struttura periferica con Centri operativi e Sezioni distaccate distribuite sul territorio nazionale, in aggiunta alla Sede di Roma che imposta le attività a livello accentrato. Tra le sue competenze si annovera il contrasto delle organizzazioni criminali in ambito economico e finanziario, guardando ai notevoli capitali accumulati a seguito

---

<sup>57</sup> C. CLEMENTE, *loc. cit.*



di condotte illecite e al livello di diffusione di tali associazioni nei diversi settori economici, in grado di intaccare gli ordinari meccanismi della libertà di concorrenza.<sup>58</sup>

Il Nucleo Speciale di Polizia Valutaria si occupa di tutelare i mercati finanziari, specialmente in considerazione della minaccia rappresentata dal riciclaggio, analizzando le movimentazioni di capitali transfrontaliere, l'attività di intermediazione finanziaria e la disciplina dei mezzi di pagamento, oltre a gestire questioni legate alla tutela del risparmio ed agli illeciti che possono verificarsi durante l'attività bancaria, finanziaria ed assicurativa. Tale Nucleo svolge compiti di polizia giudiziaria e di investigazione sulla base delle segnalazioni pervenute dall'UIF, nonché ispezioni ed accertamenti su richiesta del Comitato di Sicurezza Finanziaria oppure mirati alla verifica di conformità agli obblighi antiriciclaggio per i soggetti non vigilati.

L'art. 12 del decreto antiriciclaggio vigente impone la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali, perciò l'UIF è chiamata a rendere note le evidenze ottenute alle forze di polizia, alle autorità di vigilanza di settore ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze, oltre a Direzione Investigativa Antimafia, Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e Comitato di analisi strategica antiterrorismo.

Al fine di agevolare la cooperazione con le forze di polizia e fornire l'impulso ad approfondimenti investigativi, l'UIF inoltra mensilmente agli organi designati dall'autorità giudiziaria i dati identificativi dei soggetti per i quali sono state inviate segnalazioni di operazioni sospette, una comunicazione resa attraverso l'apposito portale denominato "Organi investigativi", istituito nel 2017.<sup>59</sup> Successivamente, questi corpi speciali inoltrano le informazioni ricevute alla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (DNAA), che si occupa di interrogare le proprie banche dati per verificare se tali soggetti sono già stati oggetto di segnalazione e se sono stati avviati procedimenti giudiziari nei loro confronti.<sup>60</sup>

La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo è diretta dal Procuratore nazionale antimafia in collaborazione con venti magistrati, denominati Sostituti procuratori nazionali antimafia. Il Procuratore si occupa di coordinare le indagini relative alla criminalità organizzata, disposte e gestite dalle Direzioni distrettuali situate sul territorio, e lo scambio informativo tra le diverse sedi poiché talvolta possono venire alla luce elementi utili allo svolgimento di differenti indagini,

---

<sup>58</sup> DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Istituzione della DIA*. – <https://direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it/istituzione-della-dia/>

<sup>59</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Ordinamento italiano* – <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/>

<sup>60</sup> *Protocollo d'intesa tra DNA, UIF, Guardia di Finanza e Dipartimento di Pubblica Sicurezza*, 5 ottobre 2017

nonché di risolvere eventuali contrasti tra attività investigative che intaccano la buona riuscita dell'attività di coordinamento. La DNAA conduce inoltre analisi e studi sulle organizzazioni mafiose e le principali attività di cui si occupano, tra cui il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani, la contraffazione ed il riciclaggio di denaro.<sup>61</sup>

A livello nazionale, un'ulteriore autorità operante su questo fronte è il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che ricopre il ruolo di responsabile nell'applicazione delle misure di prevenzione dell'utilizzo del sistema economico e finanziario con finalità di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, infatti possiede un potere sanzionatorio potendo predisporre, tra le altre, misure di congelamento secondo gli *standard* internazionali. In base al disposto dell'art. 4 dell'attuale decreto antiriciclaggio, si occupa di presentare al Parlamento la Relazione annuale sull'attività di prevenzione redatta dal Comitato di Sicurezza Finanziaria, con allegati il Rapporto annuale dell'UIF e la Relazione di Banca d'Italia. Il MEF svolge poi il compito di promuovere il coordinamento tra le autorità e gli organismi operanti in quest'ambito, tenuto conto delle raccomandazioni elaborate dalla Commissione Europea e dal Comitato di Sicurezza Finanziaria in sede di valutazione del sistema di prevenzione nostrano; è inoltre la figura che cura i rapporti a livello sovranazionale e preposta a rappresentare l'Italia all'interno dei comitati delle istituzioni europee ed internazionali.

Di contro, il Comitato di Sicurezza Finanziaria predispone la Relazione per la valutazione dell'attività di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo entro il 30 maggio di ogni anno, attingendo dal patrimonio informativo reso noto da tutte le autorità operanti su questo fronte: detto Comitato è guidato dal Direttore generale del Tesoro ma include i rappresentanti di numerosi organi amministrativi, come il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ed il Ministero dello Sviluppo Economico, a cui si aggiungono le Autorità di Vigilanza ossia Banca d'Italia, Consob e IVASS, l'UIF e i vari organismi investigativi, tra cui Guardia di Finanza, DIA, DNA, Arma dei Carabinieri e Agenzia delle Dogane. Inoltre, fornisce pareri e proposte al Ministro dell'Economia e delle Finanze riguardo alle misure di congelamento di fondi e, più in generale, sulle procedure di prevenzione dei fenomeni in esame, anche grazie all'individuazione delle debolezze del sistema evidenziate tramite l'Analisi nazionale dei rischi.

---

<sup>61</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo* – [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_10\\_1.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_10_1.page)

Oltre ad una collaborazione su base nazionale, l'art. 13 richiama la necessità di operare una cooperazione a livello internazionale, infatti l'UIF ha la facoltà di collaborare e scambiare informazioni con le analoghe autorità europee e con le stesse appartenenti a Paesi terzi, purché sia soddisfatta la condizione di reciprocità in forza dei relativi Protocolli d'intesa. Allo scopo viene meno il segreto d'ufficio ma permane il segreto d'indagine, pertanto le informazioni rese note dai nuclei speciali possono essere comunicate su richiesta, a meno che la loro divulgazione non sia ritenuta d'ostacolo allo svolgimento delle indagini.

Per agevolare la comunicazione a livello sovranazionale, dal 1° gennaio 2016 è stata avviata la rete FIU.NET situata presso l'Europol e progettata in collaborazione con la Commissione Europea che, come suggerisce il nome, mette in contatto le *Financial Intelligence Units* comunitarie, garantendo uno scambio multilaterale di dati sensibili nel rispetto dei caratteri di standardizzazione, di immediatezza e di sicurezza delle trasmissioni.<sup>62</sup>

La Direttiva UE 2019/1153 disciplina lo scambio informativo tra le FIU, gli organi investigativi nazionali e l'Europol «*a fini di prevenzione, accertamento, indagine o perseguimento di determinati reati*»: tale provvedimento prevede la possibilità di accedere direttamente e nell'immediato alle informazioni relative ai conti bancari contenute in archivi informatici centralizzati, garantendo sempre *standard* tecnologici elevati e la riservatezza dei dati scambiati. Si prevede inoltre la predisposizione di registri per la raccolta delle consultazioni effettuate, riportando data e ora della consultazione, la tipologia di dati esaminati e l'autorità che ha richiesto l'interrogazione, allo scopo di monitorare l'attività. La FIU locale rimane comunque l'autorità preposta a gestire tali scambi, persino quando i dati richiesti sono in possesso del Nucleo Speciale di Polizia Valutaria o della Direzione Investigativa Antimafia, potendo scegliere se onorare o meno la richiesta nelle situazioni in cui non ritiene che le informazioni sarebbero utilizzate per i fini citati dal provvedimento.

A livello internazionale, invece, è stata sviluppata dal Gruppo Egmont – l'organismo che unisce le *Financial Intelligence Units* a livello globale – una rete alternativa denominata *Egmont Secure Web* che conta oltre 150 autorità aderenti, non limitandosi ai confini europei. L'autorità preposta italiana compare tra i membri sin dal 1996, anche se precedentemente al 2008 appariva ancora sotto il nome di Ufficio Italiano dei Cambi. Tale *network* tenta di stimolare lo sviluppo

---

<sup>62</sup> EUROPOL, *Europol joins forces with EU FIUs to fight terrorist financing and money laundering*, 2016 – <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-joins-forces-eu-fius-to-fight-terrorist-financing-and-money-laundering>

delle FIU e della loro collaborazione, inoltre cerca di dare l'impulso alla creazione di autorità analoghe in Paesi che ne sono sprovvisti fornendo persino il supporto tecnico.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Organizzazione internazionale*, cit.

## 2. La canalizzazione dei flussi di pagamento

Con denaro contante si indica il mezzo di pagamento costituito da monete metalliche e banconote cartacee. Viene definito “moneta a corso legale” a cui, per legge, è assegnato un potere liberatorio che consente ai soggetti di onorare gli impegni per i beni e i servizi acquistati. La moneta fisica si affianca alla moneta elettronica o digitale, la quale non possiede una rappresentazione concreta ma consiste in annotazioni telematiche relative, tra le altre, alle movimentazioni di un portafoglio virtuale oppure al saldo disponibile su una carta prepagata. Tali modalità di gestione del denaro permettono agevolmente di effettuare transazioni a distanza o acquisti tramite Internet, ma anche di regolare pagamenti presso esercizi commerciali fisici senza la necessità di trasportare cifre rilevanti sottoforma di denaro contante.<sup>64</sup>

È possibile individuare tre distinte funzioni insite nella moneta, sia essa fisica o elettronica: la caratteristica principale è legata alla qualità di strumento di pagamento, ma è utilizzata anche come unità di conto, ossia come parametro per misurare il valore di un bene o di un servizio in maniera univoca, il che permette di effettuare confronti tra prodotti qualora presentassero peculiarità distinte; infine, poiché il valore intrinseco della moneta non subisce variazioni nel tempo, permette di accumulare una riserva di valore, utilizzabile per eventuali imprevisti e bisogni sorti in momenti successivi.<sup>65</sup>

La moneta bancaria comprende strumenti quali gli assegni, i bonifici e le carte di pagamento, fruibili grazie alla diffusione di sistemi informatici che rendono agevole la connessione tra vari soggetti, tra cui specialmente gli istituti di credito e di pagamento, alimentando un traffico sempre più corposo di trasferimenti di fondi in maniera efficiente ed affidabile. La propagazione di tali strumenti è connessa ai diversi vantaggi racchiusi nella moneta bancaria, tra cui innanzitutto la sicurezza delle movimentazioni poiché limita l'esposizione al rischio di smarrimento o di furto del denaro. Inoltre, i sistemi informatizzati implementati seguono procedimenti rigorosi e sono sottoposti a controlli penetranti, pertanto le transazioni possono vantare i caratteri della certezza e della legalità. Da ultimo, non bisogna dimenticare la sopracitata praticità che la moneta bancaria propone poiché rende possibile la regolazione di numerose transazioni, siano esse

---

<sup>64</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Cos'è la moneta?* – [https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what\\_is\\_money.it.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.it.html)

<sup>65</sup> BANCA D'ITALIA, *La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante*, in *I quaderni didattici della Banca d'Italia*, Roma, 2018, p. 5

effettuate presso esercizi fisici oppure *online*, evitando l'esigenza di procurarsi il denaro contante necessario in anticipo.<sup>66</sup>

D'altra parte, l'utilizzo del denaro liquido è consentito a tutti – indipendentemente dall'apertura di conti correnti o dall'utilizzo di determinati dispositivi, quindi dall'intervento di terzi – perciò può essere considerato il mezzo di pagamento maggiormente inclusivo, in considerazione delle categorie di consumatori più deboli, tra cui gli anziani per la semplicità di gestione e la flessibilità che garantisce oppure coloro che appartengono alla popolazione con basso reddito, poiché per usufruirne non si richiedono spese aggiuntive. Il contante è particolarmente utile per eseguire transazioni di importo modesto e può essere utilizzato in ogni momento, incluse le situazioni in cui i circuiti di pagamento telematici non funzionano o non raggiungono determinate località, di conseguenza il venditore non viene esposto al rischio di credito poiché l'impegno viene onorato nell'immediato.<sup>67</sup> Una sua caratteristica preponderante è legata al grado di *privacy* che garantisce per cui, sebbene per molti possa essere considerato un vantaggio, dal punto di vista delle organizzazioni criminali rappresenta il mezzo di pagamento migliore per poter eludere i canali di intermediazione tradizionali, i quali porterebbero probabilmente alla luce i loro traffici illeciti, pertanto è uno strumento che si presta ad essere utilizzato anche per finanziare programmi concernenti attività criminose e terroristiche. Inoltre, il contante può essere considerato alla stregua di una riserva di valore a scopo precauzionale, evitando di incorrere nel rischio di insolvenza e può essere utile per padroneggiare le proprie disponibilità, ponendo un limite naturale alla spesa.<sup>68</sup> Si sottolinea che è comunque sconsigliato il trasporto di grossi quantitativi di denaro, poiché l'immediata spendibilità legata al valore intrinseco del contante può comportare il rischio di diventare l'obiettivo di borseggiatori o semplicemente di smarrimento, producendo una perdita immediata.

Nell'ambito dell'Unione Europea ogni Paese è chiamato ad emettere un quantitativo prestabilito di denaro contante, che deve presentare determinate caratteristiche per evitarne la replicazione, quindi la contraffazione.

Secondo Christine Lagarde, Presidente della Banca Centrale Europea, «*le banconote fanno parte della nostra economia, della nostra identità e della nostra cultura, e alla BCE abbiamo*

---

<sup>66</sup> BANCA D'ITALIA, *La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante*, cit., p. 34.

<sup>67</sup> COMITATO EDUFIN, *Denaro contante*, in *Il portale dell'educazione finanziaria* – <https://www.quellocheconta.gov.it/it/strumenti/bancari-finanziari/denaro-contante>

<sup>68</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il ruolo del contante* – [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategic/cash\\_role/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategic/cash_role/html/index.it.html)

*l'immensa responsabilità di preservare la fiducia dei cittadini nella nostra moneta»*<sup>69</sup>. L'obiettivo principale dell'Eurosistema è di garantire la disponibilità di adeguati quantitativi di denaro contante, innanzitutto per il buon funzionamento del sistema economico e poiché viene considerato la dimostrazione della libertà dei cittadini nella scelta delle modalità di pagamento da utilizzare. Oltre a voler assicurare un opportuno ammontare di contante in circolazione, il sistema bancario europeo mira ad implementare un servizio di cassa idoneo a garantire a cittadini e imprese l'accesso alle proprie disponibilità, a prescindere dalla propensione e dalle esigenze rispetto allo strumento di pagamento prescelto.

Uno studio del 2020 effettuato dalla Banca Centrale Europea ha evidenziato che in media la gran parte dei cittadini comunitari preferisce ancora oggi utilizzare il denaro contante per le transazioni nella quotidianità, specie per la libertà che tale mezzo di pagamento concede.<sup>70</sup> D'altra parte, però, il volume di movimentazioni effettuate per il tramite del contante lascia vaste zone d'ombra sull'effettivo utilizzo di tali risorse: in Italia il peso dell'economia non osservata è decisamente elevato rispetto alla media europea ma l'individuazione delle misure adeguate a contrastare tali fenomeni non è affatto immediata. Come suggerisce il nome, l'economia non osservata comprende una serie di transazioni economiche che, non essendo ufficialmente registrate e dichiarate, non possono essere coerentemente tassate, facendo perdere parte del gettito fiscale potenziale: l'ISTAT suddivide le attività legate all'economia non osservata in attività illegali ed economia sommersa, la quale a sua volta comprende proventi da sotto-dichiarazioni, lavoro irregolare ed una categoria residuale che include affitti, mance e integrazioni salariali erogate in nero.<sup>71</sup> Gran parte del volume dell'economia non osservata è rappresentato dal grado di evasione fiscale, specialmente in relazione all'IRPEF da lavoro autonomo o d'impresa e all'IVA. La penisola italiana, infatti, vanta un novero di potenziali evasori piuttosto ampio: sebbene i lavoratori dipendenti siano pressoché impossibilitati ad attuare condotte evasive in relazione all'IRPEF, essendo tale imposta trattenuta dalla retribuzione e versata direttamente dal datore di lavoro, gli stessi partecipano spesso attivamente all'evasione dell'IVA, accettando ad esempio di pagare un prezzo inferiore a professionisti ed imprenditori

---

<sup>69</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *La strategia dell'Eurosistema per il contante* – [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.it.html)

<sup>70</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Study on the payment attitudes of consumers in euro area (SPACE)*, 2021

<sup>71</sup> ITALIA IN DATI, *Economia non osservata ed evasione in Italia* – <https://italiaindati.com/evasione-in-italia/>

in denaro contante, in assenza dell'emissione di regolare fattura e, di conseguenza, permettono a quest'ultimi di evitare il pagamento dell'IRPEF dovuta sui citati redditi poiché non dichiarati.<sup>72</sup> Nella realtà dei fatti è inconcepibile la completa eliminazione delle condotte evasive, tanto meno esistono soluzioni egualmente valide nei diversi contesti economici, per quanto si tratti di questioni che devono essere necessariamente ostacolate da ciascun Governo attivo nel panorama internazionale. La cerchia delle iniziative di contrasto include varie misure, tra cui la limitazione alla circolazione del denaro contante per i motivi più volte sopra indicati, la revisione dei sistemi d'imposizione fiscale con l'eliminazione di eventuali possibilità di arbitraggio e l'introduzione di procedure di comunicazione obbligatoria automatizzate da parte degli agenti economici, al pari della fatturazione elettronica o della trasmissione delle transazioni grazie a registratori di cassa di nuova generazione, direttamente collegati ai sistemi dell'Agenzia delle Entrate. Chiaramente arginare suddetti fenomeni comporta inevitabilmente degli effetti economici sfavorevoli nel breve termine: limitando la possibilità di ottenere illecitamente tali risorse e conseguentemente di usufruirne, i soggetti economici sarebbero portati ad innalzare i prezzi dei beni e servizi negoziati al fine di conseguire un ritorno paragonabile a quanto ottenuto grazie ai loro comportamenti evasivi. A fronte di prezzi superiori, pertanto, i consumatori a parità di reddito sceglierebbero di accantonare risorse rispetto al consumo, creando così una situazione di stallo nella circolazione di fondi e nella crescita economica di un Paese. Nel lungo periodo, tuttavia, si potrebbero evidenziare rilevanti incrementi nei conti dedicati alla spesa pubblica, apportando un miglioramento globale nella qualità dei servizi offerti alla comunità.<sup>73</sup>

## 2.1 La gestione ed il trattamento del contante

Nell'Eurosistema, a partire dal 1° gennaio 2002, è stato assegnato il compito di emettere le banconote in euro a Banca d'Italia ed alle altre Banche Centrali nazionali, accompagnate dalla Banca Centrale Europea, sebbene quest'ultima, di fatto, non gestisca direttamente tale tipologia di operazioni prettamente di cassa. Le Banche Centrali sono tenute a gestire il denaro che transita nel sistema monetario nazionale di riferimento, a prescindere dal Paese nel quale è stata eseguita l'originaria produzione: si occupano quindi dell'emissione delle banconote, ma

---

<sup>72</sup> ITALIA IN DATI, *loc. cit.*

<sup>73</sup> ITALIA IN DATI, *loc. cit.*



anche del ritiro e della distruzione delle stesse qualora fossero danneggiate. Banca d'Italia si avvale della rete di filiali presenti sul territorio nazionale per gestire suddette operazioni.<sup>74</sup>

Nel nostro Paese il ruolo di coniare le monete spetta invece all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato su incarico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale si occupa poi della loro distribuzione tramite la rete di filiali sul territorio di Banca d'Italia che, come per le banconote, gestirà l'eventuale rientro di monete deteriorate, inoltrandole alla Zecca di Stato.<sup>75</sup>

Per salvaguardare la fiducia dei cittadini nelle banconote e nelle monete in euro, la Banca Centrale Europea, in collaborazione con le Banche Centrali nazionali, tenta di garantire la buona conservazione della valuta in circolazione che deve necessariamente soddisfare determinati requisiti di qualità. Sin dal 2001 l'Unione Europea si era premurata di definire come combattere la contraffazione del denaro attraverso il Regolamento (CE) n. 1338/2001 che definiva alcune misure di protezione contro la falsificazione. Tale Regolamento puniva tutti gli atti mirati alla fabbricazione o alterazione del denaro, all'immissione in circolo ed al trasporto dello stesso, come il possesso di strumenti e programmi informatici che consentissero l'esecuzione delle azioni sopraelencate. Ogni Paese era chiamato ad individuare le Autorità competenti all'identificazione delle banconote e delle monete contraffatte, nonché alla raccolta e trasmissione delle comunicazioni alla Banca Centrale Europea in relazione ai dati tecnici e statistici di tali attività, tra cui il numero di banconote e monete falsificate rilevate e le aree geografiche interessate. Il provvedimento in esame era dedicato agli enti creditizi ed ai prestatori di servizi di pagamento, oltre a cambiavalute, portavalori e le attività commerciali in possesso di sportelli automatici interni che permettessero la distribuzione di banconote al pubblico. Nel 2005 si è ritenuto necessario un ampliamento della categoria dei destinatari con una specificazione delle strumentazioni utili a procedere ad un controllo automatico di idoneità e autenticità delle banconote. Il 16 settembre del 2010 la Banca Centrale Europea ha emanato la Decisione BCE/2010/14 «*relativa al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo*», allo scopo di aggiornare le disposizioni precedenti e delineare i requisiti che determinano un'agevole identificazione delle banconote contraffatte o danneggiate.

I gestori del contante sono chiamati a sottoporre le banconote ricevute a specifiche procedure di verifica mediante i dispositivi elettronici individuati dalle Banche Centrali e, nel caso di individuazione di banconote contraffatte, tali operatori sono tenuti a ritirarle e a consegnarle alle

---

<sup>74</sup> BANCA D'ITALIA, *Emissione euro* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/>

<sup>75</sup> BANCA D'ITALIA, *loc. cit.*

autorità preposte entro venti giorni lavorativi o entro i termini inferiori altrimenti stabiliti dalla normativa nazionale. Allo scopo l'Eurosistema fornisce informazioni rispetto alle caratteristiche di sicurezza che le banconote devono presentare, specialmente prima di una nuova emissione, per permettere ai soggetti di aggiornare le apparecchiature dedicate ai controlli di autenticità e di idoneità alla circolazione con il dovuto anticipo.

Tali disposizioni sono state in seguito aggiornate nel 2012 con la Decisione BCE/2012/19, la quale ha integrato i requisiti relativi alla nuova serie di banconote emesse e, successivamente, con la Decisione BCE/2019/39, grazie alla quale sono state introdotte nuove tipologie di strumentazione per la verifica e l'accettazione delle banconote e sono stati aggiornati gli allegati a tali disposizioni.

Nello specifico, gli allegati aggiornati al provvedimento più recente trattano varie tematiche: l'Allegato I si occupa di delineare i requisiti tecnici e le tipologie di apparecchiature ritenute idonee all'attività di verifica dell'autenticità e idoneità delle banconote, considerando sia i dispositivi utilizzabili direttamente dalla clientela, sia gli stessi dedicati ad un utilizzo da parte di personale qualificato. Nell'Allegato II si stabiliscono poi le specifiche attività che gli operatori sono chiamati ad implementare nella pratica, ossia le casistiche in cui restituire il denaro al cliente o quando invece è necessario ritirarlo dalla circolazione ed inviarlo alle Autorità per gli approfondimenti richiesti. L'Allegato III, infine, disciplina la raccolta dei dati tecnici da parte dei gestori del contante per permettere alle Autorità nazionali ed europee di effettuare i necessari monitoraggi e analisi, indicando inoltre in appendice il modello da compilare per inoltrare la segnalazione, nella quale dovranno essere riportate le informazioni del soggetto segnalante e dei dispositivi utilizzati nel controllo, oltre ai relativi dati operativi aggregati riportando il numero totale di banconote trattate e la suddivisione tra quelle idonee e non idonee alla circolazione, il tutto ripartito per taglio.

Le apparecchiature a cui si fa riferimento nella Decisione della BCE comprendono, da un lato, i dispositivi fruibili autonomamente dalla clientela, suddivisi tra strumenti di introito e di esito del contante – i quali permettono di verificare l'autenticità e l'idoneità alla circolazione delle banconote inserite, accettarle ed eventualmente redistribuirle alla clientela – e strumenti che consentono solo l'introito quindi il mero deposito delle stesse. Dall'altro, vengono evidenziate le apparecchiature dedicate all'impiego da parte del personale dei gestori di contante che comprendono sia i dispositivi atti a verificare l'autenticità e l'idoneità alla circolazione, sia gli strumenti dedicati a verificare unicamente l'autenticità delle banconote. Si richiede che tale

strumentazione sia in grado di distinguere autonomamente le banconote autentiche da quelle sospette e di suddividere le stesse tra idonee e non idonee.<sup>76</sup>

Le banconote prodotte nell'Eurosistema integrano le tecnologie di stampa più innovative, utili ad ostacolare la contraffazione delle medesime ma, al tempo stesso, ad agevolare le verifiche sulla loro adeguatezza. La Banca Centrale Europea si mantiene costantemente aggiornata sui miglioramenti tecnologici pervenuti nel settore della falsificazione, analizzando le banconote fasulle ritirate presso il suo Centro di analisi della contraffazione, le quali permettono quindi di identificare il grado di sviluppo raggiunto nella riproduzione delle stesse. Le risultanze ottenute dai citati approfondimenti vengono sistematicamente comunicate agli organi di polizia nazionali e alle altre autorità operanti su tale fronte. Il Centro analisi collabora inoltre con l'Europol e l'Interpol, rispettivamente le forze di polizia europea ed internazionale. Parallelamente, a Basilea è stato istituito il *Central Bank Counterfeit Deterrence Group* che include più di trenta Banche Centrali, il quale ha implementato un sistema che ostacola l'acquisizione e la riproduzione delle immagini delle banconote allo scopo di evitare di fornire ulteriori elementi utili all'attività di contraffazione, sebbene su richiesta ed in determinate occasioni la Banca Centrale Europea può accordare la messa a disposizione delle medesime in alta risoluzione.<sup>77</sup>

Banca Centrale Europea sostiene che è possibile effettuare manualmente un controllo di autenticità utilizzando la tecnica «toccare, guardare, muovere»: le banconote, oltre a presentare colorazioni caratteristiche differenziate in base al taglio, riportano alcuni dettagli tattili e visivi allo scopo di renderle riconoscibili. Nella prima fase è possibile apprezzare la tipologia di carta utilizzata, che ha una particolare consistenza e sonorità, in aggiunta ai dettagli impressi in rilievo, i quali includono alcuni trattini posti sui margini del biglietto, l'immagine centrale, la cifra che rappresenta il valore della banconota, oltre ad alcuni altri caratteri. Passando ad una valutazione visiva, ponendo la banconota in controluce è possibile distinguere alcuni elementi diversificati in base al valore ed alla serie della banconota in oggetto, ossia prima serie oppure serie Europa, ideata in un momento successivo: i biglietti appartenenti alla prima serie mostrano sulla sinistra la filigrana che riporta in formato ridotto l'immagine centrale ed il numero che rappresenta il valore degli stessi, nel centro appare un filo di sicurezza composto da un filamento scuro con la parola "EURO" scritta in bianco ed infine, nell'angolo sinistro, è riportato

---

<sup>76</sup> BANCA D'ITALIA, *loc. cit.*

<sup>77</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Misure antifalsificazione* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/ac/html/index.it.html>

nuovamente in piccolo il valore della banconota; di contro, nella serie Europa cambiano alcuni dettagli, poiché su tutti i biglietti sulla sinistra è possibile vedere la filigrana che riporta il volto di Europa, la cifra e la miniatura dell'immagine centrale e al centro il filo di sicurezza con impressi il simbolo dell'euro ed il numero corrispondente al valore della banconota, mentre sui biglietti del valore superiore a 10 euro, sulla destra viene posto un ulteriore ologramma che riporta nuovamente il ritratto di Europa. Infine, muovendo la banconota è possibile apprezzare alcuni riflessi cangianti ed iridescenze: anche in questo caso si notano delle differenze tra serie di banconote e valore delle stesse, introducendo elementi ulteriori all'aumentare del valore del biglietto, allo scopo di rendere maggiormente difficoltosa la loro replicazione. Nella serie originaria sulle banconote da 5, 10 e 20 euro si notano due strisce luminose, una sul fronte in forma di ologramma ed una sul retro dorata, che mostrano la cifra ed il simbolo dell'euro, mentre dai 50 euro ai 500 euro sul fronte della banconota in basso a destra è presente un ologramma con la forma di una finestra o di un portale che riporta la cifra del biglietto e sul retro, sempre in basso a destra, è riportata nuovamente la cifra con inchiostro cangiante tra il viola ed il verde-marrone; in alternativa, nella serie Europa si possono osservare le iridescenze della banda laterale destra e della cifra riportata in basso a sinistra che, nello specifico, produce l'effetto visivo di uno spostamento verticale della luce ed un cambio di colore, il quale passa dal verde smeraldo al blu scuro, elementi questi presenti su tutta la serie di banconote, a cui si aggiungono il sovraccitato ritratto di Europa nella banda laterale destra sui biglietti con valore almeno pari a 20 euro, mentre per le banconote da 100 e 200 euro, sempre sulla banda laterale, in alto viene inserito l'ologramma di un satellite della forma del simbolo "€" che ruota attorno al numero corrispondente al valore del biglietto ed, infine, nella cifra riportata in basso a sinistra si apprezzano, oltre al colore cangiante, dei piccoli simboli dell'euro. Da ultimo, con l'utilizzo di dispositivi che ricorrono a determinate tecnologie, come la luce UV ed i raggi infrarossi, è possibile rilevare ulteriori elementi, tra cui micro-iscrizioni e colori differenti identificativi dell'inchiostro utilizzato.<sup>78</sup>

Passando agli otto tagli di monete in euro in circolazione, si può notare come i medesimi siano differenziati rispetto al metallo utilizzato ed al colore, nonché alla dimensione, allo spessore e di conseguenza al peso. Esse presentano inoltre particolari incisioni che rendono più agevole il riconoscimento delle medesime anche per le persone ipovedenti o non vedenti. Rispetto alle

---

<sup>78</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Caratteristiche di sicurezza* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/security/html/index.it.html>

banconote, le monete presentano la particolarità di avere la faccia frontale comune a tutta l'Unione Europea, in base alla quale si identifica il valore della medesima, mentre il retro riporta un'immagine differenziata legata al Paese in cui sono state coniate, ma ciò non pregiudica la libera circolazione e spendibilità delle stesse sull'intero territorio comunitario.<sup>79</sup>

Anche in questo caso esistono dispositivi che permettono di verificarne l'autenticità e l'idoneità alla circolazione in base agli attributi di sicurezza introdotti grazie alle innovative tecniche di produzione: nelle monete di valore superiore, ossia da 1 e 2 euro, vengono utilizzati dei composti metallici stratificati che apportano peculiari proprietà magnetiche, mentre nelle altre si utilizza comunque una lega metallica speciale, creata in via esclusiva per la produzione di tali monete, la cui fusione è altamente difficoltosa, una caratteristica che osteggia ulteriormente i tentativi di contraffazione delle medesime.<sup>80</sup>

Il 4 maggio 2016, attraverso un comunicato ufficiale di Banca Centrale Europea, è stata confermata l'interruzione della produzione della banconota da 500 euro a partire dalla fine del 2018, infatti la stessa non è nemmeno inclusa nella serie Europa, che comprende unicamente i tagli da 5 a 200 euro. Nonostante ciò, le banconote del taglio massimo circolanti continuano ad avere valore e ne è concesso l'utilizzo. Tale scelta è in parte motivata dai risultati ottenuti da vari studi, tra cui quelli effettuati dall'UIF, i quali hanno evidenziato come le banconote di taglio elevato rappresentino un potenziale strumento in grado di agevolare i tentativi di riciclaggio.<sup>81</sup> Nell'agosto dello stesso anno alcuni esperti, operanti presso UIF e Banca d'Italia, hanno pubblicato un aggiornamento dello studio effettuato nel 2011, relativo proprio alla citata tematica. Tale relazione evidenziava i rischi legati ad un utilizzo inadeguato di biglietti con valore unitario così elevato: nella versione originaria dell'analisi si individuava un livello di domanda smisurato della banconota da 500 euro che non poteva essere spiegato dall'ordinaria movimentazione fisiologica del contante.<sup>82</sup> Le risultanze di tale studio erano state riprese in numerosi lavori successivi, tra cui la relazione dell'Europol del 2015 che valutava la problematica da un punto di

---

<sup>79</sup> BANCA D'ITALIA, *Monete* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/monete/index.html>

<sup>80</sup> BANCA D'ITALIA, *loc. cit.*

<sup>81</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *La BCE pone fine alla produzione e all'emissione della banconota da €500*, 2016 – <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.it.html>

<sup>82</sup> A. CASSETTA – A. DI FILIPPO – V. ROVERSI, *N. 6 – L'utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento*, in *Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e Studi*, 2016, p. 5

vista più ampio, evidenziando il fatto che in genere i prelevamenti di banconote di grosso taglio avvengono maggiormente nelle aree confinanti ai cosiddetti paradisi fiscali.<sup>83</sup>

Ciò che crea particolare preoccupazione è che un unico biglietto incarna una rilevante provvista di valore e un taglio del genere può consentire lo spostamento di enormi quantitativi di denaro con poco sforzo: uno studio dell'UIF effettuato nel 2009 aveva stimato che una classica valigetta ventiquattrore è abbastanza capiente da contenere un ammontare compreso tra le 10.000 e le 12.000 banconote di detto taglio, pertanto trasportando una singola borsa è possibile trasferire tra i 5 e 6 milioni di euro, agevolando l'occultamento di proventi di origine illecita. Nel 2008, a seguito del fallimento di Lehman Brothers e del clima di allarme che da ciò ne è conseguito, la corsa agli sportelli aveva prodotto una domanda di banconote – in particolare di grosso taglio – esorbitante, allo scopo di crearsi una riserva di valore, sintomo del timore che altri grossi intermediari potessero essere destinatari della medesima sorte. Nell'Eurosistema il valore rappresentato dai biglietti da 500 euro corrispondeva a circa il 35 per cento dell'ammontare totale in circolazione, una quota che è gradualmente diminuita ma che al 2015 rappresentava ancora un 28 per cento.<sup>84</sup>

In Italia la situazione è in parte differente rispetto al resto d'Europa: sebbene come negli altri Paesi dal 2008 si sia registrata una crescita nella circolazione del contante, tale aumento non è stato finanziato da banconote da 500 euro, bensì da 50 e 100 euro. Nello stesso periodo il valore rappresentato dai biglietti di taglio massimo si aggirava sugli 800 milioni di euro, ossia circa il 6,7 per cento del totale emesso, e tale quota è gradualmente diminuita. A partire dal 2013 in Italia si è registrato un fenomeno di "circolazione negativa" poiché i versamenti di banconote da 500 euro superavano i prelevamenti delle stesse. Lungo la penisola, contrariamente a quanto avvenuto in Europa, a partire dal 2007 si può evidenziare una riduzione della domanda di tali banconote, probabilmente dovuta alla crescente attenzione dedicata alle stesse da parte delle Autorità preposte e degli Organi investigativi, un aspetto certamente positivo sebbene non risolutivo sulla questione dell'utilizzo illecito delle banconote di taglio rilevante, poiché la raccolta poteva semplicemente essersi spostata in altri Paesi.<sup>85</sup>

Guardando al panorama internazionale, nel 2022 sono state ritirate dalla circolazione oltre 376.000 banconote contraffatte, che per quanto rappresenti un incremento rispetto all'anno

---

<sup>83</sup> EUROPOL, *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as facilitator for money laundering*, 2015

<sup>84</sup> A. CASSETTA – A. DI FILIPPO – V. ROVERSI, *op. cit.*, p. 6 ss.

<sup>85</sup> A. CASSETTA – A. DI FILIPPO – V. ROVERSI, *op. cit.*, p. 11 ss.

precedente, corrisponde al secondo volume più basso mai registrato dall'introduzione dell'euro. Tali dati non devono spaventare poiché di fatto costituiscono una percentuale estremamente bassa rispetto al totale di banconote autentiche in circolazione che si aggira sui 29 miliardi totali,<sup>86</sup> di conseguenza la probabilità di entrare in possesso di un biglietto falsificato è decisamente scarsa, pari a 13 casi su un milione. Inoltre, nella maggior parte dei casi, a un occhio attento le contraffazioni sono di semplice individuazione, poiché mancano i requisiti di sicurezza o comunque risulta piuttosto evidente il tentativo di imitazione.<sup>87</sup>

Rispetto al 2021 il numero di falsificazioni evidenziate è aumentato dell'8,4 per cento, un incremento legato probabilmente al ritorno alla normalità a seguito della pandemia da COVID-19 che aveva imposto varie restrizioni alle attività economiche e che aveva incoraggiato l'utilizzo di mezzi di pagamento elettronici, ove possibile, per motivazioni legate alla contaminazione e circolazione del virus. I tagli maggiormente contraffatti sono da 20 e 50 euro, che insieme rappresentano circa due terzi del totale delle falsificazioni; inoltre, non stupisce il dato relativo alle aree geografiche in cui è stata effettuata l'individuazione dei falsi, che conta un 96,6 per cento all'interno della Zona Euro.<sup>88</sup>

Nel nostro Paese, secondo i dati elaborati da Banca d'Italia, nel 2022 si è registrato un incremento delle falsificazioni individuate pari al 22 per cento rispetto al 2021, anno che, anche in ambito nazionale, aveva segnato un minimo storico dall'avviamento dell'euro, contando oltre 61.000 banconote ritirate e dichiarate contraffatte.<sup>89</sup>

La contraffazione è un reato a cui il sistema delle Banche Centrali riserva una particolare attenzione per evitare che ciò influisca sul grado di fiducia dei cittadini nel sistema monetario europeo. Per agevolare l'azione di contrasto è stato creato un *software*, denominato *Counterfeit Monitoring System*, che assiste gli operatori nella raccolta dati e nel monitoraggio degli stessi in relazione alle falsificazioni rilevate a livello europeo: presso ciascuna Banca Centrale è presente un Centro analisi nazionale, il quale si occupa di esaminare le banconote sospette

---

<sup>86</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Banknotes and coins circulation* – [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.it.html)

<sup>87</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il numero di banconote in euro false resta basso nel 2022, 2023* – <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230130~98bc45a802.it.html>

<sup>88</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *loc. cit.*

<sup>89</sup> BANCA D'ITALIA, *Contraffazione* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/contraffazione/index.html>

pervenute, ed un Centro di contraffazione nazionale che ha l'obiettivo di coordinare l'azione dei soggetti operanti nel sistema, gestendo gli accessi al citato programma di monitoraggio.<sup>90</sup> È importante sottolineare che l'Eurosistema è attento anche alla tematica ambientale, infatti tra gli obiettivi delle analisi periodiche si trova, tra gli altri, la costante ricerca di tecnologie e materiali di produzione sostenibili nel rispetto dell'ambiente: secondo i test condotti da organizzazioni esterne ed autonome, l'impatto ambientale è estremamente ridotto e le sostanze chimiche utilizzate nella produzione delle banconote in euro sono state dichiarate sicure con valori ampiamente al di sotto degli *standard* europei; inoltre, da un punto di vista di contaminazione batteriologica, la loro circolazione non incentiva il contagio visti i livelli minimi presenti sulle stesse, simili a quanto riscontrato sulle carte plastificate utilizzate per i mezzi di pagamento elettronici. Dagli studi effettuati nel 2003 sulla sostenibilità ambientale della produzione di banconote, si stimava che l'attività produttiva dell'intero anno, pari a tre miliardi di banconote, aveva apportato un impatto pressoché analogo ad aver percorso un chilometro con un'automobile o ad aver tenuto una lampadina da 60 watt accesa per dodici ore da parte di ogni cittadino dell'Unione Europea.<sup>91</sup>

In ambito nazionale è Banca d'Italia a provvedere alla diffusione, attraverso corsi di formazione dedicati al personale dei gestori del contante, dei più recenti aggiornamenti normativi e tecnici relativi ai requisiti di qualità e alle procedure di verifica.

Nel 2016, con un Provvedimento del Governatore di Banca d'Italia, è stata data attuazione nel nostro ordinamento alle disposizioni contenute nell'originario Regolamento (CE) n. 1338/2001 e nella versione aggiornata al 2012 della Decisione BCE/2010/14 sopracitati, oltre ad alcuni altri provvedimenti tra cui la Decisione BCE/2013/10 «*relativa a tagli, specifiche, riproduzioni, sostituzione e ritiro delle banconote in euro*», fornendo alcune indicazioni di dettaglio per gli operatori nazionali e gli adempimenti loro richiesti.

L'attività di gestione del contante si può suddividere essenzialmente in due filoni, ossia l'individuazione delle banconote sospette di contraffazione tramite la verifica dei requisiti di sicurezza e l'identificazione dei biglietti idonei o non idonei alla circolazione, in base allo stato di deterioramento degli stessi, entrambi facendo ricorso alla strumentazione predisposta a livello sovranazionale. I gestori del contante a cui si fa riferimento comprendono le banche, gli operatori

---

<sup>90</sup> BANCA D'ITALIA, *loc. cit.*

<sup>91</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Ambiente, salute e sicurezza* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/environmental/html/index.it.html>



che forniscono servizi di pagamento tra cui Poste Italiane e istituti di moneta elettronica per quanto concerne le transazioni in contanti, oltre ai soggetti economici che tramite la loro attività contribuiscono alla raccolta e distribuzione di banconote presso il pubblico, ossia società che si occupano della fornitura di servizi di contazione e verifica di autenticità ed idoneità dei biglietti, coloro che gestiscono un'attività di cambiavalute e tutti gli esercizi commerciali e casinò in possesso di distributori automatici. Tali soggetti, all'avvio di suddette attività, sono tenuti ad inoltrare preventivamente una comunicazione al Servizio Cassa generale di Banca d'Italia, chiarendo i servizi che si intende svolgere ed i dispositivi utilizzati.<sup>92</sup>

È inoltre richiesto l'adempimento di determinati requisiti organizzativi e tecnici, improntando una struttura commisurata al rischio tipico del trattamento del contante. Per tale motivo è necessario disporre di tecnologie *software* e *hardware* adeguate all'attività svolta, in conformità a quanto stabilito dalla normativa. La strumentazione appropriata dev'essere accompagnata da risorse umane qualificate e costantemente aggiornate sui requisiti di qualità, in modo da poter procedere eventualmente ad un controllo manuale delle banconote quando possibile e da riuscire ad utilizzare le attrezzature ausiliari correttamente. Le organizzazioni che trattano il contante sono tenute a predisporre delle procedure interne che specifichino l'*iter* da seguire e la distribuzione dei ruoli di responsabilità, provvedendo anche ad istruzioni per la compilazione della documentazione necessaria nell'eventualità di ritiro di banconote sospette o non idonee alla circolazione. Qualora risultasse necessario il ritiro di biglietti, l'organizzazione deve prevedere l'implementazione di presidi atti a garantire la sicurezza dei medesimi nelle fasi di presa in custodia e di trasferimento agli organi competenti.<sup>93</sup>

Sebbene fossero già presenti le indicazioni relative alle segnalazioni dovute dai gestori del contante, nel 2019 Banca d'Italia ha ritenuto utile redigere un *Manuale operativo per le segnalazioni periodiche a fini antiriciclaggio*, fornendo istruzioni puntuali sulle modalità e sul contenuto di tali comunicazioni. Innanzitutto, ogni operatore dev'essere in possesso di un codice identificativo GS1, assegnato al momento dell'iscrizione nell'elenco dei gestori di contante, ed è tenuto ad attribuire ad ogni sede un codice GLN (*Global Location Number*), il quale individua in maniera univoca la dipendenza di riferimento.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> I. VISCO, *Allegato I – Disposizioni per l'attività di gestione del contante in Provvedimento del 22 giugno 2016: Disposizioni relative al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo*, p. 8

<sup>93</sup> I. VISCO, *op. cit.*, p. 11 ss.

<sup>94</sup> BANCA D'ITALIA, *Manuale operativo per le segnalazioni periodiche a fini antiriciclaggio*, 2019, p. 5

Le segnalazioni in esame sono inoltrate con cadenza trimestrale, seguendo lo schema individuato nel provvedimento e contengono notizie riguardanti i flussi delle banconote, sia ritirate sia distribuite, con indicazione di ciascun punto servito identificato dal relativo codice GLN. Tali sedi comprendono filiali di banca o posta, sale conta, sedi della grande distribuzione ed altri soggetti non ricompresi nelle categorie elencate. Dette comunicazioni sono inviate a Banca d'Italia esclusivamente tramite il Portale del Contante (CASH-IT) istituito allo scopo, in cui successivamente vengono resi disponibili i dati di ritorno.<sup>95</sup>

## 2.2 Le limitazioni all'utilizzo del contante in Italia e nel resto d'Europa

Il denaro contante è sempre stato protagonista nella disciplina antiriciclaggio, infatti tra i primi provvedimenti riguardanti il citato tema si trova il decreto-legge n. 625 del 1979, il quale imponeva agli uffici della Pubblica Amministrazione, agli uffici postali e agli enti creditizi un obbligo di identificare i soggetti che effettuassero versamenti o prelievi di denaro pari ad almeno venti milioni di lire, con contestuale registrazione dei dati operativi.

Una delle principali misure per ostacolare un utilizzo illecito del contante è rappresentata dalla predisposizione di un tetto massimo all'importo delle transazioni. Sin dall'emanazione del decreto-legge n. 143 del 1991 – intitolato proprio «*Provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore nelle transazioni e prevenire l'utilizzazione del sistema finanziario a scopo di riciclaggio*» – è stata perseguita tale strategia, ponendo nei venti milioni di lire la soglia di rilevanza ai fini antiriciclaggio, infatti era vietato effettuare transazioni in contanti per un valore superiore, a meno che il trasferimento non avvenisse per il tramite degli intermediari abilitati. Tale cifra è stata il riferimento per molti anni, tanto che in occasione dell'introduzione dell'euro nel 2002 il limite è stato trasformato in 10.329 euro attraverso la semplice conversione monetaria. Il tetto massimo è stato poi rivisto al rialzo al termine dell'anno, portandolo a 12.500 euro. Nel ventennio a seguire si sono verificati vari cambiamenti in entrambe le direzioni, giustificati talvolta da motivazioni diametralmente opposte, in base alle maggioranze politiche di volta in volta presenti: se da una parte il centrosinistra tende a proteggere specialmente gli interessi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, mirando ad una maggior equità nell'imposizione fiscale specialmente nei periodi critici, dall'altra il centrodestra, i cui elettori

---

<sup>95</sup> BANCA D'ITALIA, *ivi*, p. 10 ss.

sono orientativamente imprenditori e lavoratori autonomi, predilige politiche meno restrittive che potrebbero però aprire ampi spazi di manovra per gli evasori.

Con l'attuazione della III Direttiva antiriciclaggio per la prima volta si adotta una limitazione più stringente, poiché con l'art. 49 del d.lgs. n. 231/2007, entrato in vigore il 30 aprile 2008, la soglia viene più che dimezzata, passando da 12.500 euro a 5.000 euro. Si ribadisce che il divieto riguarda solamente il denaro contante ed i libretti o titoli al portatore, mentre le transazioni di importo superiore possono essere effettuate rivolgendosi a banche, a Poste Italiane ed agli istituti di pagamento. Tale articolo imponeva inoltre alcune condizioni riguardanti gli assegni: normalmente banche e Poste Italiane sono tenute a fornire libretti di assegni recanti la clausola di non trasferibilità, a meno che il cliente non presenti specifica richiesta di ottenere assegni bancari o postali in forma libera, la quale era accordata dietro pagamento di una somma a titolo di imposta di bollo. In ogni caso, però, gli assegni di importo almeno pari a 5.000 euro potevano essere emessi unicamente in presenza di suddetta clausola e lo stesso limite valeva per i libretti di deposito al portatore circolanti che, a seguito di detto aggiornamento normativo, non potevano registrare un saldo superiore alla citata somma, pena l'estinzione degli stessi se non fatti rientrare nelle soglie previste entro il termine indicato o tramutati in libretti nominativi. L'intento era di monitorare al meglio i grossi spostamenti di liquidità, identificando i soggetti interessati e scoraggiando i tentativi di occultamento delle proprie disponibilità.

Tale proposta ha avuto vita breve, poiché nemmeno due mesi dopo, il 25 giugno del 2008, l'art. 32 del decreto-legge n. 112/2008 recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*» riporta la soglia al precedente ammontare di 12.500 euro. In quegli anni si era verificata la crisi statunitense dei mutui *subprime* che in seguito aveva causato ripercussioni a livello globale, mettendo in grave difficoltà, tra le altre, la finanza e l'economia reale europea. In Italia, come in altri Paesi sviluppati, tale crisi si è concretizzata in un importante calo del Prodotto Interno Lordo (PIL) che si aggirava sul 5 per cento, segnando una fase di recessione tra le più critiche del Dopoguerra. L'Italia all'epoca era parte dei Paesi considerati "periferici" rispetto a Stati che presentavano sistemi economici consolidati al pari della Germania. Tra i primi rientravano Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna (PIIGS) che si contraddistinguevano per un elevato livello di indebitamento pubblico, il quale si traduceva in economie più fragili ed esposte

alle minacce esterne o di stampo criminale.<sup>96</sup> Il decreto-legge citato aveva quindi lo scopo di introdurre alcune misure, dettate da una sostanziale urgenza dovuta alla situazione critica che l'economia mondiale stava vivendo, mirate a semplificare l'iter amministrativo per l'avvio di nuove attività per incentivare l'iniziativa economica e ad implementare politiche per riconsegnare alle famiglie potere d'acquisto in un'ottica di stabilizzazione finanziaria, sia nel settore privato sia nel settore pubblico, in modo da restituire, per quanto possibile, fiducia nelle istituzioni del nostro Paese agli organismi sovranazionali ed internazionali, ma anche ai cittadini stessi. Tra le citate previsioni c'era appunto l'innalzamento del tetto al contante nel tentativo di far ripartire l'economia poiché, come recita l'art. 1, tra gli obiettivi di detto decreto si contava il graduale decremento del peso dell'indebitamento pubblico rispetto al PIL ed un contestuale aumento del tasso di crescita del PIL stesso nel triennio successivo, grazie all'avvio di una serie di progetti mirati all'innovazione nel settore dell'energia ed allo sviluppo dell'attività imprenditoriale, considerando gli aspetti legati al potere d'acquisto e al costo della vita delle famiglie per apportare una crescita a livello economico e sociale.

Dal 2010 inizia una graduale diminuzione del limite all'utilizzo del contante, che sino ai giorni nostri non toccherà più determinate soglie. Con il decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010 recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*» si persegue la direzione opposta, allineandosi alle disposizioni comunitarie in ambito antiriciclaggio e di contrasto del finanziamento del terrorismo, portando l'importo massimo delle movimentazioni in contante o tramite titoli al portatore ancora una volta a 5.000 euro. Tale indicazione è contenuta nell'art. 20 che fa parte del Titolo II, recante le disposizioni relative al contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

L'anno seguente la situazione di crisi globale e di instabilità finanziaria perdurava quindi, nel tentativo di giungere ad una maggiore competitività e in ragione degli impegni assunti a livello comunitario, il decreto-legge n. 138/2011 ha disposto una riduzione della spesa pubblica ed una rivisitazione dell'imposizione fiscale, accompagnate da un'ulteriore diminuzione dell'ammontare consentito nelle transazioni in contanti, il quale viene portato da 5.000 a 2.500 euro. Tale scelta presenta dei chiari risvolti in tema antiriciclaggio ma produce importanti effetti anche nel contrasto dell'evasione fiscale: la ragione principale di questa rilevante riduzione degli spazi concessi all'operatività in contante è legata al raggiungimento di un maggior grado di

---

<sup>96</sup> CONSOB, *La crisi del debito sovrano del 2010-2011* – <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>

trasparenza dei flussi di pagamento, limitando le movimentazioni eseguite senza ricorrere agli intermediari abilitati. L'Italia presentava una media di transazioni effettuate tramite il contante pari al 90 per cento, contro una media europea che si aggirava sul 70 per cento, di conseguenza la soprannominata «manovra di Ferragosto» perseguiva l'intento di allineare il nostro sistema con gli *standard* europei, scoraggiando al contempo il ricorso ai pagamenti in nero che costituiscono parte delle attività mirate all'evasione ed al riciclaggio di denaro.<sup>97</sup> Per i trasferimenti almeno pari a 2.500 euro era necessario rivolgersi obbligatoriamente ad un intermediario finanziario, che in ragione degli adempimenti antiriciclaggio richiesti, avrebbe identificato i soggetti coinvolti nella transazione, constatando l'operazione ed inoltrando i dati all'Anagrafe dei rapporti istituita presso l'Agenzia delle Entrate. Tale novità, come per le disposizioni viste in precedenza, coinvolgeva anche i libretti al portatore e gli assegni, i quali dovevano necessariamente riportare i dati del beneficiario e la clausola di non trasferibilità oltre la citata soglia rivista.<sup>98</sup>

Alcuni mesi più tardi, sul finire del 2011, è stato emanato il decreto-legge n. 201/2011, il cosiddetto «decreto Salva Italia», il quale art. 12 portava il tetto al contante ai minimi storici, passando da 2.500 euro a 1.000 euro, anche in questo caso ricomprendendo in tale provvedimento quanto concerne assegni e libretti al portatore. Tale articolo era contenuto nel Capo II del Titolo III e la rubrica del citato Capo evidenziava la motivazione di una simile scelta: essa rientrava infatti tra le «misure per l'emersione della base imponibile e la trasparenza fiscale», insieme alle semplificazioni degli adempimenti richiesti e ad alcune agevolazioni riservate a particolari figure professionali o imprenditoriali.

La limitazione ai 1.000 euro comprendeva tutte le tipologie di pagamenti e riscossioni, quindi ha coinvolto anche stipendi e pensioni. Le aziende operanti nel settore privato erano obbligate ad effettuare i pagamenti per la corresponsione di stipendi o compensi superiori a detta soglia esclusivamente tramite mezzi tracciabili, tra cui bonifici bancari o assegni non trasferibili con indicazione del beneficiario, ossia in questo caso il dipendente. Nel settore pubblico, invece, a partire dalla metà del 2012 è stato imposto il completo divieto di pagamenti in contanti, accettando esclusivamente il versamento delle retribuzioni su conti correnti o su altri strumenti di

---

<sup>97</sup> E. GESUATO, *Contanti: il nuovo limite è 2.500 Euro*, in *FISCOeTASSE*, 2011 – <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/10501-contanti-il-nuovo-limite-2-500-euro.html>

<sup>98</sup> E. GESUATO, *loc. cit.*

pagamento elettronici.<sup>99</sup> Inizialmente suddette nuove procedure avevano destato alcune perplessità e critiche poiché obbligavano i pensionati ed i lavoratori, specialmente pubblici, ad aprire un conto corrente bancario o postale e di conseguenza a sostenerne le spese di mantenimento: per consentire un adeguamento meno traumatico, il Governo aveva quindi previsto la nascita di alcune tipologie di conto corrente base che offrirono condizioni economiche agevolate, dedicati a tali categorie di soggetti che si trovavano improvvisamente costrette ad instaurare un rapporto presso un'istituzione finanziaria; per i pensionati la cui pensione si attestasse al di sotto di 1.500 euro era addirittura previsto un conto corrente a costo zero.<sup>100</sup>

Le disposizioni del decreto Salva Italia, contrariamente alle turbolenze degli anni precedenti, permangono fino all'entrata in vigore della Legge di Stabilità del 2016, ossia la legge n. 208/2015, con cui si opta per un nuovo innalzamento della soglia che viene stabilita nella misura di 3.000 euro, prevedendo però alcune deroghe. Tale limitazione riguarda i trasferimenti in denaro contante ed i libretti o titoli al portatore, mentre sono previste soglie inferiori, nello specifico pari alla precedente di 1.000 euro, in alcuni scenari: devono sottostare a tale soglia le rimesse di denaro all'estero, che spesso vengono eseguite per il tramite di intermediari diversi da quelli bancari per evitarne i tradizionali costi; inoltre, gli assegni bancari e circolari devono presentare la clausola di non trasferibilità se di ammontare pari ad almeno suddetta cifra; infine, i pagamenti alla Pubblica Amministrazione superiori al citato importo devono necessariamente essere eseguiti in via telematica.<sup>101</sup>

La scelta di innalzare nuovamente il tetto al contante aveva creato del malcontento nella fazione contraria a tale opzione, poiché si riteneva che ciò potesse aprire ancora una volta spazi di manovra agli evasori.<sup>102</sup> I favorevoli invece ritenevano, come esposto nella relazione illustrativa di suddetta legge, che le evidenze di alcuni studi dimostrassero come non ci fosse alcuna correlazione tra limitazione al contante e livello di evasione fiscale. L'intento del Legislatore era di agevolare la fluidità dei pagamenti, garantendo immediatezza nelle transazioni quotidiane

---

<sup>99</sup> SOSCONSUMATORI, *Stretta sui contanti: limite a 1000 euro, una guida pratica per risolvere tutti i dubbi*, 2012 – <https://sosconsumatori.it/stretta-sui-contanti-limite-1000-euro-guida-pratica-per-risolvere-tutti-i-dubbi/>

<sup>100</sup> SOSCONSUMATORI, *loc. cit.*

<sup>101</sup> FISCOeTASSE, *Quali sono i limiti di utilizzo contante ai fini antiriciclaggio?*, 2016 – <https://www.fiscoe-tasse.com/domande-e-risposte/10259-quali-sono-i-limiti-ai-fini-della-normativa-antiriciclaggio-alla-circolazione-di-denaro-contante.html>

<sup>102</sup> A. PALMIERI, *Legge di stabilità 2016 e limite contante*, 2016 – <https://www.codiceazienda.it/limite-contanti-tabella-riepilogativa/>

relative ai beni di consumo e riportando le soglie di rilevanza ai livelli europei, dato che gli altri Stati membri presentavano in media disposizioni meno stringenti su questo punto.<sup>103</sup>

Con la Legge di Bilancio 2020, ossia la legge n. 160/2019, il tetto al contante era stato inizialmente diminuito a 2.000 euro con la previsione di essere ulteriormente abbassato a partire dal 1° gennaio 2022 tornando al minimo di 1.000 euro, sebbene successivamente con il Decreto Milleproroghe nel 2021 si sia deciso di confermare la soglia di rilevanza nella misura dei 2.000 euro per l'intero anno, rimandando la modifica con decorrenza 1° gennaio 2023. Il Governo del 2020 aveva dato avvio ancora una volta ad una tendenza discendente, mirando a limitare l'operatività in contanti e ad incoraggiare l'utilizzo di mezzi tracciabili, per garantire una maggiore trasparenza economica specialmente nella lotta contro l'evasione fiscale e nell'emersione dell'economia non osservata.<sup>104</sup>

Da ultimo, con la Legge di Bilancio per il 2023 il tetto al contante è stato ancora una volta ritocato al rialzo disponendo un passaggio alla soglia di 5.000 euro a partire dal 1° gennaio 2023, contrariamente a quanto previsto precedentemente dal decreto-legge n. 228/2021.<sup>105</sup> Inizialmente, il progetto di legge presentato ad ottobre 2022 proponeva un innalzamento del tetto a 10.000 euro, richiamando le motivazioni fornite dal Governo che nel 2016 aveva optato per il passaggio da 1.000 a 3.000 euro. Tale proposta aveva attirato dure critiche dall'opposizione poiché veniva considerata un'agevolazione ai tentativi di evasione fiscale, mentre le associazioni dei commercianti la guardavano con fiducia, considerando che ciò avrebbe potuto creare una spinta positiva per i consumi e, più in generale, incoraggiare la ripresa nel sistema economico.<sup>106</sup> La Presidente del Consiglio sosteneva che tale scelta avrebbe fornito una maggiore libertà per i più poveri, i quali venivano penalizzati dalle citate limitazioni, mentre l'opposizione ribatteva riconfermando il suo punto di vista secondo il quale non era di certo la classe meno abbiente della popolazione a poter eseguire pagamenti di ammontare pari a 10.000 euro in denaro contante.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> C. CANEPA, *È vero che il tetto al contante non limita l'evasione, come dice Meloni?*, 2022 – <https://pagella-politica.it/fact-checking/tetto-contante-evasione-fiscale-governo-meloni>

<sup>104</sup> R. IMPARATO, *Limite pagamento in contanti: com'è cambiato negli ultimi 20 anni?*, 2020 – <https://www.money.it/limite-pagamento-contanti-cambiato-ultimi-20-anni>

<sup>105</sup> A. ANNONI – G. RIZZI, *Limite all'utilizzo del denaro contante: si cambia (di nuovo)*, 2023 – <https://www.federnotizie.it/limite-allutilizzo-del-denaro-contante-si-cambia-di-nuovo/>

<sup>106</sup> ANSA.IT, *'Il tetto al contante salirà'. L'opposizione attacca*, 2022 – [https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/26/il-tetto-al-contante-salira.-l'opposizione-attacca\\_08440df5-d822-4487-bf03-741c4879761d.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/26/il-tetto-al-contante-salira.-l'opposizione-attacca_08440df5-d822-4487-bf03-741c4879761d.html)

<sup>107</sup> ANSA.IT, *loc. cit.*

Il recente innalzamento è stato giustificato nuovamente dalla mancanza di correlazione tra soglia-limite del contante e volume dell'economia sommersa, ricollegandosi all'evidenza per la quale molti dei Paesi europei che non adottano le citate limitazioni, tra cui Austria e Germania, presentano di fatto un grado di evasione inferiore. La realtà dei fatti non può essere riassunta da un'affermazione così semplicistica: l'evasione fiscale e la diffusione dell'economia sommersa dipendono da vari aspetti economici, fiscali e sociali, tuttavia la questione discussa in questa sede è se la presenza o meno di una limitazione all'utilizzo del contante provochi determinate reazioni nei comportamenti tenuti dai soggetti economici.<sup>108</sup>

La discussione sulla legittimità della limitazione alla circolazione del contante era stata affrontata a più riprese in passato, più di recente in occasione dell'avvio della tendenza discendente proposta a partire dal 2020: sul finire del 2019 la Banca Centrale Europea aveva inviato una lettera firmata dalla Vicepresidente Yves Mersch, indirizzata ai Presidenti della Camera e del Senato ed al Ministro dell'Economia allora in carica, in cui manifestava il loro rammarico per non essere stati contattati a tempo debito allo scopo di richiedere un parere sulle nuove disposizioni relative al citato tema, come stabilito dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che le assegna una competenza consultiva in relazione a questioni monetarie. All'epoca si stava discutendo il passaggio dal limite dei 3.000 euro alla soglia di 2.000, per poi raggiungere i 1.000 euro successivamente. La comunicazione in oggetto poneva l'attenzione su vari aspetti: innanzitutto, si sottolineava che il denaro contante è parte integrante del sistema monetario europeo e, come tale, dev'esserne garantita la libera circolazione, per quanto non esistano divieti relativi all'imposizione di limitazioni al suo utilizzo se ritenute necessarie, fintanto che ciò non intacchi il corso legale della moneta. Sarebbe poi auspicabile prevedere la predisposizione di strumenti alternativi al denaro contante, comunque accessibili a tutte le classi della popolazione, facendo qui riferimento sia ai costi di gestione richiesti da prodotti come il conto corrente che, prevedendo appunto delle spese, non può essere considerato equivalente alla gratuità garantita dai pagamenti in contanti, ma anche alla necessità di implementare determinate infrastrutture per poter ricorrere ai mezzi di pagamento elettronici. Inoltre, si richiedeva che qualora venissero disposte delle limitazioni, esse dovessero essere giustificate dal perseguimento di determinate finalità, tra cui nel caso in esame l'evasione fiscale, presentando le evidenze che tale misura sia utile al loro perseguimento. La dimensione della limitazione dovrebbe infine

---

<sup>108</sup> C. CANEPA, *op. cit.*



essere commisurata agli obiettivi, tenuto conto delle ripercussioni economiche e sociali, positive e negative, che potrebbe produrre.<sup>109</sup>

In chiusura, la lettera riporta alcuni esempi in ambito europeo, accompagnati dalle relative motivazioni sul perché la Banca Centrale Europea si è pronunciata contro o a favore delle limitazioni prefissate nei casi specifici: da un lato le soglie proposte in Grecia e Spagna, rispettivamente pari a 500 e 1.000 euro, erano state giudicate eccessivamente restrittive in considerazione dei probabili effetti negativi che avrebbero prodotto nel sistema dei pagamenti e sul valore della moneta; dall'altro, si invitava l'Italia a prendere in esame il parere fornito della Banca Centrale Europea su richiesta del Ministro delle Finanze dei Paesi Bassi, in relazione alla proposta di porre un tetto al contante pari a 3.000 euro per le attività commerciali, in modo da accrescere la tracciabilità dei pagamenti a fini antiriciclaggio, rispetto alla quale si era pronunciata favorevole poiché riteneva la misura proporzionale agli obiettivi dichiarati.<sup>110</sup> In conclusione, la Banca Centrale Europea non respinge la proposta di una diminuzione del tetto al contante, ma invita i Governi a ponderare attentamente e a giustificare le scelte intraprese, considerando tutti gli aspetti di contorno.<sup>111</sup>

In letteratura non è disponibile una vasta platea di studi a sostegno dell'una o dell'altra tesi, ma nel passato recente si sta cercando di trovare una risposta definitiva alla questione, da ultimo nella ricerca di Banca d'Italia incentrata proprio sulla relazione tra utilizzo del contante ed economia sommersa: la sfera dell'economia non osservata è primariamente legata all'utilizzo di strumenti di pagamento non tracciabili quindi, per sua natura, il denaro contante è il principale mezzo a cui l'economia criminale fa ricorso per l'anonimato che garantisce, ma per quanto tale idea sia ampiamente accettata, la tesi presenta ancora relativamente poche evidenze empiriche a suo favore. Alcuni autori avevano evidenziato come Paesi con ampie disponibilità di liquidità, tra cui Germania e Giappone, presentassero in realtà una bassa diffusione di economia sommersa, rifiutando quindi suddetta tesi;<sup>112</sup> di contro, un recente studio di Immordino e Russo ha incrociato i dati riguardanti il livello europeo di evasione dell'IVA e le statistiche dei pagamenti fornite dalla Banca Centrale Europea, dimostrando come i mezzi di pagamento elettronici siano un utile strumento di contrasto dell'evasione fiscale, ma allo stesso tempo hanno

---

<sup>109</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Lettera di Yves Mersch del 13 dicembre 2019*

<sup>110</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *loc. cit.*

<sup>111</sup> PAGELLA POLITICA, *La Bce ha "dato ragione" a Fratelli d'Italia sul tetto al contante?*, 2020 – <https://www.pagellapolitica.it/fact-checking/la-bce-ha-dato-ragione-a-fratelli-ditalia-sul-tetto-al-contante>

<sup>112</sup> D. GROS, *Implications of the expanding use of cash for monetary policy*, 2017, p. 16

evidenziato che non rileva tanto la diffusione delle carte di pagamento, quanto l'utilizzo loro riservato: qualora le carte venissero utilizzate esclusivamente per prelevare denaro dagli sportelli ATM, tali strumenti perderebbero di forza nell'attività di contrasto dell'evasione poiché verrebbe meno la capacità di tracciamento delle movimentazioni. La loro analisi si fondava sulla pratica diffusa nel mondo imprenditoriale di offrire uno sconto immediato ai consumatori che accettano di pagare in contanti, evitando pertanto la necessità di emettere regolare fattura: tale comportamento permette al cliente di risparmiare per l'acquisto di un bene che aveva comunque intenzione di procurarsi e al commerciante di ottenere un risparmio fiscale, poiché l'incasso derivante da suddetta transazione non rientrerà nel suo reddito imponibile; in un secondo momento, il denaro ottenuto potrà essere utilizzato per affrontare altre spese, alimentando ulteriormente il volume delle movimentazioni in contanti.<sup>113</sup>

Uno studio pubblicato nel 2020 ha analizzato gli effetti apportati dalla riduzione del tetto massimo a 1.000 euro, la soglia più bassa mai disposta in Italia, nel 2011. Negli scenari considerati si ipotizzavano alcune misure che potevano agevolare il ricorso ai mezzi di pagamento elettronici, tra cui un sussidio per sopperire alle commissioni richieste dalla gestione e dall'utilizzo delle carte di pagamento, delle agevolazioni fiscali basate sul volume delle transazioni effettuate per il tramite di mezzi di pagamento elettronici e una tassa dovuta in caso di prelievi di contante dagli sportelli ATM. In un mondo simile la limitazione all'utilizzo del contante apporterebbe notevoli benefici nell'azione di contrasto dell'evasione fiscale, del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, senza imporre particolari spese in capo agli onesti cittadini; di contro, però, una tale politica, oltre a colpire criminali ed evasori, danneggerebbe le categorie di popolazione meno avvezze alle tecnologie, primi su tutti gli anziani, che si troverebbero obbligati al pagamento di frequenti commissioni in occasione dei prelievi effettuati, le quali, a lungo andare, comincerebbero a pesare significativamente sulla loro gestione finanziaria.<sup>114</sup> Lo studio di Russo ha considerato i differenti volumi di transazioni effettuate in contanti prima e dopo l'implementazione della citata soglia, suddividendo l'analisi nell'osservazione di due campioni, uno formato da lavoratori dipendenti e pensionati, la cui retribuzione viene tassata a monte, e l'altro composto dai lavoratori autonomi, tenuti al pagamento delle tasse in base a quanto dichiarato e i cui introiti sono in parte incassati in contanti, ragion per cui godono di maggiori libertà nelle dichiarazioni rese e possono essere portati ad attuare comportamenti

---

<sup>113</sup> G. IMMORDINO – F. F. RUSSO, *Cashless Payments and Tax Evasion*, 2016, p. 2 ss.

<sup>114</sup> F.F. RUSSO, *Cash Thresholds, Cash Expenditure and Tax Evasion*, 2020, p. 2

evasivi. I risultati attesi prevedevano una diminuzione della spesa in contanti nel gruppo dei potenziali evasori se tale misura fosse realmente utile ad ostacolare simili azioni, poiché il tetto al contante avrebbe limitato le transazioni di importi rilevanti, riducendo la disponibilità di incassare liquidi e, di conseguenza, l'ammontare delle spese sostenute in contanti dai medesimi. La conclusione ottenuta dalla trattazione empirica della questione ha dimostrato che l'abbassamento della soglia di utilizzo del contante del 2011 ha effettivamente ridotto la circolazione di denaro liquido ed ha innalzato il gettito fiscale, sebbene gli effetti non siano stati netti quanto sperato. È necessario inoltre considerare i costi della misura, quali la perdita di *privacy* ed i rilevanti oneri posti a carico della popolazione avversa alla tecnologia, pertanto sarebbe auspicabile che l'imposizione di una simile limitazione fosse accompagnata da altre misure, tra cui la proposta di conti correnti gratuiti o agevolati per incentivare ulteriormente l'utilizzo di tali mezzi. Secondo l'autore si otterrebbero risultati migliori nell'azione di contrasto dell'evasione riducendo ancor di più il tetto massimo, ma ciò produrrebbe effetti negativi, oltre ai sopra menzionati, rispetto all'efficienza del sistema dei pagamenti.<sup>115</sup>

La citata relazione pubblicata da Banca d'Italia prende in considerazione le evidenze sopra riportate, calandole in una trattazione specifica del sistema economico italiano, nel quale l'economia sommersa è ampiamente considerata una piaga di estrema rilevanza. La disamina viene elaborata a livello provinciale, evidenziando le diverse propensioni all'evasione e all'utilizzo del contante in base all'area geografica di riferimento. La trattazione prende in considerazione da un lato la quota del valore aggiunto non dichiarato rispetto al totale, perciò i dati ISTAT relativi ai proventi da sotto-dichiarazione, come rappresentazione dell'economia sommersa, mentre dall'altro stima la predisposizione all'utilizzo del contante sulla base delle risultanze dedotte dalle comunicazioni ricevute dall'UIF sul volume delle operazioni in contanti segnalate per il triennio intercorrente tra il 2015 ed il 2017. Si specifica che entrambe le voci non rappresentano, in realtà, la totalità dell'aggregato di riferimento poiché i redditi da sotto-dichiarazione costituiscono circa la metà dell'economia sommersa complessiva, inoltre i dati S.A.R.A. considerati raccolgono esclusivamente le segnalazioni relative all'operatività in contanti inoltrate da banche.<sup>116</sup>

Oltre alle due misure principali, gli autori considerano una serie di variabili che rappresentano alcuni aspetti incidenti sull'economia non osservata, tra cui il carico fiscale a cui sono sottoposti

---

<sup>115</sup> F.F. RUSSO, *op. cit.*, p. 31 ss.

<sup>116</sup> M. GIAMMATTEO – S. IEZZI – R. ZIZZA, *Pecunia olet. Cash usage and the underground economy*, 2021, p. 8

i lavoratori dipendenti ed i datori di lavoro: le evidenze mostrano che all'aumentare del peso dell'imposizione fiscale e contributiva – quindi degli oneri che gravano in capo ai soggetti economici – si registra un incremento nell'inclinazione a tenere comportamenti evasivi, sia da un punto di vista impositivo sia dal lato lavorativo. Sulla citata propensione incidono anche tratti culturali ed etici specifici del Paese di riferimento, i quali possono essere sintetizzati nel livello di fiducia che una popolazione nutre nei confronti delle proprie istituzioni, a sua volta connesso al tasso di solidarietà e di criminalità diffuse sul territorio. Quanto a quest'ultimo punto, si pone l'attenzione sull'efficienza del sistema giudiziale che dovrebbe fungere da deterrente nella propagazione di condotte criminali più e meno gravi, basandosi sulla durata media dei processi e sull'effettiva applicazione delle dovute pene: se la probabilità di essere individuati e perseguiti è elevata, la predisposizione a commettere un crimine risulta inferiore quindi, nel complesso, la qualità di vita per la popolazione ne trae giovamento. Il tenore di vita ed il benessere economico sono anch'essi rilevanti nella diffusione di condotte illecite poiché le classi meno abbienti che versano in situazioni critiche sono le stesse che, non vedendo alternative, per necessità potrebbero rivolgersi a canali e organizzazioni criminali e adottare condotte evasive, ad esempio accettando occupazioni senza regolare contratto, evitando così il versamento delle imposte e dei contributi dovuti sia da parte del dipendente che da parte del datore di lavoro, mantenendo inoltre eventuali benefici ed agevolazioni legate al reddito: per inserire nel modello tali variabili gli autori hanno considerato il tasso di disoccupazione e la quota di cittadini stranieri, categorie che spesso si prestano ad aderire a contesti di lavoro irregolare. Un'ulteriore questione che incide sulla propagazione dell'evasione fiscale è legata alla realtà economica italiana che vede una forte presenza di piccole imprese locali, le quali sono particolarmente esposte al peso degli adempimenti fiscali e burocratici, pertanto sono maggiormente inclini ad individuare espedienti per sfuggire ai citati oneri ricorrendo a comportamenti evasivi: uno studio condotto nel 2001 aveva dimostrato la correlazione intercorrente tra l'economia sommersa e la dimensione media degli agenti economici operanti nel mercato, evidenziando come essa fosse particolarmente estesa in contesti economici che registravano una forte incidenza di piccole e medie imprese rispetto a realtà dominate da grandi organizzazioni, nelle quali l'economia non osservata era pressoché nulla.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> M. GIAMMATTEO – S. IEZZI – R. ZIZZA, *op. cit.*, p. 9-10

Lo studio sopracitato è giunto alla conclusione che un incremento pari all'1 per cento nell'utilizzo del denaro contante si traduce in una crescita dell'economia non osservata compresa tra lo 0,8 e l'1,8 per cento, di conseguenza la scelta di innalzare il tetto al contante potrebbe portare ad una crescita di quest'ultima. Alla luce di tali elementi, si può pertanto confermare che le restrizioni alle transazioni effettuate in contanti possono essere considerate un efficace mezzo per limitare la diffusione dell'evasione fiscale.<sup>118</sup>

Nonostante le evidenze degli studi sopra richiamati dimostrino la legittimità delle scelte passate in relazione all'abbassamento della soglia di utilizzo del denaro contante come idoneo strumento di contrasto dell'espansione della *shadow economy*, un vantaggio della più recente disposizione dell'innalzamento di tale limite potrebbe essere legato al volume di banconote in circolazione: nell'ultimo triennio il saldo tra le banconote e le monete emesse e ritirate dalla circolazione è stato sempre ampiamente positivo, ciò significa che nonostante la moneta elettronica assuma una sempre maggiore importanza e se ne incoraggi l'utilizzo visti i diversi benefici che garantisce, l'Eurosistema continua a produrre e a distribuire denaro contante. In base ai dati aggiornati ad aprile 2023, risultano in circolazione oltre 29 miliardi di banconote e un volume prossimo ai 146 miliardi di monete, per un valore complessivamente superiore a 1.595 miliardi di euro.<sup>119</sup> Su questo punto potrebbe essere utile una valutazione relativa non tanto all'impatto sull'evasione e le classi di soggetti economici che potrebbero ottenere dei vantaggi a seguito di tale politica, quanto alle conseguenze concernenti il grado di concorrenza che il Paese offrirebbe: nel panorama europeo gli Stati adottano strategie differenti, infatti si passa da realtà che pongono un tetto estremamente basso, come la Grecia con un limite pari a 500 euro, ad altre che lo prevedono ma lasciano maggiore spazio di manovra agli acquirenti, arrivando in certi casi ad un limite di 15.000 euro, ad altre ancora che non ipotizzano alcuna limitazione, tra cui la Germania. Nella maggior parte dei casi la regola è valida per tutti ma alcuni Governi hanno optato per soluzioni differenziate tra residenti e non residenti oppure tra tipologie di transazioni. In altri contesti ancora, come in quello svedese, sebbene non sia prevista una soglia di riferimento, i commercianti possono addirittura respingere qualsiasi tentativo di pagamento in denaro contante.<sup>120</sup> La soluzione del Governo italiano potrebbe quindi essere giustificata da un tentativo di avvicinamento alle restrizioni europee medie, allo scopo di non

---

<sup>118</sup> M. GIAMMATTEO – S. IEZZI – R. ZIZZA, *op. cit.*, p. 16-17

<sup>119</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Banknotes and coins circulation*, cit.

<sup>120</sup> ILPOST.IT, *Che senso ha alzare il tetto all'uso del denaro contante?*, 2022 – <https://www.ilpost.it/2022/10/27/tetto-contante-aumento/>

privarsi di capitali esteri portati da cittadini stranieri abituati ad effettuare transazioni in contante per importi elevati: alcuni Paesi, tra cui la Francia, hanno optato per limitazioni differenti e in genere meno restrittive per le transazioni effettuate da cittadini non residenti, infatti nello Stato citato il tetto previsto per i cittadini francesi, pari a 1.000 euro, passa a 15.000 euro per i consumatori provenienti dall'estero. Un'altra motivazione potrebbe essere connessa alla movimentazione del gran quantitativo di moneta attualmente stagnante: il denaro contante è tuttora considerato un bene di rifugio, pertanto i consumatori tendono a creare fondi casalinghi per tutelarsi rispetto ad esigenze avvenire, permettendo loro di sentirsi maggiormente sicuri rispetto all'incertezza nel futuro. Secondo i dati forniti da Banca d'Italia, infatti, nel 2021 si stimava un ammontare pari ad oltre 4.000 euro detenuto in casa da ciascun cittadino italiano adulto, perciò per evitare che tali disponibilità confluiscono nel mondo dell'economia non osservata, un alleviamento delle restrizioni potrebbe incentivare la circolazione per finalità del tutto lecite dei citati accumuli di contante.<sup>121</sup>

### **2.3 La tracciabilità dei pagamenti per contrastare l'economia criminale**

La relazione di Immordino e Russo del 2016 ha evidenziato come la tracciabilità dei pagamenti concessa dal ricorso ai mezzi di pagamento elettronici sia uno strumento in grado di innalzare efficacemente il grado di trasparenza dei flussi finanziari, quindi di limitare l'occasione di attuare condotte scorrette da parte dei soggetti economici. Nello stesso anno, da uno studio pubblicato da Banca d'Italia è emerso che nell'utilizzo del denaro contante è possibile giustificare parte delle movimentazioni totali con una quota definibile fisiologica, ossia legata alle necessità economiche della quotidianità, ma è presente una quota eccedente non spiegata che può essere ricollegata ad un utilizzo illecito dello stesso. Suddetta analisi econometrica si concentra sulle anomalie derivanti dal ricorso al citato strumento di pagamento, rilevate a livello comunale nel corso del 2010, evidenziando una correlazione positiva tra la percentuale dei versamenti di contante rispetto al totale degli accrediti e l'indice di criminalità di una determinata zona, mentre registra una correlazione negativa tra la prima variabile ed il livello di educazione finanziaria e di reddito personale. Il reddito medio, unitamente all'ammontare totale dei

---

<sup>121</sup> ARENA DIGITALE, *Italia, contanti a 245 mld di valore, 2021* – <https://www.arenadigitale.it/2021/07/26/italia-contanti-a-245-mld-di-valore/>

pagamenti elettronici, è legata da una relazione positiva con il ricorso a strumenti di pagamento alternativi al contante e specularmente negativa con l'utilizzo di quest'ultimo, a riprova che generalmente sono le fasce di popolazione meno abbienti a far maggiormente ricorso al denaro contante, essendo il suo utilizzo gratuito. Lo studio considera inoltre le peculiarità dei comuni costieri e montani, nei quali un utilizzo intensivo del contante può essere giustificato dalla maggiore presenza di attività turistiche o da una fondamentale difficoltà nel raggiungimento di determinate località da parte dei circuiti elettronici di pagamento e dei servizi bancari in genere.<sup>122</sup> Quanto all'attività illegale, la base dei dati comprende il numero di denunce registrate riguardanti due macrocategorie di condotte illecite: il primo agglomerato include i reati relativi a trasferimenti illeciti di beni e servizi, perciò tra gli altri comprende il traffico di stupefacenti, la prostituzione e la ricettazione di merce rubata; il secondo, invece, riguarda le azioni riconducibili al controllo territoriale messe in atto dalle organizzazioni criminali, tra cui l'estorsione. In aggiunta a tali indicatori, viene considerata una variabile rappresentativa dell'economia sommersa, ossia il numero di società attive nell'edilizia, spesso utilizzata in vari studi essendo tale settore incline ad accogliere lavoratori non regolari.<sup>123</sup>

Secondo i dati emersi dal modello, si riconfermano i risultati attesi rispetto alle correlazioni tra le variabili considerate: si stima che un aumento di un punto percentuale nel numero pro-capite dei reati ricompresi nel primo insieme produrrebbe una crescita media dei versamenti di contanti attorno ai 4 milioni di euro, mentre lo stesso incremento riguardante il secondo gruppo di reati apporterebbe una crescita media pari a 2 milioni di euro. Un ulteriore importante risultato è stato sottolineato dall'estensione del modello che considera anche il legame tra il peso delle movimentazioni di contante ed il numero di segnalazioni di operazioni sospette ricevute nel 2010, tenuto conto della relativa rischiosità: lo studio ha evidenziato una correlazione positiva con il numero di segnalazioni per abitante relative all'operatività in contante, a riconferma della centralità dell'utilizzo della moneta fisica nell'attività di riciclaggio. Considerando invece le segnalazioni complessive ritenute ad elevata rischiosità, si può notare che la capacità segnaletica della variabile che dimostra la movimentazione di denaro contante perde progressivamente significatività all'aumentare delle condotte finanziarie illecite di maggior complessità.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> G. ARDIZZI – P. DE FRANCESCHIS – M. GIAMMATTEO, *Estratto dello studio "Cash payment anomalies and money laundering: an econometric analysis of Italian municipalities"*, 2016, p. 1 ss.

<sup>123</sup> G. ARDIZZI – P. DE FRANCESCHIS – M. GIAMMATTEO, *loc. cit.*

<sup>124</sup> G. ARDIZZI – P. DE FRANCESCHIS – M. GIAMMATTEO, *loc. cit.*

Nel 2019 Giammatteo, uno degli autori dello studio sopra descritto, a seguito di alcuni aggiustamenti sulle variabili analizzate ha applicato il modello sui dati aggiornati al 2015 riconfermando i risultati attesi, ossia che l'utilizzo del contante diminuisce all'aumentare del reddito medio ed è negativamente correlato con il livello di sviluppo economico e di finanziarizzazione di una determinata area, mentre risulta legato positivamente all'estensione dell'economia sommersa. A livello geografico, le aree maggiormente rischiose corrispondono alle zone in cui si registra una diffusione superiore delle attività svolte dalle associazioni a stampo mafioso.<sup>125</sup>

### 2.3.1 I sistemi di rimessa nell'economia informale

Nella storia le organizzazioni criminali si sono impegnate nella ricerca di modalità di trasferimento di capitali alternative ai canali di intermediazione tradizionali che, al pari del denaro contante, permettessero loro di rimanere nell'anonimato mantenendo la riservatezza che simili azioni necessitano. Nel panorama mondiale si sono affermati sistemi di regolazione dei pagamenti paralleli ai più noti metodi classici, legati ad aspetti culturali e talvolta spinti dalla necessità di individuare una sorta di schema operativo consolidato in Paesi dove le istituzioni bancarie non presentavano una diffusione sufficientemente ampia da garantire il buon funzionamento del sistema economico di riferimento. Nei Paesi sviluppati, nella maggior parte dei casi, il denaro viene trasferito tra i soggetti tramite intermediari bancari ed istituti finanziari, sia per quanto riguarda le transazioni tra privati cittadini, sia nei rapporti tra il singolo e le realtà societarie con cui si trova a doversi relazionare in quanto dipendente o acquirente di determinati beni o servizi. Parallelamente, specie nelle economie che presentano un rilevante grado di arretratezza, si sono affermati gli *alternative remittance systems*, ossia metodologie di trasferimento di capitali distinte da quelle convenzionali: la storia di tali sistemi dura da secoli e la loro nascita era dovuta alla ricerca dell'implementazione di una basilare organizzazione per poter rispettare degli impegni economici sorti in negoziazioni ordinarie, esclusivamente perché non erano presenti soluzioni differenti, ma a causa dei vantaggi – tra cui la riservatezza – che garantiscono sono stati successivamente adottati da organizzazioni criminali per il trasferimento di fondi di origine illecita.

---

<sup>125</sup> M. GIAMMATTEO, *Estratto dello studio "Cash and money laundering: an application to Italian data at bank-municipality level*, 2015, p. 3-4



Tendenzialmente, suddette strutture prevedono un trasferimento di valore senza la necessità di movimentare fisicamente il denaro ed il loro efficace funzionamento è ampiamente dovuto all'elevato grado di fiducia tra le controparti. Sebbene in origine venisse utilizzato nelle trattative quotidiane, tali schemi operativi nel passato recente si sono prestati ad un utilizzo illecito da parte delle organizzazioni terroristiche, ma anche da parte dei cittadini stranieri per effettuare rimesse in patria non tracciate, agevolando così l'evasione e la dispersione dei capitali. A livello internazionale sono sorti vari sistemi informali di trasferimento di valore, ma tra i più noti si possono individuare il *Fei Ch'ien* o *Chinese Flying Money* diffuso in Cina ed in altre zone dell'Asia, il *hundi* radicato in India e nel Sudest asiatico, il *Black Market Peso Exchange* in Sudamerica ed infine il *hawala* presente nel Medioriente.

Il termine *Fei Ch'ien* significa "denaro volante", per quanto tale accezione possa portare ad una considerazione erronea del funzionamento del citato sistema, in quanto il denaro non viene mai spostato dal Paese di origine ed il trasferimento riguarda solamente il relativo valore.<sup>126</sup> I primi riferimenti a tale struttura negoziale si ritrovano nel IX secolo, poiché era stata implementata per agevolare il regolamento dei pagamenti relativi al commercio del riso e del tè al tempo del regno della Dinastia Tang. Durante il mandato dell'Imperatore Xianzong si riteneva che l'ammontare di monete in rame in circolazione non costituisse una misura sufficiente a poter supportare le negoziazioni del tempo data l'accresciuta esigenza di denaro, pertanto sono stati creati i primi supporti cartacei considerati gli antenati delle odierne banconote, i quali favorivano specialmente le transazioni in località distanti dalla capitale: si era venuto a creare un circuito in cui, in cambio di un versamento di denaro, venivano rilasciati dei certificati di deposito denominati *piaoquan* che permettevano di ritirare la somma riportata nel documento una volta giunti nella città di destinazione, al netto delle commissioni previste.<sup>127</sup> Ad oggi si ravvisano strutture organizzative che operano secondo il medesimo principio: il capitale viene depositato presso un'agenzia che in genere è celata dietro attività commerciali quali cambio-valuta, *call center* e agenzie di viaggio; a seguito del versamento viene rilasciato un *chit*, ossia un certificato di deposito che può essere sostituito da un oggetto che simbolicamente lo rappresenta, come una carta da gioco. Si imposta quindi un meccanismo di compensazione per il

---

<sup>126</sup> J.A. CASSARA, *Trade-Based Money Laundering: The Next Frontier in International Money Laundering Enforcement*, 2015 – <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119125389.ch5>

<sup>127</sup> U. THEOBALD, *feiqian 飛錢, bills of exchange*, 2016 – <http://www.chinaknowledge.de/History/Terms/feiqian.html>

tramite di registrazioni contabili, il quale consente l'esportazione e l'importazione di denaro dietro pagamento delle *fees* richieste.<sup>128</sup>

Secondo alcune fonti la nascita del *hundi* si può individuare in India nel XVI secolo, durante l'Impero Mughal ed è arrivato ai giorni nostri resistendo al periodo coloniale, essendo riconosciuto dal governo britannico come parte integrante della tradizione indiana, quindi tratto essenziale del relativo sistema economico. Il citato schema organizzativo prende il nome dallo strumento negoziale su cui si basa che letteralmente dal sanscrito assume il significato di "raccoliere".<sup>129</sup> Sebbene il suo funzionamento ricordi i titoli cambiari, in quanto incorpora una promessa di pagamento, si tratta di uno strumento diffuso nell'economia informale e privo di valore giuridico, pertanto il relativo trattamento non è disciplinato dal *Negotiable Instrument Act* del 1881. La *Reserve Bank of India* definisce un *hundi* al pari di «un ordine scritto incondizionato eseguito da una persona che dispone ad un'altra di pagare una certa somma di denaro al soggetto indicato nel documento». Si individuano inoltre le differenti casistiche in cui tale strumento viene utilizzato: per trasferire capitali da una località ad un'altra, come strumento di credito per prendere a prestito denaro ed infine, al pari di una cambiale, per regolare i pagamenti.<sup>130</sup> Nel 2021, a seguito del decremento costante delle rimesse registrate nell'economia legale, per limitare il ricorso ai canali paralleli sopra citati, il governo del Bangladesh aveva proposto un incentivo pari al 2 per cento dell'importo dell'operazione per ogni transazione eseguita per il tramite degli intermediari regolamentati, allo scopo di stimolare il ricorso ai canali classici,<sup>131</sup> seguendo una strategia incentivante simile a quella intrapresa dal Governo Conte nel 2020 con il *Cashback*.

Il *Black Market Peso Exchange* si è diffuso a partire dagli anni Sessanta ed è considerato uno dei modelli maggiormente efficienti nell'attività di riciclaggio di denaro sporco a livello mondiale, utilizzato principalmente dai narcotrafficcanti colombiani e messicani per convertire i proventi derivanti dalla vendita di stupefacenti incassati in dollari americani in valuta locale. Il governo statunitense aveva adottato i primi provvedimenti per limitarne la propagazione nel 1970, ponendo l'attenzione sulle operazioni concernenti il trasferimento di denaro contante

---

<sup>128</sup> R. PATALANO, *Riciclaggio e flussi finanziari illeciti nel capitalismo contemporaneo in Economia e Politica*, 2022

<sup>129</sup> TOPPR.COM, *Hundi* – <https://www.toppr.com/guides/business-laws-cs/negotiable-instruments-act/hundi/>

<sup>130</sup> RESERVE BANK OF INDIA, *Hundies* – [https://web.archive.org/web/20131126010531/http://rbi.org.in/scripts/ms\\_hundies.aspx](https://web.archive.org/web/20131126010531/http://rbi.org.in/scripts/ms_hundies.aspx)

<sup>131</sup> M.G. SARWAR, *Hundi frustrates legal money transfer*, 2021 – <https://businesspostbd.com/opinion/hundi-frustrates-legal-money-transfer-30702>

per somme superiori a 10.000 dollari; tuttavia, all'epoca tali disposizioni non vennero osservate puntualmente dalle banche, lasciando quindi spazio di manovra a tali movimentazioni.<sup>132</sup> Nel corso degli anni Ottanta la regolamentazione è diventata sempre più stringente ma l'economia criminale ha continuato a fare ricorso alle citate tecniche, allargando le fila delle organizzazioni coinvolte. Anche in questo caso lo scopo è di non far transitare fisicamente capitali oltre i confini attraverso lo sfruttamento di attività di *import-export*, pertanto i dollari incassati dalla vendita di sostanze stupefacenti vengono utilizzati per acquistare merce per conto di imprenditori sudamericani, la quale viene successivamente da loro importata e rivenduta per incassarne il controvalore in *pesos*, permettendo così il finanziamento delle attività dei cartelli.<sup>133</sup>

Un ulteriore esempio di canale informale è il sistema *hawala*, noto ai più per la connessione ad Al Qaeda essendo la metodologia utilizzata per finanziare gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 al *World Trade Center* di Manhattan. L'organizzazione di un simile evento necessita di ingenti quantitativi di denaro, infatti secondo il *9/11 Commission Report* i citati attentati sono costati tra i 400.000 e i 500.000 dollari.<sup>134</sup> Per trasferire una simile somma è stato utilizzato proprio suddetto sistema, il quale più di recente è stato impiegato per finanziare gli attentati di Parigi del 2015. Si tratta di una componente consolidata nel mondo mediorientale ed il termine arabo *hawala* sta ad indicare le azioni di "scambiare" o "trasferire". Come negli altri sistemi di rimessa informale, il carattere fiduciario delle transazioni ricopre un ruolo fondamentale e l'origine di quest'ultimo si può ravvisare nei testi giurisprudenziali islamici risalenti all'VIII secolo, pertanto rappresenta un elemento cristallizzato nella cultura araba che ancora oggi è ritenuto legittimo in alcune località asiatiche e mediorientali, tra cui Emirati Arabi Uniti, Pakistan ed Afghanistan. Anch'esso si è diffuso per sopperire alla mancanza del sistema bancario tradizionale nelle negoziazioni abituali, evitando in toto i rischi legati al trasporto di capitali poiché consente di trasferire valori senza movimentare fisicamente i fondi.<sup>135</sup> Il *hawala* viene definito al pari di un sistema di brokeraggio informale: la struttura organizzativa prevede la presenza di vari *hawaladar* collocati in diversi Paesi che in genere svolgono attività di copertura,

---

<sup>132</sup> SANCTION SCANNER, *What is Black Market Peso Exchange?* – <https://sanctionscanner.com/knowledge-base/black-market-peso-exchange-what-is-bmpe-316>

<sup>133</sup> FINANCIAL CRIME ACADEMY, *Black Market Peso Exchange in Money Laundering* – <https://financialcrimeacademy.org/black-market-peso-exchange-definition/>

<sup>134</sup> NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, *The 9/11 Commission Report*, 2004, p. 172

<sup>135</sup> A. ROSSI, *Hawala: un sistema (illegale) per il finanziamento al terrorismo*, 2020 – <https://www.riskcompliance.it/news/hawala-un-sistema-illegale-per-il-finanziamento-al-terrorismo/>

infatti spesso si celano dietro piccoli negozi di alimentari o di merce etnica, ossia esercizi commerciali che giustificano e consentono l'accumulo di una liquidità sufficiente a supportare tali movimentazioni, travestite da relazioni commerciali con fornitori situati nel Paese di origine. Suddetti agenti comunicano direttamente tra loro per via telefonica l'ammontare della transazione ed il codice segreto fornito dal cliente, di conseguenza il beneficiario del trasferimento potrà presentarsi dal *hawaladar* di riferimento nella località di residenza e, comunicando la parola d'ordine, potrà incassare il denaro previsto in valuta locale. Gli utilizzatori di tale sistema ravvisano diversi vantaggi: innanzitutto la componente dell'economicità, dato che le commissioni dovute agli agenti sono piuttosto limitate e comunque inferiori a quanto richiesto generalmente dai canali tradizionali; inoltre l'aspetto fiduciario e le preferenze culturali assicurano loro un senso di sicurezza e un'ampia elasticità, infatti poiché gli utenti primari sono lavoratori emigrati all'estero che intendono inviare denaro alle proprie famiglie rimaste in patria, esso consente di raggiungere anche le località più remote nelle quali, a maggior ragione, non si trovano istituti creditizi. Il sistema *hawala* presenta due ulteriori vantaggi che, da un punto di vista istituzionale, possono invece rappresentare delle rilevanti problematiche nella lotta al finanziamento al terrorismo: il citato schema operativo garantisce un'estrema velocità nei trasferimenti, i quali vengono regolati nell'arco di 24 ore, e soprattutto consente di mantenere il completo anonimato del cliente e del beneficiario, in quanto non esiste alcuna regolamentazione delle procedure e non sono previste registrazioni documentali particolari, infatti è sufficiente comunicare i codici segreti per concludere l'operazione.<sup>136</sup> Sebbene tali strutture siano considerate lecite e ad oggi operanti nelle sopramenzionate località, in gran parte del mondo occidentale il ricorso a tali strumenti è illegale proprio per la mancanza di regolamentazione e perché consente di sfuggire all'attività di controllo degli intermediari vigilati, agevolando un utilizzo illecito dei citati canali da parte delle organizzazioni criminali. Nell'ordinamento italiano, nello specifico nel Testo Unico Bancario, lo svolgimento di simili attività rientra nella casistica delineata nell'art. 131-ter di «abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento», che dispone per chiunque presti tali servizi in mancanza delle autorizzazioni previste la reclusione da sei mesi a quattro anni ed una multa di importo compreso tra 2.066 e 10.329 euro.

I sistemi di rimessa informali appena descritti potrebbero apparire in un certo senso primitivi ma, per quanto i meccanismi delineati siano rimasti pressoché invariati, anch'essi hanno

---

<sup>136</sup> A. ROSSI, *loc. cit.*

registrato un'evoluzione legata alle più recenti esigenze sorte negli utenti ed alle nuove modalità offerte dalla tecnologia. Nel rapporto del GAFI dedicato al *hawala* sono stati sfatati alcuni luoghi comuni: innanzitutto, oltre a rappresentare un mezzo per eseguire rimesse all'estero, i sistemi moderni offrono una serie di servizi finanziari ulteriori al pari di cambio valute, deposito di fondi e prestiti; in secondo luogo, a seguito di numerose indagini, è venuta alla luce che molti *hawaladar* tengono registri cartacei o elettronici dettagliati, come prova della loro buona reputazione ed efficienza nell'onorare gli impegni, inoltre non sempre nascondono la loro attività bensì la pubblicizzano apertamente; infine, la diffusione degli istituti bancari tradizionali in aree che fino a qualche decennio fa non erano servite ha fatto calare la convenienza a rivolgersi a canali alternativi, poiché a livello di condizioni economiche non si ravvisano importanti differenze, a meno che lo scopo del trasferimento nasconda fini evasivi o illeciti.<sup>137</sup> Secondo le Autorità anche i sistemi di comunicazione hanno giovato dall'evoluzione tecnologica permettendo il ricorso a sistemi criptati di trasmissione di messaggistica ed *e-mail*, inoltre si sospetta che siano stati implementati siti *web* che permettono l'incontro delle esigenze di clienti e broker.<sup>138</sup> Passando ad una metodologia prettamente tecnologica, nell'ultimo decennio le organizzazioni criminali hanno fatto spesso ricorso alle criptovalute, le quali consentono la trasformazione di denaro sporco in valuta virtuale criptata e di seguito l'esecuzione di trasferimenti in maniera totalmente anonima.<sup>139</sup> Il fenomeno ha avuto inizio con la nascita dei *Bitcoin* nel 2009 per poi registrare una crescita esponenziale con il proliferare di nuove valute. Come per le strutture informali viste precedentemente, lo scopo principale è l'implementazione di una via alternativa alle metodologie di pagamento previste dal sistema bancario tradizionale, in questo caso creando una componente ibrida tra la moneta fisica ed elettronica: la criptovaluta tenta di raccogliere in un unico strumento i punti di forza dell'una e dell'altra dato che consente l'esecuzione di pagamenti a distanza, pur mantenendo la riservatezza che il denaro contante offre,<sup>140</sup> sebbene dal punto di vista degli organi preposti alla vigilanza tali caratteristiche rappresentino in realtà dei rischi da dover affrontare nel contrasto delle condotte illecite.

La negoziazione dei *Bitcoin* è supportata dalla tecnica *Blockchain*: si fonda su una sorta di registro digitalizzato crittografato che, utilizzando una serie di algoritmi, permette di alimentare

---

<sup>137</sup> GAFI, *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, Parigi, 2013, p. 19-20

<sup>138</sup> GAFI, *ivi*, p. 24-25

<sup>139</sup> R. PATALANO, *op. cit.*

<sup>140</sup> F. FONTANA, *Criptovalute e rischi di riciclaggio* in *Rivista Italiana dell'Antiriciclaggio*, 2020, p. 357

costantemente una banca dati organizzata in vari blocchi, i quali memorizzano le registrazioni e ne condividono i dati relativi ad un gruppo di transazioni, il tutto gestito da una vasta rete di server. Il successo di questa categoria di strumento di pagamento è legato principalmente alla riservatezza che garantisce, poiché assicura uno “pseudonimato”: la procedura per il rilascio dei *Bitcoin* non prevede infatti alcun obbligo di identificazione né di verifica dell’identità dei partecipanti, tuttavia il soggetto richiedente è tenuto a possedere un *wallet*, ossia un portafoglio virtuale, il quale non è in alcun modo collegato all’identità dell’utilizzatore, di conseguenza si può risalire al portafoglio da cui è transitata l’operazione ma non ai dati identificativi dell’esecutore materiale.<sup>141</sup>

Vista la crescente diffusione delle criptovalute, nel 2014 il GAFI è intervenuto nel tentativo di chiarire alcuni aspetti del loro funzionamento e dei rischi che il relativo utilizzo comporta, definendo inoltre per la prima volta la valuta virtuale al pari di «una rappresentazione digitale di valore che può essere scambiata digitalmente e fungere da mezzo di scambio, unità di conto e/o riserva di valore, ma non ha corso legale in alcuna giurisdizione. Non è emessa o garantita da alcuna giurisdizione e soddisfa le sopra citate funzioni in forza di accordi interni alla comunità degli utilizzatori della valuta virtuale»<sup>142</sup>. Successivamente l’EBA – ossia l’Autorità Bancaria Europea – ha confermato quanto stabilito nel *report* del GAFI sull’impossibilità di assegnare corso legale alle criptovalute, richiamando il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, il quale individua quale unico soggetto autorizzato all’emissione di nuova moneta la Banca Centrale Europea.<sup>143</sup>

Alcuni mesi prima l’EBA aveva espresso i suoi timori riguardo l’espansione di suddette valute connessa ad una crescente popolarità poiché riteneva che i consumatori non fossero né adeguatamente informati sui reali rischi a cui il loro utilizzo li espone, né tutelati dalla regolamentazione, pertanto incoraggiava gli utilizzatori a porre particolare attenzione alle specificità dello strumento e, data la mancanza di garanzie, ad evitare di riporre i loro risparmi interamente nei citati *wallet*. Essa evidenziava inoltre che, essendo l’intero sistema basato su strumenti tecnologici, tra cui computer e *smartphone*, esponeva gli utilizzatori al rischio di diventare il bersaglio di hacker in grado di svuotare i relativi portafogli digitali, comportando ripercussioni patrimoniali potenzialmente disastrose. Un altro punto cui l’EBA ha voluto mettere in evidenza

---

<sup>141</sup> A. DE CONNO, *Criptovalute, riciclaggio e autoriciclaggio*, 2022 – <https://www.altalex.com/documents/news/2022/05/24/criptovalute-riciclaggio-autoriciclaggio>

<sup>142</sup> GAFI, *Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, Parigi, 2014, p. 4

<sup>143</sup> EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA opinion on ‘virtual currencies’*, 2014, p. 13

riguardava il possibile utilizzo illecito da parte delle organizzazioni criminali di tali canali, vista l'attraente prospettiva di operare nell'anonimato: le Autorità potrebbero decidere di bloccare e addirittura chiudere determinate piattaforme nel caso sorgessero sospetti di un utilizzo illegittimo di tali strumenti, uno scenario che metterebbe in difficoltà, tra gli altri, gli utenti estranei a tali dinamiche, i quali si vedrebbero sottratti dalla disponibilità i conti ed i relativi fondi anche per lungo tempo.<sup>144</sup> Le valute virtuali consentono il trasferimento di capitali in tutto il mondo, bypassando i soggetti obbligati che sarebbero in grado di evidenziare le situazioni a rischio, di conseguenza si prestano ad essere utilizzate nelle transazioni di merce illegale nel *dark web* e sempre più spesso vengono richieste nel pagamento dei riscatti riguardanti attacchi informatici alle grandi aziende.<sup>145</sup>

Ciò che spaventa di questo mondo è la relativamente ancora scarsa conoscenza dei meccanismi che stanno dietro alla gestione di tali sistemi e la facilità con cui si siano propagati nell'ultimo decennio, sottraendo ingenti risorse al controllo da parte dei soggetti obbligati. Il tema è stato affrontato di recente anche dalla Corte di Cassazione,<sup>146</sup> la quale sentenza ha confermato che l'investimento del denaro derivante da truffa per l'acquisizione di valuta virtuale può essere considerato alla stregua di un reimpiego di proventi di origine illecita in attività con finalità speculativa, facendo quindi rientrare il caso nella fattispecie di autoriciclaggio: la Corte ha specificato che le valute virtuali consentono di creare una riserva di valore, la quale può essere accantonata con finalità di semplice risparmio oppure con lo scopo di essere reinvestita, pertanto il perseguimento di un eventuale utile le ricollega al reintegro di risorse di origine illecita nell'economia legale. Tale scelta consente infatti di celare la provenienza del denaro e di ostacolarne la tracciabilità.<sup>147</sup> Si precisa, inoltre, che nonostante la disciplina antiriciclaggio abbia ampliato la platea dei soggetti obbligati ricomprendendo anche gli operatori in criptovalute, ad oggi esistono piattaforme legali che si sono allineate agli adempimenti richiesti e assolvono a tali obblighi, mentre altre vengono implementate al solo scopo di consentire alla criminalità organizzata di effettuare i relativi traffici illeciti, schermando l'identità degli utenti e l'oggetto delle compravendite. Si può pertanto concludere che sono presenti ancora vaste zone d'ombra

---

<sup>144</sup> EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA warns consumer on virtual currencies*, 2013

<sup>145</sup> F. FONTANA, *op. cit.*, p. 369

<sup>146</sup> Sentenza n. 27023 della II Sezione Penale, dep. Il 13 luglio 2022

<sup>147</sup> F. GRAZIANO, *Criptovalute, servono regole contro il rischio riciclaggio: cosa dice la Cassazione*, 2022 –

<https://www.agendadigitale.eu/documenti/cryptovalute-servono-regole-contro-il-rischio-riciclaggio-cosa-dice-la-cassazione/>

dovute alla mancanza di controlli in fase di accesso ad alcune nuove reti ed in relazione all'origine del denaro investito, infatti la Cassazione definisce tale modalità di investimento come l'ipotesi meno rischiosa per i criminali poiché garantisce la maggiore probabilità di buona riuscita dell'occultamento e della movimentazione delle risorse di origine illecita, consentendo loro di operare nell'anonimato.<sup>148</sup>

### 2.3.2 Soluzioni adottate per innalzare la trasparenza del sistema economico

Nonostante le alternative individuate sopra, il denaro contante rimane il primario mezzo di pagamento non tracciabile. A tal proposito è possibile individuare una serie di misure proposte a più riprese dalle Autorità con lo scopo di scoraggiare l'utilizzo di detto strumento e di trasferire la gran parte delle transazioni su circuiti elettronici, quindi tracciabili, per limitare le aree di opacità nei flussi finanziari.

Appurate le relazioni tra le variabili individuate dagli studi citati in apertura, il Legislatore ha tentato di perseguire varie strategie per ostacolare l'utilizzo illecito di denaro contante ed incrementare la trasparenza nel sistema dei pagamenti. Nel 2010 si sottolineava già l'importanza della tracciabilità delle transazioni come mezzo di contrasto del riciclaggio, pertanto con la Legge n. 136/2010 era stato dato avvio al *Piano straordinario contro le mafie*, recante disposizioni di fondamentale importanza nel tentativo di contrastare le infiltrazioni criminali nell'economia legale, in particolare nelle gare d'appalto pubbliche: con l'occasione era stato dichiarato inizialmente il conto corrente bancario o postale – quindi il bonifico proveniente da questi – quale unico strumento in grado di garantire l'identificazione dei soggetti e la tracciabilità dei flussi durante il perseguimento di opere pubbliche, successivamente ampliato ad ogni altro strumento idoneo a garantire le medesime caratteristiche.<sup>149</sup>

Nello stesso anno il GAFI si era pronunciato sulla questione del trasporto di denaro contante, aggiornando le disposizioni relative alle *best practices* che accompagnavano le Raccomandazioni Speciali – nello specifico la numero IX – sul finanziamento del terrorismo: esse imponevano agli Stati membri di mettere in atto le misure necessarie ad individuare il trasporto transfrontaliero di denaro contante o di altri strumenti negoziabili paragonabili, assicurando alle autorità competenti il potere di bloccare il trasferimento qualora sorgessero sospetti sul

---

<sup>148</sup> F. GRAZIANO, *loc. cit.*

<sup>149</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2010*, Roma, 2011, p. 20



possibile collegamento di tali risorse ad attività illecite oppure qualora fossero accompagnate da dichiarazioni erronee, con la previsione inoltre di adeguate sanzioni.<sup>150</sup> Tra le misure suggerite, al punto 68 venivano indicati macchinari per il riconoscimento delle banconote in base al numero di serie oppure l'apposizione sulle banconote di grosso taglio di *chip* integranti la tecnologia RFID, la quale avrebbe permesso l'identificazione delle stesse con apposite strumentazioni tramite le frequenze radio, oltre al fondamentale incoraggiamento dei sistemi di pagamento elettronici per limitarne a monte l'utilizzo.<sup>151</sup> Ad ogni modo, le autorità monetarie dovrebbero costantemente monitorare la diffusione del contante, specialmente dei biglietti di valore elevato, con la collaborazione degli istituti bancari che si occupano di trasporti transfrontalieri di valuta e che permettono di identificare eventuali nuove tendenze di trasferimento verso determinati Paesi.<sup>152</sup> Grazie alla loro attività infatti tali soggetti sono in grado di fornire importanti informazioni ai competenti organi operanti in ambito antiriciclaggio, una strategia che anche a livello nazionale si è rivelata vincente poiché è stata adottata da Banca d'Italia nelle indagini relative alla domanda di banconote di grosso taglio.<sup>153</sup>

Nell'individuazione dei trasferimenti transfrontalieri non dichiarati si è rivelato proficuo l'impiego delle unità cinofile, le quali non solo vengono impiegate nella ricerca di sostanze stupefacenti e di armi, ma possono essere appositamente addestrate per rilevare la presenza di denaro contante: ad oggi sono molti i Paesi che si affidano al citato ausilio, specialmente nelle verifiche effettuate al confine tra Stati Uniti e Messico per cui, grazie al *Programma Merida*, sono stati addestrati oltre 400 esemplari, i quali vengono impiegati durante i controlli doganali dei viaggiatori e dei loro bagagli in porti ed aeroporti, ma anche nei punti di snodo delle spedizioni, dato che la diversità del confezionamento dei pacchi postali permette di celare facilmente tale risorsa. Altri Paesi ricorrono invece a strumentazioni che impiegano i raggi X, in grado di velocizzare enormemente i controlli e di individuare il denaro nascosto persino all'interno di veicoli o altri supporti.<sup>154</sup>

L'evasione fiscale rappresenta uno dei punti principali connessi alla lotta contro il riciclaggio che si accentua nei periodi critici dell'economia, durante i quali la propensione a tenere

---

<sup>150</sup> GAFI, *Special Recommendations on Terrorist Financing*, 2004

<sup>151</sup> GAFI, *International Best Practices: Detecting and Preventing the Illicit Cross-Border Transportation of Cash and Bearer Negotiable Instruments*, Parigi, 2010, p. 14

<sup>152</sup> GAFI, *loc. cit.*

<sup>153</sup> A. CASSETTA - A. DI FILIPPO – V. ROVERSI, *op. cit.*, p. 15

<sup>154</sup> GAFI, *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*, Parigi, 2015, p. 85-86

determinati atteggiamenti che possano apportare beneficio al singolo generalmente registra una crescita.<sup>155</sup> Con la Legge n. 186 del 2014 è stata introdotta, a partire dall'anno successivo, la *voluntary disclosure* che consente ai soggetti interessati di regolare la propria posizione nei confronti del Fisco italiano attraverso la possibilità di autodenunciarsi spontaneamente alla Pubblica Amministrazione in quanto detentori di beni, capitali o altre attività finanziarie non dichiarate – specialmente all'estero – sui quali non sono state pertanto versate le imposte dovute: l'obiettivo di tale pratica è di incoraggiare i contribuenti a riparare agli errori passati, garantendo a coloro che decidessero di aderire alla citata collaborazione su base volontaria l'opportunità di effettuare una sanatoria, versando le imposte dovute e le sanzioni previste in misura ridotta. Nella stesura originaria si prevedevano due filoni distinti tra *voluntary disclosure* internazionale e nazionale, permettendo a persone fisiche o giuridiche, residenti in Italia o all'estero, di sanare la propria posizione relativa a redditi ed investimenti diversi detenuti in territorio nazionale o in altri Paesi. Come già accennato, i contribuenti avrebbero goduto di agevolazioni sul pagamento delle sanzioni e soprattutto si garantiva loro la completa esclusione da eventuali responsabilità penali in relazione ai reati tributari, di riciclaggio, di impiego di denaro o beni di origine illecita e di autoriciclaggio, da cui tali capitali avessero avuto origine.<sup>156</sup> È evidente che consentire una tale libertà puntasse a risvegliare il buon senso e l'onestà dei cittadini in grado di ammettere gli errori commessi e di ripartire da zero in modo pulito, il tutto donando loro piena fiducia, essendo il procedimento scaturito da una libera scelta.

Nel 2016 è stata avviata una seconda campagna nazionale ed internazionale denominata *voluntary disclosure bis*, la quale ha mantenuto le medesime promesse ma ha limitato la platea di soggetti che potevano accedervi ai contribuenti residenti in Italia oppure a coloro che avessero prestato la propria attività lavorativa all'estero, purché regolarmente iscritti all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) o in quanto lavoratori frontalieri. Due anni dopo è stata organizzata una *mini voluntary disclosure*, dedicata ai medesimi soggetti ma concernente esclusivamente i redditi da lavoro dipendente o autonomo ed i proventi derivanti dalla vendita di beni immobili precedentemente detenuti nel Paese presso cui essi svolgevano la propria attività.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> N. MAINIERI, *op. cit.*

<sup>156</sup> S. DE BENEDETTIS – N. PISANU, *Voluntary disclosure: cos'è e come funziona la collaborazione volontaria*, 2020 – <https://www.agendadigitale.eu/documenti/voluntary-disclosure-cose-e-come-funziona-la-collaborazione-volontaria/>

<sup>157</sup> IPSOA, *Voluntary disclosure* – <https://www.ipsoa.it/wkpedia/voluntary-disclosure>

Si sottolinea che tale facoltà era limitata ai soggetti rispetto ai quali non fossero stati avviati procedimenti formali di indagine o accertamento da parte degli organi amministrativi o penali, in quanto l'obiettivo rimaneva l'incremento della trasparenza incoraggiando la collaborazione da parte dei cittadini e non quello di offrire vie di fuga a coloro i quali presentassero una situazione ormai compromessa.<sup>158</sup>

Nel 2020 un comitato di esperti nominati dal Governo si era occupato della redazione di un documento presentato al Presidente del Consiglio in carica, contenente alcune proposte per rilanciare l'economia italiana nel biennio 2020-2022, tra cui si citava una nuova finestra dedicata alla collaborazione volontaria allo scopo di far riemergere il denaro contante accantonato e celato nel territorio italiano, sebbene nella successiva Legge di Bilancio non vi sia stato fatto alcun riferimento.<sup>159</sup> Anche in base alla proposta della più recente Legge di Bilancio sembrava dovesse essere avviata una nuova campagna di collaborazione volontaria con l'obiettivo di recuperare capitali, nazionali o esteri, non dichiarati per poterne usufruire in diversi ambiti; la novità rispetto alle regole previste negli intervalli precedenti era costituita dall'estensione al mondo delle criptovalute, sul quale permangono ancora estese zone d'ombra.<sup>160</sup>

Il Governo italiano ha inoltre tentato di implementare strategie che incoraggiassero l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici, promettendo un ritorno sulle spese sostenute a titolo di rimborso, dapprima con l'iniziativa del *Cashback* di Stato e successivamente rivedendo le disposizioni relative alla detraibilità di alcune spese in sede di dichiarazione dei redditi.

Con l'approvazione della Legge di Bilancio del 2020 è stato dato avvio al Piano "Italia *Cashless*", il quale prevedeva il riconoscimento di alcuni incentivi per incoraggiare le transazioni effettuate tramite gli strumenti elettronici di pagamento. Gli obiettivi principali consistevano nell'ostacolare la propagazione dell'evasione fiscale, legata ad un utilizzo intensivo del denaro contante, e nel tentativo di far ripartire l'economia, che aveva registrato una battuta d'arresto importante durante la crisi pandemica. L'iniziativa maggiormente nota del programma è il *Cashback* che prevedeva un rimborso pari al 10 per cento dell'ammontare delle operazioni eseguite con carte di pagamento, per un massimo di 15 euro ciascuno e per un totale di 150 euro al raggiungimento del numero previsto di transazioni al termine del periodo indicato. Inoltre, era stato implementato un *Super Cashback* ulteriore per i 100.000 cittadini che avessero effettuato il

---

<sup>158</sup> S. DE BENEDICTIS – N. PISANU, *op. cit.*

<sup>159</sup> S. DE BENEDICTIS – N. PISANU, *op. cit.*

<sup>160</sup> L. LUMIA, *Legge di bilancio 2023: flat tax, voluntary disclosure, condono cartelle, 2022* – <https://it.linke-din.com/pulse/legge-di-bilancio-2023-flat-tax-voluntary-disclosure-condono-lumia>

maggior numero di transazioni nel semestre di riferimento e l'iniziativa parallela della Lotteria degli scontrini, la cui partecipazione era aperta a consumatori e negozianti con premi settimanali e mensili. Inizialmente era stato annunciato un intervallo sperimentale per il periodo natalizio, nello specifico dall'8 dicembre 2020 al 31 dicembre 2020, che prevedeva il raggiungimento di almeno dieci transazioni per poter accedere al rimborso, mentre in seguito il programma è stato impostato su base semestrale con la necessità di raggiungere le cinquanta transazioni totali. Tale iniziativa era aperta a tutte le persone fisiche maggiorenni residenti in Italia e non prevedeva alcuna limitazione riguardo alla tipologia di beni e servizi acquistati, purché ciò avvenisse in esercizi commerciali fisici, infatti erano esclusi gli acquisti *online* e le spese sostenute tramite l'addebito in conto corrente. Il consumatore, a seguito dell'iscrizione nell'apposito portale attraverso l'identità digitale, era chiamato ad indicare le carte di pagamento che intendeva utilizzare, tra cui potevano ricomprendersi carte di credito, carte di debito e carte prepagate; dopo la scadenza del periodo previsto avrebbe ricevuto, se spettante, il rimborso accumulato entro sessanta giorni direttamente sull'IBAN indicato in sede di registrazione.<sup>161</sup>

Al termine del primo semestre ed a seguito di un cambiamento nei vertici del Governo, si è optato per la sospensione della campagna, al fine di recuperare i circa 3 miliardi di euro inizialmente allocati per i due semestri successivi previsti dal citato Piano. Alcuni esponenti del partito proponente l'iniziativa avevano criticato la scelta ritenendo tale cancellazione un errore, poiché i dati mostravano come il programma avesse avuto un ottimo riscontro specialmente tra i consumatori più giovani e si stimava che esso avrebbe agevolato il raggiungimento entro la fine del 2022 di un ritorno per lo Stato pari a 2,5 miliardi di euro, senza la necessità di introdurre nuove voci all'imposizione fiscale.<sup>162</sup> La giustificazione fornita dal Premier in carica consisteva invece nell'evidenziare come suddetta misura destinasse tendenzialmente gran parte delle risorse verso le aree geografiche ed i consumatori caratterizzati da un reddito medio-alto, infatti si registra una maggiore diffusione dei mezzi di pagamento elettronici nel nord Italia, specialmente nelle grandi città, diversamente dalle famiglie di operai e disoccupati o di persone anziane le quali fanno maggior affidamento sul denaro contante. Il rischio era quindi di incrementare la distanza sociale ed economica tra famiglie ricche e povere, apportando benefici soprattutto alle prime, le quali generalmente presentano una propensione al consumo inferiore, di

---

<sup>161</sup> D. CIMAGLIA, *Piano Italia Cashless: ecco di cosa si tratta*, 2020 – <https://www.consumatori.it/news/piano-italia-cashless-ecco-cosa-tratta/>

<sup>162</sup> ILPOST.IT, *Il governo vuole sospendere il "cashback"*, 2021 – <https://www.ilpost.it/2021/06/29/cashback-fine-luglio/>

conseguenza l'effetto atteso sul PIL non sarebbe stato positivo a sufficienza per coprire i costi dell'iniziativa. Era stato sottolineato, infine, come una quota attorno al 73 per cento delle famiglie sostenesse già spese di gran lunga superiori al tetto stabilito dal programma, perciò non avrebbero registrato un incremento nell'utilizzo dei pagamenti elettronici rispetto a quanto precedentemente messo in pratica, contrariamente ai nuclei meno abbienti che probabilmente non utilizzavano le carte di pagamento in misura sufficiente ad ottenere l'intero rimborso poiché l'importo era al di fuori delle loro disponibilità.<sup>163</sup>

Sul finire del 2021 la proposta è tornata a farsi presente a più riprese, aprendo anche alla possibilità di rivederne le condizioni e ribadendo come l'iniziativa fosse stata utile per far tornare parte dei consumatori, che in periodo pandemico si erano necessariamente affidati ai colossi dell'*e-commerce*, ad acquistare negli esercizi commerciali locali, nonché come la misura avesse avvicinato agli strumenti di pagamento elettronici alcuni soggetti che prima non vi facevano ricorso, stimolati dall'opportunità di un successivo ritorno. Il punto centrale dei sostenitori del *Cashback* stava nella creazione di un circolo virtuoso, spinto dalla ripartenza economica e dai pagamenti elettronici che avrebbero limitato l'espansione dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale: infatti, sebbene essa apporti vantaggi nell'immediato agli evasori, comporta un grosso danno per la collettività, di conseguenza i benefici della misura si sarebbero evidenziati nel lungo periodo, a seguito di un rinnovamento economico-culturale.<sup>164</sup>

L'anno successivo, dopo aver chiarito vari aspetti e raccolto le informazioni necessarie, l'esame dei dati da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha dimostrato che, per quanto l'obiettivo fosse onorevole, la misura aveva raggiunto risultati meno netti del previsto ed era stata studiata in maniera non corretta poiché il costo dell'iniziativa, pari a 4,75 miliardi di euro, risultava superiore al potenziale recupero sul gettito fiscale evaso, facendo quindi perdere più risorse rispetto a quanto potenzialmente recuperabile. D'altra parte, si riconosce che il Programma ha concorso all'incremento dei pagamenti elettronici, ma si attribuisce tale crescita alla prosecuzione di un *trend* già avviato e che continua la sua ascesa anche in assenza di tale iniziativa.<sup>165</sup> La costruzione del *Cashback* aveva comportato una crescita nel numero delle

---

<sup>163</sup> HUFFPOST, *Il cashback divide Conte e Draghi*, 2021 – [https://www.huffingtonpost.it/entry/il-cashback-divide-conte-e-draghi\\_it\\_6176e5efe4b03072d6fa3b24/](https://www.huffingtonpost.it/entry/il-cashback-divide-conte-e-draghi_it_6176e5efe4b03072d6fa3b24/)

<sup>164</sup> C. GHIDOTTI, *Giuseppe Conte su Cashback e acquisti online*, 2021 – <https://www.punto-informatico.it/giuseppe-conte-cashback-acquisti-online/>

<sup>165</sup> L. CAPONE, *Il Cashback per combattere l'evasione? Uno spreco di soldi, dice il Mef*, 2022 – <https://www.ilfoglio.it/economia/2022/01/18/news/il-cashback-per-combattere-l-evasione-uno-spreco-di-soldi-dice-il-mef-3554053/>

transazioni ma una diminuzione nell'importo medio delle stesse, essendo i consumatori tenuti al raggiungimento di un numero minimo nel semestre per poter ottenere il rimborso. D'altra parte, non sono stati rilevati cambiamenti mediamente significativi rispetto alle tendenze passate nei pagamenti effettuati nei settori né ad alta né a bassa propensione all'evasione, per quanto in alcuni ambiti considerati più propensi ad evadere, tra cui la ristorazione e le strutture ricettive, si siano registrati effetti positivi incoraggianti.<sup>166</sup>

Un altro comparto in cui spesso si riscontra la possibilità di vedersi offerto uno sconto sul costo della prestazione, a fronte di un pagamento in contanti e in assenza dell'emissione della relativa ricevuta oppure solo per una quota dell'intero importo, è il settore medico privato. In Italia è possibile portare in detrazione in dichiarazione dei redditi le spese mediche sostenute durante l'anno d'imposta per un importo superiore alla franchigia di 129 euro, su cui si ottiene un rimborso pari al 19 per cento del totale eccedente detta soglia. Il 1° gennaio 2020 la normativa fiscale riguardante la detrazione di tali spese, le quali comprendono l'acquisto di farmaci e dispositivi medici oltre a visite e prestazioni specialistiche fornite presso strutture pubbliche o private, ha registrato una rilevante novità in quanto a partire dalla dichiarazione dei redditi dell'anno successivo si sarebbero potute portare in detrazione solamente le spese il cui versamento fosse stato effettuato per il tramite di un mezzo di pagamento tracciabile, quindi via bonifico, assegno, carte di pagamento, *smartphone* oppure *online*, dietro presentazione del documento di spesa adeguatamente compilato e della "prova di pagamento", ossia la ricevuta del POS oppure l'estratto conto bancario o anche l'SMS ricevuto dalla banca a conferma dell'eseguita operazione, a meno che non fosse stato già annotato nella ricevuta fiscale il mezzo di pagamento utilizzato. Fanno eccezione gli acquisti di farmaci e dispositivi medici, unitamente alle prestazioni sanitarie eseguite in ospedali pubblici o in strutture private convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale, per le quali è ancora possibile regolare il pagamento in denaro contante e detrarre la relativa spesa.<sup>167</sup> Nelle dichiarazioni del 2021 si è registrata una forte diminuzione degli oneri detraibili, passando dai 32 miliardi dell'anno d'imposta 2019 ad appena 27,2 miliardi di euro: il calo è dovuto in piccola parte dalla revisione di alcune spese per le quali la detrazione è legata al reddito complessivo del contribuente, tra cui i premi assicurativi, le spese d'istruzione, universitarie e funebri e le erogazioni liberali ad associazioni sportive, onlus

---

<sup>166</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione*, Roma, 2021, p. 49

<sup>167</sup> AGENZIA DELLE ENTRATE, *La tua dichiarazione precompilata – Spese sanitarie* – <https://info730.agenziaentrate.it/portale/web/guest/spese-sanitarie>

ed enti diversi; la corposa restante parte è invece connessa al nuovo obbligo di pagamento tracciabile delle spese mediche, le quali hanno registrato una diminuzione pari al 16,5 per cento, sebbene essa sia dovuta anche al rallentamento di tutti i settori – compreso quello sanitario – nel periodo pandemico, durante il quale sono state spesso rimandate prestazioni ritenute non urgenti per non aggravare ulteriormente la situazione critica che stavano vivendo le strutture ospedaliere.<sup>168</sup>

Oltre all'evasione fiscale esiste la componente del sommerso rappresentata dall'evasione contributiva, legata al mondo del lavoro irregolare: anche in quest'ambito sono state intraprese alcune misure per innalzare la trasparenza dei pagamenti degli stipendi e, di conseguenza, degli effettivi redditi percepiti dai cittadini. Come già citato precedentemente, in occasione dell'abbassamento della soglia massima concessa ai pagamenti in denaro contante proposta nel 2011 a 1.000 euro, sono stati necessariamente coinvolti dalla misura gran parte degli stipendi e delle pensioni del nostro Paese, poiché la regolamentazione ricomprendeva tutte le tipologie di riscossioni. Di conseguenza essa ha imposto ai cittadini che sino a quel momento erano privi di rapporti bancari di intraprenderne, vista la rinnovata necessità di effettuare i pagamenti di ammontare superiore alla citata soglia esclusivamente tramite mezzi tracciabili, quindi tramite bonifico o assegno. Inizialmente alle imprese operanti nel settore privato era concesso di continuare a versare gli stipendi di importo inferiore a 1.000 euro in denaro contante, contrariamente a pensionati e lavoratori della Pubblica Amministrazione ai quali sin dal 1° luglio 2012 era previsto unicamente il versamento per via telematica.<sup>169</sup> Successivamente, con la Legge di Bilancio per il 2018, tale imposizione è stata estesa a tutti i tipi di retribuzione, indipendentemente dall'importo e dalla tipologia di contratto di lavoro subordinato instaurato, ostacolando così l'attuazione di alcuni stratagemmi precedentemente esercitati dai datori di lavoro secondo cui dichiaravano tramite le buste paga un determinato compenso per poi corrispondere un ammontare differente o addirittura nullo. Sono tuttavia previste alcune eccezioni nelle quali il pagamento in contanti è ancora concesso, rappresentate da contratti peculiari tra cui quelli di collaborazione domestica o di *stage*, i quali seguono le disposizioni fissate dalla disciplina specifica, e da somme diverse dalla retribuzione del lavoratore al pari dei rimborsi spesa quando previsti. Ad ogni modo, per ricomprendere anche dette tipologie di rapporti lavorativi, in alcuni

---

<sup>168</sup> D. AQUARO – C. DELL'OSTE, *Nel 730 nuovo test-tagliola per le spese sanitarie tracciabili in IlSole24Ore*, 2022 – <https://www.ilsole24ore.com/art/nuovo-test-le-spesa-sanitarie-tracciabili-AExFtuZB>

<sup>169</sup> SOSCONSUMATORI, *op. cit.*

casi sono previste alcune agevolazioni fiscali – ad esempio nell’assunzione di colf e badanti – nel caso di versamento delle retribuzioni tramite mezzi di pagamento tracciati.<sup>170</sup>

La scelta di concedere il versamento degli stipendi esclusivamente tramite mezzi tracciabili, unitamente agli scambi informativi tra Autorità a seguito delle comunicazioni obbligatorie rese dai datori di lavoro, risulta utile anche nell’innalzamento della trasparenza rispetto ai redditi percepiti dai cittadini ed a determinate categorie di spesa da loro sostenute: tutto questo circuito ha permesso di implementare negli ultimi anni un sistema che agevola la presentazione in via autonoma della dichiarazione dei redditi tramite i dati precompilati, ma soprattutto altri tipi di servizi che includono la possibilità di ottenere l’attestazione ISEE direttamente dal sito dell’INPS, la quale consente ai cittadini che ne hanno diritto di vedersi riconosciute alcune agevolazioni basate sulla situazione economica del nucleo familiare. Specialmente nell’ultimo caso è di fondamentale importanza concedere l’accesso a determinate prestazioni esclusivamente a chi ne ha effettivamente i requisiti, di conseguenza la rinnovata trasparenza consente alle autorità preposte di effettuare controlli più mirati, avendo a disposizione pressoché la totalità dei dati di riscontro nei propri archivi.

Tutte le menzionate iniziative si scontrano con gli oneri bancari, la cui entità diviene spesso preponderante in considerazione soprattutto delle fasce di popolazione economicamente più deboli, pertanto, come evidenziato nella precedentemente citata lettera della Vicepresidente Mersch, per stimolare l’utilizzo di determinati strumenti sarebbe necessario studiare alcune misure parallele: da un lato può risultare utile ideare accorgimenti per alleggerire il peso di tali oneri e limitare la distanza rappresentata dal *trade off* tra il costo dell’utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici e la gratuità del denaro contante, al pari dei sussidi e delle agevolazioni ipotizzate nello studio di Russo, mentre dall’altro è necessario valutare la proposta considerando i costi della soluzione rispetto ai benefici che essa può apportare.

---

<sup>170</sup> C. CERVI, *Si può pagare lo stipendio in contanti?*, 2023 – <https://www.money.it/si-puo-pagare-lo-stipendio-in-contanti>



### 3. Uno studio empirico tra la circolazione del contante ed il rischio di riciclaggio

Nei capitoli precedenti sono stati identificati i punti di forza della moneta elettronica tracciabile ed i vantaggi che il ricorso a tali mezzi di pagamento può apportare agli individui sotto forma di comodità, sicurezza ed efficienza dei pagamenti, ma anche e specialmente alla collettività: si tratta infatti di strumenti che limitano le occasioni per criminali ed evasori in cui poter attuare condotte illecite, incrementando il gettito fiscale ipotizzabile dello Stato, gettito che viene successivamente reso disponibile per essere distribuito nelle varie sfere concernenti la spesa pubblica. Sono state inoltre delineate le caratteristiche – in particolar modo ciò che le istituzioni percepiscono come debolezze – insite in un utilizzo intensivo del denaro contante, nello specifico in relazione alle potenziali zone d’ombra che il suo impiego produce. Ciononostante, alcuni studi pubblicati dalla Banca Centrale Europea hanno evidenziato come, nella maggior parte dei Paesi comunitari, il mezzo di pagamento preferito rimane tuttora il contante: infatti, sebbene per anni siano state diffuse previsioni riguardanti un atteso graduale restringimento della circolazione di banconote e monete a favore di carte di pagamento e prodotti similari, le evidenze hanno dimostrato che la loro produzione non si è mai fermata ed il volume di denaro contante circolante conta ad oggi un valore vicino ai 1.600 miliardi di euro.

Si possono individuare tre studi che si sono occupati principalmente dell’analisi dell’utilizzo del denaro contante e degli altri strumenti di pagamento. Gli studi sopracitati, allo scopo di esaminare le abitudini delle famiglie residenti nell’area Euro, hanno richiesto ad un campione di cittadini maggiorenni di tenere una sorta di diario nel quale riportare le transazioni eseguite unitamente ad alcune informazioni aggiuntive, chiedendo loro altresì di compilare un questionario relativo alle loro preferenze nella gestione quotidiana dei pagamenti. La prima indagine, intitolata «*Study on the use of cash by households in the euro area*» e nota come SUCH, riportava le evidenze raccolte nel 2016;<sup>171</sup> successivamente e con alcuni aggiustamenti è stato pubblicato lo «*Study on the payment attitudes of consumers in the euro area*», conosciuto anche come SPACE, il quale ha raggiunto la sua seconda edizione raccogliendo dapprima i dati aggiornati al

---

<sup>171</sup> H. ESSELINK – L. HERNÁNDEZ, *The use of cash by households in the euro area*, 2017

2019 con l'inclusione dell'operatività *online* e nella seguente le evidenze più recenti osservate nel 2022.

In base ai risultati dell'ultimo studio SPACE II si può notare che nei due trienni intercorsi tra i progetti la quota rappresentata dai pagamenti in contanti è mediamente diminuita sia rispetto al numero di transazioni eseguite, sia in relazione al valore delle stesse, in favore di un maggiore ricorso a carte di pagamento ed altri strumenti assimilati; tuttavia, è emerso che ad oggi il 59 per cento delle transazioni viene ancora effettuato in contanti per un valore pari al 42 per cento del totale delle negoziazioni.<sup>172</sup> Per quanto concerne l'Italia è possibile notare che per entrambe le poste continua a collocarsi sopra la media europea, in quanto il numero delle transazioni in contante corrisponde al 69 per cento per un importo che costituisce il 49 per cento del totale, sebbene anch'essa stia seguendo un trend discendente rispetto agli anni precedenti.

I risultati degli studi sopra citati sono frutto dell'interrogazione di un campione rappresentativo della popolazione europea, perciò costituiscono solo una parte della complessità delle attitudini di pagamento diffuse nella Zona Euro: per ricavare i dati ufficiali istituzionali di un Paese è necessario fare riferimento ai *report* annuali redatti dalle autorità competenti, principalmente le *Financial Intelligence Units*, che in genere sono in grado di mostrare un quadro più completo della relativa economia nazionale. Su questo punto sorge però una differente questione poiché tali relazioni sono di difficile comparazione tra i vari Paesi su diversi aspetti: sebbene ogni disciplina domestica sia di derivazione europea, la quale stabilisce delle linee guida e degli *standard* minimi validi per tutti gli Stati membri, ciascuno di essi procede alla definizione delle metodologie e delle procedure più consone al relativo panorama sociale, economico e finanziario, sia per quanto concerne la disciplina specifica dei presidi antiriciclaggio, sia rispetto alla redazione concreta dei documenti stessi, i quali pongono l'attenzione sulle questioni maggiormente rilevanti nel sistema economico di riferimento. Sotto questo punto di vista, l'Italia ancora una volta si distingue per l'ampiezza informativa che i Rapporti Annuali dell'UIF raccolgono, evidenziando tra le altre le Segnalazioni di Operazione Sospetta originate dall'osservazione dell'utilizzo del contante, la cui rilevanza nel citato ambito viene da sempre ribadita: nonostante non si tratti dell'unica realtà adoperante la limitazione del ricorso al contante quale misura antievasione, altri Paesi come la Spagna o la Francia che hanno optato per rimedi similari, nei *report* pubblicati non evidenziano tali informazioni con il medesimo grado di dettaglio.

---

<sup>172</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area - 2022*, p. 13

Il *Supranational Risk Assessment Report* ha l'obiettivo di individuare le debolezze a cui è esposto il mercato europeo rispetto alle minacce di riciclaggio del denaro sporco e di finanziamento del terrorismo, guardando sia alla cornice normativa, sia alle scelte attuative adottate dagli Stati membri, le quali possono differire in quanto si garantisce loro piena autonomia nell'identificazione delle misure di mitigazione ritenute più consone all'ambiente circostante: si possono infatti individuare Paesi che optano per una normativa più stringente, mentre altri lasciano maggiori spazi di manovra agli agenti economici operanti sul mercato, tenendo comunque conto delle raccomandazioni emanate a livello sovranazionale.<sup>173</sup> Ciò che emerge nella quasi totalità di indagini effettuate in tale ambito e che viene riconfermato dalla relazione in esame è che il denaro contante rimane il mezzo di pagamento tuttora più utilizzato per attuare condotte illecite, siano esse mirate a riciclare denaro o finanziare organizzazioni terroristiche. Diverse sono le motivazioni, tra le quali la mancanza di chiarezza nella regolamentazione e nelle necessarie misure di controllo, ma il motivo principale è ravvisabile nel fatto che gli Stati europei non hanno adottato un indirizzo comune, poiché solo alcuni hanno implementato delle limitazioni ai pagamenti in contante o hanno introdotto l'obbligo di rendicontazione delle transazioni che ne fanno ricorso, pertanto coloro che tentano di delinquere hanno la possibilità di trasferire i loro traffici sfruttando tali differenze legislative a loro vantaggio.<sup>174</sup>

Nell'ultimo aggiornamento è stato evidenziato che sebbene in anni recenti il peso delle transazioni effettuate in contanti abbia registrato una diminuzione, la domanda di banconote è andata in controtendenza ed ha intrapreso una direzione crescente nonostante la fase di stallo verificatasi nel periodo pandemico, durante il quale il denaro contante ha assunto prevalentemente il ruolo di riserva di valore visto il clima di incertezza dilagante.<sup>175</sup> La minaccia principale insita nel ricorso a suddetto strumento è dovuta al totale anonimato che garantisce ed i settori più attenzionati risultano essere quelli in cui si registra un'elevata operatività in contanti, specialmente nel caso in cui i pagamenti prevedano l'utilizzo di banconote di valore rilevante. La Commissione Europea nel tempo ha annunciato l'attuazione di alcune politiche con l'obiettivo di evidenziare soluzioni per limitare le distinzioni nell'operato delle varie FIU: nel suo

---

<sup>173</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Bruxelles, 2017, p. 3

<sup>174</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *ivi*, p. 6.

<sup>175</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Bruxelles, 2022

programma di attività, nella prima stesura del *Report*, aveva inserito l'individuazione di misure per incrementare la trasparenza delle transazioni in denaro contante, aprendo alla possibilità di individuare una comune soglia a tali pagamenti per limitare le opportunità di arbitraggio e di uniformare i controlli alle frontiere tra i vari Stati membri; essa aveva inoltre previsto l'implementazione di schemi operativi che migliorassero la cooperazione tra le unità finanziarie e le varie autorità competenti, eliminando eventuali ostacoli ad un corretto scambio informativo tra le stesse e proponendo, tra gli altri, l'ampliamento dei poteri delle FIU, allo scopo di raggiungere un'estensione paritaria nei diversi Paesi, ma soprattutto la standardizzazione dell'attività di segnalazione delle operazioni sospette e della raccolta dei dati statistici. Per quanto la direzione intrapresa sia corretta, ad oggi non si può ritenere che sia stata raggiunta l'armonizzazione sperata, poiché permangono tuttora importanti differenze.<sup>176</sup>

In ragione delle motivazioni sin qui descritte, di seguito si tenterà di giustificare le relazioni precedentemente individuate limitatamente al sistema economico italiano attraverso una verifica empirica che si avvale dei dati ufficiali estrapolati principalmente da quanto reso disponibile dall'Unità di Informazione Finanziaria, con l'obiettivo di evidenziare una correlazione tra l'utilizzo del contante registrato nelle diverse fasi economiche accompagnate da differenti scelte nel tetto massimo, il numero di segnalazioni di operazione sospetta pervenute ed il peso delle componenti dell'economia non osservata.

### **3.1 La circolazione del contante e le relative comunicazioni**

Come più volte sottolineato in precedenza, nell'attività di prevenzione e contrasto si riserva sempre un'attenzione particolare al denaro contante, essendo per sua natura il mezzo di pagamento che consente a criminali ed evasori di sfuggire agevolmente al controllo da parte dei soggetti obbligati. Si sottolinea che il ricorso a tale strumento non è da ritenersi illecito nella sua totalità, l'obiettivo dell'attività di prevenzione e contrasto è piuttosto di individuare la quota eccedente a ciò che si considera un utilizzo fisiologico dello stesso, ossia legato alla gestione delle ordinarie spese di gestione.

Una prima variabile importante è costituita dal numero di segnalazioni di operazioni sospette, ravvisabile all'interno dei Rapporti Annuali pubblicati dall'Unità di Informazione Finanziaria. Tali

---

<sup>176</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *loc. cit.*

dati racchiudono la totalità di segnalazioni pervenute all'UIF da parte dei soggetti segnalanti in merito ai reati di riciclaggio, finanziamento del terrorismo e finanziamento dei programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa, ma evidenziano anche ulteriori suddivisioni rispetto alla tipologia di soggetto da cui sono pervenute, le zone geografiche coinvolte e una distinzione tra strumenti di pagamento impiegati da cui si evince la quota di segnalazioni originate dall'utilizzo di denaro contante.

Quanto alle segnalazioni di operazioni sospette totali, sono disponibili i relativi dati numerici a partire dalla fine degli anni Novanta, mentre per quanto concerne la suddivisione delle stesse con evidenza delle segnalazioni relative al contante si deve attendere il 2008, anno in cui l'UIF avvia la sua attività di controllo subentrando al suo predecessore, l'Ufficio Italiano dei Cambi, e a seguito della riforma dei relativi poteri e competenze.

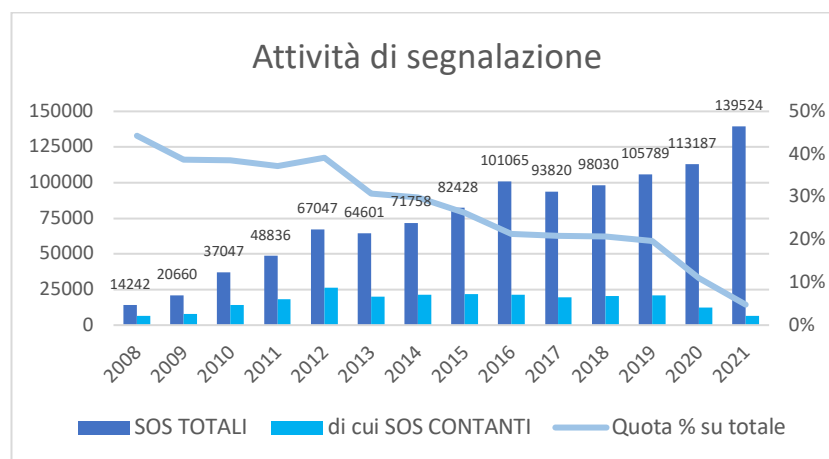


Grafico 3.1 – Segnalazioni di operazioni sospette<sup>177</sup>

Limitandosi ad una valutazione numerica della citata attività di *reporting* e considerandone esclusivamente i valori assoluti, si può notare che le segnalazioni totali hanno seguito una crescita piuttosto sostenuta e stabile nel ventennio appena trascorso, legata specialmente al miglioramento della qualità dei presidi messi in atto dai soggetti segnalanti, alla graduale estensione delle categorie di operatori del mercato coinvolti e chiamati ad effettuare una sempre più penetrante attività di controllo nello svolgimento della loro regolare attività professionale e, da ultimo, all'accrescimento dell'attenzione riservata a determinati aspetti che si sono

<sup>177</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2008-2021.

dimostrati rilevanti nel contrasto dei citati reati, ma alla cui realizzazione si è pervenuti a seguito di una progressiva evoluzione.

Passando al commento dei dati relativi alle segnalazioni di operazioni sospette derivanti da un utilizzo anomalo del denaro contante, si osserva un andamento più altalenante, che assume maggior significato in termini relativi, ossia considerando la quota percentuale rappresentata dalle stesse rispetto alle segnalazioni totali: sebbene il valore assoluto delle citate segnalazioni avesse registrato una crescita iniziale, dal Grafico 3.1 è possibile notare che in termini relativi l'andamento è di fatto rappresentato da un trend discendente, il quale ha registrato un rallentamento con conseguente stabilizzazione tra il 2016 ed il 2019, ossia in corrispondenza degli anni in cui la soglia di utilizzo del contante era stata innalzata a 3.000 euro, per poi riprendere la discesa negli anni successivi.

Quanto appena descritto si collega ad un altro aspetto rilevante, portato alla luce dalle Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate (S.A.R.A.), le quali prevedono l'invio su base mensile da parte degli intermediari finanziari dei dati relativi all'operatività in entrata e in uscita, suddivisi seguendo criteri specifici stabiliti dall'UIF, allo scopo di individuare tendenze a livello macroeconomico: suddette comunicazioni raccolgono le evidenze relative alle transazioni eseguite dalla clientela, dapprima nel caso in cui superassero cumulativamente i 15.000 euro mensili, mentre a partire dal 2021 tale soglia è stata ridimensionata nella misura di 5.000 euro. Tra le informazioni rese si richiede l'indicazione degli strumenti di pagamento a cui è stato fatto ricorso e della tipologia di operazione, oltre a notizie dettagliate sulle aree geografiche, i settori economici ed i soggetti coinvolti.<sup>178</sup> La particolarità e l'utilità intrinseca di tali informazioni ai fini antiriciclaggio si ritrova nell'indicazione dell'ammontare di contante utilizzato, anche qualora ciò rappresenti solo una quota dell'intera operazione, pertanto dette comunicazioni forniscono un'importante indicazione riguardo il volume di contanti gestito dagli enti creditizi e dagli altri intermediari finanziari, il quale di conseguenza è sottoposto alla loro attività di vigilanza. Si specifica che tale importo è in gran parte rappresentato dai versamenti, in genere provenienti da gestori di attività commerciali, rispetto a quanto attribuibile ai prelievi di denaro contante che, essendo tendenzialmente di ammontare inferiore e più frammentati, spesso non rientrano nelle citate comunicazioni in quanto permangono sotto la soglia di rilevanza.

---

<sup>178</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2021*, Roma, 2022, p. 67 ss.

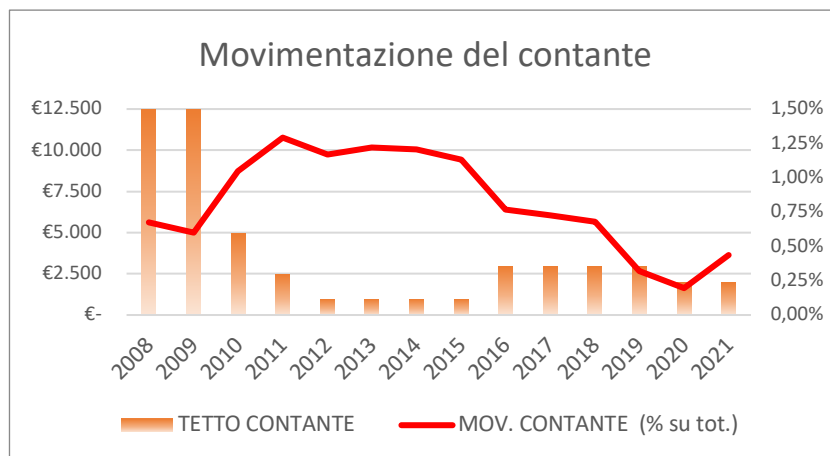


Grafico 3.2 – Segnalazioni S.A.R.A.<sup>179</sup>

Per quanto la quota rappresentata dal denaro contante sulla movimentazione complessiva degli intermediari sia sempre stata piuttosto contenuta, attestandosi attorno all'unità percentuale, è possibile notare come il relativo andamento sia variato in corrispondenza delle modifiche al tetto massimo delle transazioni che ne fanno ricorso: con la graduale diminuzione della soglia autorizzata, i soggetti operanti sul mercato sono stati costretti a far transitare la maggior parte del denaro contante presso gli intermediari abilitati per effettuare i pagamenti necessari. A riprova di quanto sopra, nel Grafico 3.2 si individuano i valori superiori tra il 2011 ed il 2015, anni in cui il tetto era passato momentaneamente a 2.500 euro per poi scendere al minimo storico di 1.000 euro. A seguito dell'innalzamento di detto importo si nota invece una caduta nella curva, che dal 2016 intraprende una direzione discendente: con restrizioni meno severe alla circolazione del contante si concede una maggior libertà nei pagamenti all'interno del mercato, pertanto gli agenti economici non sono obbligati a rivolgersi agli intermediari ma sono in grado di regolare direttamente una fetta superiore degli impegni economici sorti. Si potrebbe pensare che il calo dell'ammontare di denaro contante transitato per gli intermediari possa essere giustificato da una diminuzione dello stesso in circolazione, ma tale ipotesi è smentita dalle serie storiche relative alla produzione e ai ritiri di monete e banconote, di seguito evidenziati nel Grafico 3.3.

<sup>179</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2008-2021

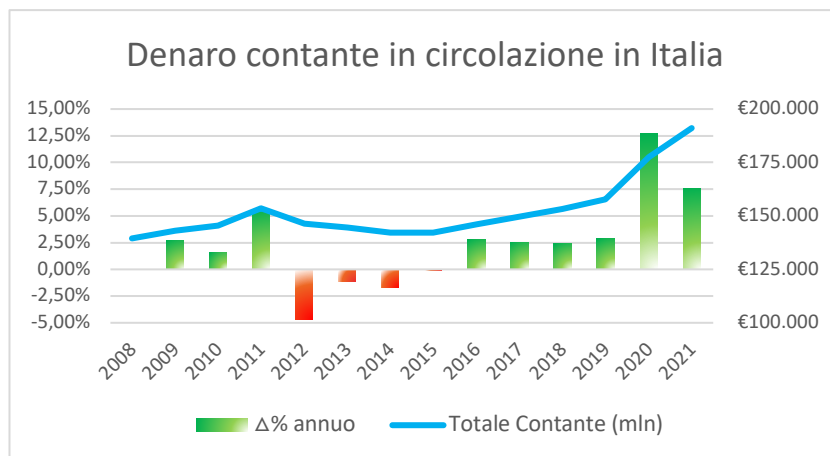


Grafico 3.3 – Banconote e monete in circolazione in Italia<sup>180</sup>

Osservando i dati relativi al denaro contante circolante in Italia, resi disponibili all'interno del *database* della Banca Centrale Europea, è possibile apprezzare come tra il 2008 ed il 2021 la circolazione netta – calcolata come la differenza tra emissioni e ritiri effettuati da Banca d'Italia – abbia quasi sempre registrato una variazione positiva, ad esclusione della parentesi verificatasi in occasione del restringimento della soglia tra il 2012 ed il 2015, durante la quale c'è stato un effettivo rallentamento della produzione. Ciò ha portato ad un ammontare di contante in circolazione sempre maggiore, superando nel 2021 il valore di 191 miliardi di euro. I dati in esame, messi a confronto con le comunicazioni S.A.R.A. relative al contante e tenendo conto che le medesime banconote possono transitare più volte presso i soggetti citati nell'arco di un anno, evidenziano che l'ammontare di contante vagliato dai controllanti è sempre inferiore: negli ultimi anni si può persino individuare una quota dello stesso che non entra mai nel circuito bancario, rimanendo esente dalle relative verifiche. Inoltre, confrontando i Grafici 3.2 e 3.3, si può evidenziare come nella finestra in cui il tetto era stato fissato nell'importo minore, nonostante la diminuzione di denaro in circolazione, si è registrato il maggior volume di transito dello stesso presso gli intermediari.

<sup>180</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, Italy - Collector coins - Collector coins issued less collector coins returned - Coins - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro – [https://sdw.ecb.europa.eu/quick-view.do?SERIES\\_KEY=195.BKN.M.IT.CL10.C.ALLD.AS.S.E](https://sdw.ecb.europa.eu/quick-view.do?SERIES_KEY=195.BKN.M.IT.CL10.C.ALLD.AS.S.E)

BANCA CENTRALE EUROPEA, Italy - Net Circulation - number of banknotes/coins in circulation - Banknotes - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro – [https://sdw.ecb.europa.eu/quick-view.do?SERIES\\_KEY=195.BKN.M.IT.NC10.B.ALLD.AS.S.E](https://sdw.ecb.europa.eu/quick-view.do?SERIES_KEY=195.BKN.M.IT.NC10.B.ALLD.AS.S.E)



## 3.2 L'evoluzione dell'economia criminale

L'aspetto specularmente rilevante per la trattazione in esame è costituito dall'economia criminale rappresentata dal sommerso economico, il cui ammontare viene annualmente stimato dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) attingendo ad un'ampia gamma di informazioni rese disponibili dalle banche dati di vari organi, tra cui Guardia di Finanza, Agenzia delle Entrate ed INPS. Tali evidenze vengono pubblicate ad ottobre all'interno di un *Report* intitolato «*L'Economia non osservata nei conti nazionali*», nel quale vengono sottolineate e commentate le tendenze recenti verificatesi nell'economia illegale.

L'Economia Non Osservata è una componente che viene considerata all'interno del bilancio nazionale per completarne il quadro e comprende l'insieme di attività che per vari motivi non vengono rilevate tramite i canali ufficiali, pertanto costituiscono una parte dei flussi economici che appare ingiustificata ma la cui individuazione è utile a migliorare le stime relative al volume del Prodotto Interno Lordo (PIL). Suddetti trasferimenti, per poter passare inosservati, possono essere effettuati unicamente per il tramite di mezzi di pagamento non tracciati, quindi in tali contesti si fa ricorso specialmente al denaro contante.

All'interno della citata posta si possono individuare quattro sottoinsiemi, di cui due rappresentano le casistiche principali, mentre i rimanenti sono utili a catturare la parte residuale. Il primo e più consistente agglomerato è costituito dall'economia sommersa, la quale raccoglie le attività che gli agenti economici volutamente occultano agli organi di controllo a seguito di mancate o false dichiarazioni dei redditi effettivamente percepiti oppure in contesti di lavoro irregolare, pertanto rappresenta parte di ciò che usualmente rientra nei reati di evasione fiscale e contributiva; all'interno di suddetta voce sono ricompresi inoltre gli introiti derivanti dall'attività di locazione in mancanza della registrazione del contratto e dagli importi corrisposti sotto forma di mancia, diffusi in particolar modo in alcuni settori dei servizi, il cui ammontare rimane anch'esso nascosto dagli organi preposti. La seconda categoria racchiude invece i ricavi provenienti da attività illecite, i quali possono essere prodotti a seguito della negoziazione di merce ordinaria in assenza delle necessarie licenze ed autorizzazioni, ma principalmente riguardano il traffico di stupefacenti, la prostituzione ed il contrabbando di tabacco, come stabilito a livello europeo dalle linee guida di Eurostat, entità che si occupa inoltre di delineare la metodologia di stima delle poste in esame, valida per tutti gli Stati membri. Le ultime due componenti riguardano il sommerso statistico, legato ad errori nella trasmissione dei dati reali a causa di

inefficienze nelle procedure e nelle strumentazioni utilizzate, ed infine l'economia informale, ossia fattispecie che rimanda a contesti molto diffusi nella penisola italiana che non presentano una precisa organizzazione e gerarchia, richiamando in primo luogo le piccole aziende gestite a livello familiare, nelle quali ognuno svolge la propria attività lavorativa in assenza della definizione di un chiaro organigramma e spesso senza regolarizzarne i rapporti.<sup>181</sup>

In occasione della pubblicazione della Relazione del 2022, l'ISTAT ha fornito alcune tavole nelle quali è stato evidenziato l'andamento delle componenti dell'economia non osservata per il decennio intercorrente tra il 2011 ed il 2020, a seguito di una rivisitazione delle metodologie di stima. I dati dimostrano come, nel periodo di riferimento, l'ammontare dell'economia non osservata è variato, attestandosi sempre ampiamente al di sopra dei 200 miliardi di euro, ad esclusione dell'ultimo anno considerato in quanto le restrizioni legate alla pandemia hanno causato una contrazione dei mercati, riflessa in una diminuzione del PIL pari al 7,6 per cento. Tale contrazione ha comportato effetti ancor più marcati sull'economia non osservata, il cui ammontare dopo molti anni è sceso raggiungendo i 174,6 miliardi di euro, registrando pertanto un calo del 14,1 per cento, evidenziandosi prevalentemente nell'economia sommersa.

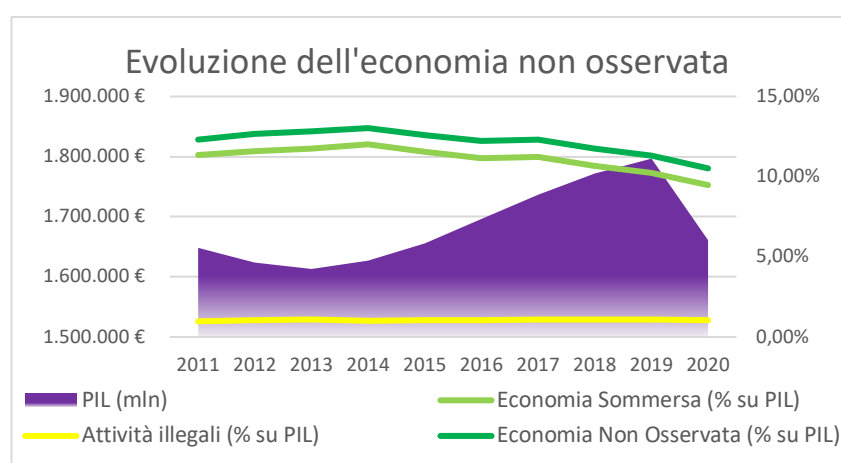


Grafico 3.4 – PIL e componenti dell'economia non osservata<sup>182</sup>

Il Prodotto Interno Lordo, dopo una contrazione registrata in occasione dell'abbassamento della soglia concessa alle transazioni in contanti, è cresciuto stabilmente a seguito dell'aumento

<sup>181</sup> ISTAT, *L'Economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2017-2020, 2022*, p. 9 ss.

<sup>182</sup> ISTAT, *Economia sommersa e attività illegali, Valori correnti (milioni di euro) ed incidenza percentuale delle componenti sul Pil. Anni 2011-2020, 2022* – <https://www.istat.it/it/files//2022/10/Tavole-Economia-non-osservata-ottobre-2022.xlsx>

del tetto massimo, sintomo che una maggiore circolazione di contante è in grado di produrre un effetto positivo sul mercato e che probabilmente ha concesso agli agenti economici in possesso di ingenti quantitativi di liquidità di reindirizzarli in consumi nell'economia sana, togliendo parte dei fondi al mondo criminale: negli stessi anni, infatti, si può evidenziare l'inizio di una tendenza discendente nella quota percentuale rappresentante l'ammontare dell'economia non osservata rispetto al PIL italiano.

### 3.3 Le conseguenze delle politiche del contante sull'economia italiana

Dopo aver effettuato una valutazione prettamente grafica delle variabili sopradescritte, può essere utile esaminare la tendenza delle stesse a variare l'una in funzione dell'altra ricorrendo al calcolo della correlazione: tale indicatore consente di definire la presenza o meno di una relazione nelle evoluzioni verificatesi in due serie di dati, senza essere influenzato dalla scala di misura prescelta.

$$\text{Corr}(X, Y) = \frac{\text{Cov}(X, Y)}{\sigma_X \sigma_Y}$$

La correlazione è calcolata come il rapporto tra la covarianza di una coppia di variabili ed il prodotto delle deviazioni standard delle stesse, il che permette di ottenere un coefficiente con un campo di variazione compreso tra -1 ed 1, consentendo un più agevole confronto tra serie di dati: tanto più il risultato è vicino ai due estremi e tanto più forte è la correlazione, rispettivamente negativa o positiva, tra esse; al contrario, nell'eventualità in cui il valore si attestasse sullo 0 le variabili si definirebbero non correlate, il che significa che l'evoluzione della prima è indipendente dall'andamento della seconda.

La questione affrontata si può riassumere nella ricerca di un nesso tra la presenza di una limitazione all'utilizzo del contante nelle transazioni quotidiane e il conseguente volume di movimentazione, il numero delle segnalazioni di operazioni sospette pervenute all'UIF da parte dei soggetti obbligati legate ad un utilizzo anomalo dello stesso e la consistenza dell'economia non osservata. Nella trattazione seguente è stata presa in considerazione la finestra relativa all'ultimo decennio in cui la totalità dei dati risultasse disponibile, ossia il periodo intercorrente tra il 2011 ed il 2020, in quanto le stime dell'economia non osservata vengono rese pubbliche con un ritardo di due anni.

L'alleggerimento delle restrizioni al ricorso al contante consente ai consumatori di regolare direttamente i pagamenti per i beni e i servizi acquistati per importi superiori, senza la necessità di rivolgersi obbligatoriamente agli intermediari o di ricorrere a strumenti di pagamento alternativi. Tale scenario incide in particolar modo nell'operatività dei soggetti attivi nei settori cosiddetti *cash-intensive*, ossia le attività economiche in cui per la natura della risorsa oggetto della negoziazione ci si trova a gestire ingenti quantitativi di contante, tra cui si contano l'industria alberghiera, la ristorazione e la categoria più ampia dei servizi alla persona: in tali ambiti, in presenza di una soglia molto limitata, gli imprenditori si troverebbero costretti a versare nei propri conti correnti la maggior parte degli introiti acquisiti in contante per poter onorare i loro impegni nei confronti dei fornitori e sostenere le classiche spese quotidiane di gestione; in caso di limitazioni meno stringenti potrebbero invece soddisfare le loro necessità economiche ricorrendo in via diretta al contante incassato.

Quanto appena descritto si rispecchia nei risultati ottenuti calcolando il coefficiente di correlazione tra la misura delle restrizioni al contante e la percentuale rappresentativa della movimentazione annua dello stesso, resa nelle dichiarazioni inoltrate da parte degli intermediari obbligati all'inoltro delle comunicazioni S.AR.A.: una correlazione pari a  $-0,596$  indica che ad un innalzamento delle soglie corrisponde un'importante diminuzione del volume di contanti – in particolare dei versamenti – gestiti presso gli intermediari, sfuggendo di conseguenza al controllo degli stessi e ampliando le zone opache relative al loro successivo impiego. È stato anticipato, infatti, che la quota delle movimentazioni di contante transitate per gli enti creditizi e finanziari ha registrato i valori più elevati nel periodo in cui la soglia era stata fissata nella misura minima, mentre ha intrapreso una direzione discendente a partire dal 2016 a seguito dell'innalzamento della stessa, che è stato probabilmente accompagnato da un cambiamento culturale nelle abitudini d'acquisto a favore di mezzi di pagamento alternativi, dal momento che tale tendenza è proseguita specialmente nel periodo pandemico.

Di conseguenza, l'inferiore massa di contante gestita dai soggetti obbligati comporta una contrazione delle segnalazioni di operazione sospetta ad esso dedicate – considerando nuovamente la quota percentuale delle stesse rispetto alle segnalazioni totali – dovuta alla mancata osservazione diretta delle relative movimentazioni: anche in questo caso risulta una correlazione negativa di  $-0,506$  tra le due componenti.

Dall'altro lato, però, si riconferma la giustificazione spesso richiamata dai Governi in occasione delle decisioni di aumentare il tetto massimo alle transazioni legata all'effetto positivo che tale

scelta può apportare all'intensità delle negoziazioni sui mercati, poiché risulta una rilevante correlazione positiva tra quest'ultimo ed il PIL italiano, pari allo 0,833.

Cambiando prospettiva e passando dal lato dell'economia criminale, si considera il peso dell'economia non osservata – esplicitato in termini relativi rispetto all'ammontare totale del Prodotto Interno Lordo italiano – confrontandolo con alcune delle variabili esaminate. Dai calcoli emerge una correlazione negativa quasi perfetta di -0,932 con l'ammontare totale di fondi gestito dagli intermediari finanziari, indipendentemente dal mezzo di pagamento utilizzato, ad indicare che maggiore è la porzione di risorse che passano al vaglio dei segnalanti, migliori sono le probabilità di individuare e ostacolare traffici anomali: negli ultimi cinque anni infatti i fondi transitati per gli intermediari sono cresciuti esponenzialmente, passando da circa 21.000 miliardi a poco meno di 80.700 miliardi tra il 2015 ed il 2020, e l'economia non osservata nello stesso periodo ha registrato una perdita relativa superiore al 16 per cento.

Nella finestra considerata si rileva, invece, una correlazione positiva sia con l'ammontare di contante gestito dagli intermediari, sia con il numero delle segnalazioni di operazioni sospette collegate ad anomalie nell'utilizzo dello stesso, entrambi valutati in termini percentuali. Sebbene quest'ultimi risultati possano inizialmente lasciare interdetti apparendo contrari alle aspettative sorte a seguito delle considerazioni riportate sinora, essi possono essere giustificati affrontando la questione da una prospettiva più ampia: la liquidità transitata presso gli intermediari registra valori superiori nei periodi in cui le limitazioni risultano più stringenti pertanto, a parità di denaro in circolazione utilizzato nelle negoziazioni, la quota eccedente la soglia di legalità si dimostra più consistente, facendo potenzialmente confluire maggiori risorse al sommerso economico; al contrario, nell'eventualità di un innalzamento del tetto si consentirebbe il trasferimento di fondi superiori all'economia legale. Le situazioni appena delineate sono quindi supportate da una correlazione piuttosto elevata, ossia dello 0,911. Inoltre, dal momento in cui le segnalazioni relative al denaro contante sono spesso risultate in una connessione con fondi di derivazione illegale o legati a comportamenti evasivi, il dato è riconfermato da una robusta correlazione positiva pari allo 0,77.

Tabella 3.1 – Riepilogo delle correlazioni nazionali

Correlazioni del Tetto al contante		Correlazioni dell'Economia Non Osservata	
Operatività in contanti (%)	-0,596	Operatività totale	-0,932
Segnalazioni di operazione sospetta relative al contante (%)	-0,506	Operatività in contanti (%)	0,911
PIL	0,833	Segnalazioni di operazione sospetta relative al contante (%)	0,770

### 3.4 Un approfondimento sulle relazioni a livello regionale

Un ulteriore approfondimento è concepibile verificando come le componenti precedentemente considerate si manifestano in un'analisi effettuata a livello regionale. Allo scopo è stato necessario rivedere alcune variabili: come rappresentazione dell'indice di criminalità di una determinata regione si è optato per l'inserimento del numero di denunce di delitti fatti pervenire dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria, a sostituzione degli importi dell'economia non osservata i quali vengono stimati unicamente a livello nazionale; tra le comunicazioni fornite dall'Unità di Informazione Finanziaria sono stati invece presi in considerazione il numero di segnalazioni di operazione sospetta suddivise in base alla regione in cui si è evidenziata l'anomalia, oltre alla distribuzione territoriale dell'operatività in contanti.

In prima istanza, è stato effettuato un confronto tra il numero di denunce pervenute all'autorità giudiziaria ed il numero di segnalazioni di operazione sospetta, dapprima utilizzandone i dati in valore assoluto e successivamente in proporzione al numero di abitanti della regione di riferimento; si è proceduto quindi al calcolo del coefficiente di correlazione per ciascun anno nel periodo esaminato con l'obiettivo di verificare se fosse presente un legame tra le citate componenti. L'incrocio dei dati ha evidenziato una correlazione quasi perfetta in ogni periodo considerato – mostrando valori ampiamente superiori allo 0,9 – benché tali risultanze potrebbero essere dovute alla numerosità della popolazione residente in una determinata regione, poiché come ci si può attendere non è sorprendente l'eventualità in cui dalle regioni più popolate provengano il maggior numero di denunce come anche volumi superiori di segnalazioni. Alla luce di tali considerazioni si è voluto quindi scorporare l'effetto-popolazione, individuando

rispettivamente il numero di segnalazioni di operazioni sospette inviate ogni 100 mila abitanti ed il numero di denunce inoltrate ogni 100 abitanti: a seguito di detta trasformazione si può ritenere confermata la relazione positiva tra le componenti considerate, sebbene in maniera leggermente meno decisa in quanto presenta una correlazione mediamente prossima allo 0,6.

Tabella 3.2 – Correlazione tra numero di delitti<sup>183</sup> e segnalazioni di operazioni sospette<sup>184</sup>

Territorio	Media 2011-2020			
	Delitti	SOS	Delitti (100 ab.)	SOS (100mila ab.)
Abruzzo	46.306	1.258	3,52	95,95
Basilicata	14.056	540	2,48	95,88
Calabria	61.678	2.291	3,19	119,17
Campania	217.071	9.862	3,76	171,46
Emilia-Romagna	230.962	6.054	5,21	136,40
Friuli-Venezia Giulia	37.511	1.400	3,08	115,45
Lazio	292.176	9.642	5,10	168,10
Liguria	80.202	2.316	5,15	149,44
Lombardia	484.652	16.779	4,87	168,38
Marche	48.979	2.258	3,19	147,40
Molise	8.640	333	2,81	108,96
Piemonte	211.255	5.496	4,83	126,04
Puglia	152.186	4.479	3,78	111,68
Sardegna	50.705	1.247	3,10	76,45
Sicilia	185.926	4.780	3,73	96,67
Toscana	176.979	5.447	4,75	146,54
Trentino-Alto Adige	32.839	1.047	3,10	98,25
Umbria	32.846	782	3,72	88,96
Valle d'Aosta	4.134	181	3,26	142,87
Veneto	177.443	6.603	3,63	135,12
<b>Italia</b>	<b>2.546.547</b>	<b>82.794</b>	<b>4,24</b>	<b>138,16</b>
<b>Correlazione</b>	<b>0,976</b>		<b>0,597</b>	

In seguito, si è tentato di valutare se le variabili sopra descritte presentassero un legame con l'operatività in contanti su base regionale, considerando in questa occasione la movimentazione totale di denaro contante rilevata dagli intermediari e calcolando poi l'ammontare medio di ciascuna transazione. I dati relativi al contante sono resi disponibili a seguito delle già citate

<sup>183</sup> ISTAT, *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria* – [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv\\_delittips#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv_delittips#)

<sup>184</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2011-2020.

Segnalazioni Antiriciclaggio Aggregate ma, a partire da aprile 2019, anche attraverso le Comunicazioni Oggettive inoltrate all'UIF da parte degli intermediari finanziari – tra cui banche, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica: si tratta di comunicazioni rese in relazione all'operatività in contante, sia essa costituita da operazioni occasionali o riconducibili a rapporti continuativi, nell'eventualità in cui nell'arco di un mese essa superi un ammontare pari a 10.000 euro attraverso transazioni di almeno 1.000 euro,<sup>185</sup> ulteriore strumento mirato al monitoraggio del denaro contante in ambito antiriciclaggio in quanto l'Italia permane tra i Paesi che ne fanno ampio ricorso, collocandosi sopra la media europea. Più volte è stato rimarcato il legame tra criminalità e l'utilizzo di mezzi di pagamento non tracciabili per agevolare il mantenimento dell'anonimato delle persone coinvolte in traffici illeciti, pertanto di seguito si tenta di dimostrare se con i dati resi pubblici dalle autorità di settore è possibile individuare una relazione empirica tra le variabili.

In questa fase sono stati osservati i dati relativi a due annate distinte a distanza di un decennio, con lo scopo di valutare se tali relazioni abbiano subito variazioni.

Per il 2011 sono stati presi in considerazione i flussi S.A.R.A., ossia comunicazioni antiriciclaggio dovute dagli intermediari finanziari che esulano dal sorgere di un sospetto poiché riguardano l'operatività complessiva mensile suddivisa per strumento di pagamento utilizzato, tra cui appunto la quota di denaro contante a cui è stato fatto ricorso, inclusa l'eventualità che ciò rappresenti solo una quota della singola operazione. Per poter effettuare un confronto con il numero di delitti denunciati e di segnalazioni di operazione sospetta sono state estrapolate dal Rapporto dell'UIF le somme complessive, costituite da prelievi e versamenti, di denaro contante movimentate nell'anno solare, seguendo una distinzione territoriale in macro-aree ed in regioni; successivamente, tali importi sono stati suddivisi rispetto alla numerosità della popolazione regionale, facendo emergere l'importo medio pro-capite movimentato da ciascun cittadino residente nella relativa area geografica.

Dal calcolo della correlazione si evidenzia una forte relazione positiva sia tra il numero dei delitti complessivi e l'ammontare di contante movimentato, sia tra quest'ultimo ed il totale delle segnalazioni inoltrate in una determinata regione. Passando invece ad una trattazione dei dati trasformati proporzionalmente alla popolosità regionale, tali relazioni diventano molto più

---

<sup>185</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2019*, Roma, 2020, p. 25



deboli per quanto rimanga un legame positivo rappresentato da una correlazione positiva che si attesta sullo 0,2.

Tabella 3.3 – Correlazioni Esempio anno 2011<sup>186</sup>

Variabili	Valori totali			Valori proporzionali		
	Delitti	SOS	Contanti	Delitti	SOS	Contanti
Delitti		0,945	0,965		0,495	0,173
SOS	0,945		0,937	0,495		0,193
Contanti	0,965	0,937		0,173	0,193	

Nella valutazione della situazione relativa al 2021, l'operatività in contante è stata dimostrata attingendo alle nuove Comunicazioni Oggettive dedicate: in base alle analisi effettuate dall'UIF è emerso che il 52,1 per cento delle segnalazioni di operazione sospetta inoltrate nell'anno solare hanno mostrato un collegamento con le comunicazioni oggettive e con l'utilizzo di denaro contante, perciò ancora una volta si riconferma il ruolo preponderante di tale strumento di pagamento in ambiti illegali.<sup>187</sup> I dati di dettaglio sono presenti nei *Quaderni Antiriciclaggio – Collana dati statistici*, nei quali vengono resi disponibili in forma riassuntiva con cadenza semestrale. Il citato obbligo di comunicazione fornisce l'importo della movimentazione complessiva di contante, accompagnato dal numero di operazioni che hanno costituito tale somma, pertanto calcolando il rapporto tra le due quantità è possibile definire l'ammontare medio delle singole transazioni per ciascuna regione. Nell'anno esaminato si evidenzia una correlazione importante tra delitti denunciati, segnalazioni di operazione sospetta e Comunicazioni Oggettive relative al contante totali, la quale supera in ciascuna casistica il valore di 0,9. Passando invece ai risultati derivanti dalla trattazione di detti importi in veste proporzionale alla popolazione ed alle operazioni eseguite si notano alcuni cambiamenti: la correlazione tra il numero di denunce ogni 100 abitanti e l'importo medio per transazione in contanti peggiora rispetto al 2011 presentando un valore di appena 0,04, rasentando quindi l'indipendenza tra le due variabili, mentre la correlazione tra delitti denunciati e segnalazioni come tra segnalazioni e movimentazione di contante registrano un significativo miglioramento, sintomo di un effettivo legame tra le serie di dati considerate anche in termini relativi.

<sup>186</sup> ISTAT, Popolazione residente al 1° gennaio – <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18460#>

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2011*, cit.

<sup>187</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2021*, cit., p. 30

Tabella 3.4 – Correlazioni Esempio anno 2021<sup>188</sup>

Variabili	Valori totali			Valori proporzionali		
	Delitti	SOS	Contanti	Delitti	SOS	Contanti
Delitti		0,985	0,912		0,603	0,040
SOS	0,985		0,929	0,603		0,373
Contanti	0,912	0,929		0,040	0,373	

<sup>188</sup> ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio*, cit.

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2021*, cit.

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Dati statistici. Semestre I-2021*, Roma, 2021

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Dati statistici. Semestre II-2021*, Roma, 2022

## Conclusioni

Alla luce di quanto evidenziato nel corso della trattazione è possibile stabilire che la decisione di innalzare la soglia di utilizzo del denaro contante presenta sia vantaggi che svantaggi: i dati dimostrano che negli anni di eccessivo abbassamento si è verificato uno *shock* nei mercati che inizialmente hanno registrato una contrazione; il successivo aumento ha comportato l'avvio di una nuova tendenza positiva che ha prodotto un incremento del Prodotto Interno Lordo di circa 150 miliardi tra il 2015 ed il 2019. Non si può però tralasciare il legame presente tra la diffusione del contante e l'incidenza dell'economia criminale registrata in determinate aree geografiche, oltre ai benefici derivanti da un intenso ricorso agli strumenti di pagamento elettronici e dalla canalizzazione delle transazioni presso i soggetti obbligati: è stato infatti confermato che più alto è il complesso di fondi trattati dagli intermediari finanziari e migliore è il livello di controllo che essi sono in grado di esercitare, lasciando di conseguenza minore spazio alle condotte illecite e portando ad una diminuzione del peso dell'economia non osservata.

Numerosi studi, primo su tutti l'analisi condotta da Russo nel 2020, hanno portato alla conclusione che la diminuzione del tetto al contante ha effettivamente apportato effetti positivi al gettito fiscale e che una restrizione ancor più severa sarebbe utile ad incrementarlo ulteriormente. In merito a quest'ultimo punto è tuttavia necessario considerare diversi elementi legati all'utilizzo della moneta bancaria e alle inefficienze che una simile scelta potrebbe provocare nel sistema dei pagamenti. Si ribadisce che il ricorso al denaro contante non dev'essere visto come il tentativo di occultare condotte illecite, ma una movimentazione eccessiva dello stesso non può essere totalmente giustificata da un bisogno fisiologico di ordinaria gestione.

Ad oggi non esistono delle reali opzioni equiparabili al denaro contante poiché la quasi totalità di strumenti di pagamento alternativi comporta la corresponsione di canoni o di commissioni motivate dall'operatività messa in atto: l'eliminazione totale del contante – il cui utilizzo è completamente gratuito – produrrebbe un grave danno specialmente per le categorie di popolazione meno abbienti. Inoltre, esistono tuttora aree geografiche remote, come località montane o piccole isole, non raggiunte o non ancora raggiungibili dalla rete telefonica o dalla connessione Internet, la cui presenza è imprescindibile per il funzionamento dei circuiti di pagamento elettronici, situazioni nelle quali per un negoziante l'unica alternativa sicura nel portare a buon fine una transazione nell'immediato è il regolamento in contanti. Da ultimo, è necessario

considerare la rilevante quota di clienti “non bancabili”, la quale comprende oltre alle attività delineate al punto precedente, la popolazione anziana, non di rado poco avveza all’ utilizzo della tecnologia: imporre improvvisamente agli anziani l’ utilizzo esclusivo di carte di pagamento o di *smartphone* per sostenere le consuete spese, potrebbe provocar loro un senso di smarrimento e indurli in errore, provocando in alcuni casi un reale danno economico; si tratta di soggetti che trovano conforto nel ricorso a monete e banconote, di più immediata gestione e comprensione, che garantiscono loro il mantenimento della propria autonomia nella vita di tutti i giorni, senza dover necessariamente dipendere da altre persone nella gestione quotidiana delle proprie finanze. In conclusione, si conferma la bontà della limitazione alla circolazione del contante come strumento antievasione, tuttavia la sua completa rimozione non si può considerare al pari di un’ alternativa concreta.

D’ altra parte si sottolinea la necessità di studiare un contorno di misure di accompagnamento, poiché la questione della diffusione dell’ economia criminale non è rimediabile unicamente attraverso le restrizioni al contante, dal momento che su tale agglomerato incidono anche aspetti culturali, sociali e fiscali: la povertà e la disoccupazione sono situazioni che spesso portano le persone a scelte estreme per poter garantire la sopravvivenza delle loro famiglie; frequentemente questi soggetti cadono nelle reti di associazioni criminali, contesti da cui raramente è possibile uscirne e che purtroppo sono ancora molto diffusi nel nostro Paese. Inoltre, un sistema di imposizione fiscale troppo opprimente spinge imprenditori e lavoratori in difficoltà ad attuare stratagemmi per evitare il pagamento di determinati oneri, mantenendo le risorse a disposizione per altre necessità. Infine, una bassa fiducia nelle istituzioni porta i cittadini a tenere condotte contrarie alla direzione stabilita, assumendo prese di posizione talvolta inutili e riducendo il tutto a questioni di indirizzo politico.

Tornando al contesto economico, una soluzione per incoraggiare l’ utilizzo dei mezzi di pagamento elettronici potrebbe essere data dalla diminuzione dei costi di gestione di tali strumenti, allo scopo di restringere il *gap* con la convenienza del contante, rendendo però al contempo necessario allocare ingenti risorse per il raggiungimento di una copertura di rete totale, in modo da coinvolgere anche le località che al momento risultano escluse. Inoltre, parimenti a quanto tentato in passato, per avvicinare i consumatori a tali strumenti si potrebbe impostare un sistema incentivante basato sull’ ammontare di transazioni effettuate tramite mezzi tracciabili, ridisegnandolo alla luce delle critiche mosse al modello precedente; per fare ciò si dovrebbe però partire da un cambiamento culturale rispetto alle attitudini di pagamento attuali. In

sostanza, il tetto al contante può essere considerato una buona strategia per limitare la circolazione dello stesso, ma per individuare la soglia corretta della misura è necessario identificare un punto di equilibrio tra gli aspetti positivi e negativi, considerando l'implementazione delle necessarie iniziative di sostegno accessorie.

A seguito delle argomentazioni riportate nell'elaborato, è inevitabile accettare che nel contesto attuale il raggiungimento di una reale conclusione a livello empirico sulla relazione tra la circolazione del contante e la consistenza dell'economia criminale è ancora lontano: alla luce dei dati a disposizione è possibile procedere all'osservazione solo di parte del mercato, ossia la porzione che transita per i soggetti destinatari degli obblighi antiriciclaggio. Inoltre, la sensibilità degli stessi può in parte differire in quanto essi operano in ragione del principio di proporzionalità e seguono diversi criteri per la rilevazione, pertanto anche i dati resi disponibili non si possono ritenere al pari di una rappresentazione totalitaria dell'effettivo volume di denaro contante trattato presso tali intermediari. La questione principale è da ritrovarsi nel fatto che coloro che intendono fare ricorso al contante, indipendentemente dalla liceità delle motivazioni sottostanti o della destinazione delle successive transazioni, raramente si rivolgono ai soggetti obbligati, altrimenti sarebbero chiamati a fornire spiegazioni sulla provenienza dei fondi, specialmente se consistenti, e potrebbero far scattare l'allarme in ottica antiriciclaggio, evidenziando eventuali traffici illeciti. I citati agenti economici, con tutta probabilità, non entrano mai in contatto con il circuito bancario ma agiscono direttamente sul mercato, rimanendo distanti dal rapportarsi con soggetti che potrebbero riportarli alle Autorità.

Gli studi effettuati nel citato ambito e le analisi empiriche riportate nell'ultimo capitolo della trattazione hanno potuto attingere solamente ai dati resi pubblici dalle Autorità di settore, a loro volta provenienti dai soggetti obbligati. Guardando al panorama complessivo della circolazione di denaro contante manca quindi l'osservazione di tutte le negoziazioni effettuate esternamente a tali canali, ad esempio presso esercizi commerciali o tra privati: potendo operare su una base dati ancora molto limitata, il raggiungimento di una risposta certa – sia essa positiva oppure negativa – non è pertanto concepibile.



## Appendice Dati Statistici

### A. Analisi nazionale

Tabella A.1 – Dati annuali Segnalazioni di operazione sospetta nazionali<sup>189</sup>

Anno	S.O.S. Totali	S.O.S. Contanti	
	Valore assoluto	Quota % sul totale	Valore assoluto
2008	14.242	44,3%	6.309
2009	20.660	38,7%	7.995
2010	37.047	38,5%	14.263
2011	48.836	37,2%	18.167
2012	67.047	39,1%	26.215
2013	64.601	30,8%	19.897
2014	71.758	29,9%	21.456
2015	82.428	26,3%	21.679
2016	101.065	21,3%	21.527
2017	93.820	20,9%	19.608
2018	98.030	20,8%	20.390
2019	105.789	19,7%	20.840
2020	113.187	11,0%	12.451
2021	139.524	4,8%	6.697

Tabella A.2 – Movimentazione presso gli intermediari finanziari (flussi S.AR.A.)<sup>190</sup>

Anno	Totale	Contanti	
	(mln)	(mln)	(% su tot.)
2008	73.788.828 €	498.120 €	0,68%
2009	68.337.300 €	409.776 €	0,60%
2010	36.357.048 €	381.084 €	1,05%
2011	26.576.700 €	343.356 €	1,29%
2012	24.145.500 €	282.395 €	1,17%
2013	21.827.900 €	266.000 €	1,22%
2014	20.852.000 €	251.000 €	1,20%
2015	20.978.200 €	237.000 €	1,13%
2016	22.287.000 €	171.000 €	0,77%
2017	28.943.000 €	210.000 €	0,73%
2018	30.006.000 €	204.000 €	0,68%
2019	62.248.000 €	200.000 €	0,32%
2020	80.696.000 €	158.000 €	0,20%
2021	36.165.000 €	158.600 €	0,44%

<sup>189</sup> Elaborazione dati UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2008-2021, cit.

<sup>190</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2008-2021, cit.

Tabella A.3 – Circolazione netta (differenza tra emissioni e ritiri) di banconote e monete in Italia<sup>191</sup>

Anno	Banconote	Monete	Totale	Δ% annuo
2008	139.472,260 €	8,693 €	139.480,953 €	---
2009	143.198,287 €	8,862 €	143.207,149 €	2,67%
2010	145.416,857 €	9,648 €	145.426,505 €	1,55%
2011	153.563,948 €	10,384 €	153.574,332 €	5,60%
2012	146.343,403 €	10,791 €	146.354,194 €	-4,70%
2013	144.671,904 €	11,196 €	144.683,100 €	-1,14%
2014	142.159,101 €	11,701 €	142.170,802 €	-1,74%
2015	142.027,351 €	11,851 €	142.039,202 €	-0,09%
2016	145.954,501 €	12,240 €	145.966,741 €	2,77%
2017	149.684,037 €	12,428 €	149.696,465 €	2,56%
2018	153.239,048 €	12,657 €	153.251,705 €	2,37%
2019	157.596,919 €	13,127 €	157.610,046 €	2,84%
2020	177.570,088 €	13,557 €	177.583,645 €	12,67%
2021	191.078,005 €	13,947 €	191.091,952 €	7,61%

Tabella A.4 – Economia sommersa e attività illegali – anni 2011-2020<sup>192</sup>

Anno	Economia Sommersa		Attività illegali		Economia Non Osservata		PIL (mln)
	(mln)	(% PIL)	(mln)	(% PIL)	(mln)	(% PIL)	
2011	186.884 €	11,33%	16.105 €	0,98%	202.989 €	12,31%	1.648.756 €
2012	188.238 €	11,59%	17.346 €	1,07%	205.584 €	12,66%	1.624.359 €
2013	189.334 €	11,74%	17.650 €	1,09%	206.984 €	12,83%	1.612.751 €
2014	195.558 €	12,02%	16.464 €	1,01%	212.022 €	13,03%	1.627.406 €
2015	191.145 €	11,55%	17.233 €	1,04%	208.378 €	12,59%	1.655.355 €
2016	189.392 €	11,17%	18.078 €	1,07%	207.470 €	12,23%	1.695.787 €
2017	194.965 €	11,23%	18.896 €	1,09%	213.861 €	12,31%	1.736.593 €
2018	188.931 €	10,67%	19.238 €	1,09%	208.169 €	11,75%	1.771.391 €
2019	183.893 €	10,24%	19.411 €	1,08%	203.304 €	11,32%	1.796.649 €
2020	157.366 €	9,48%	17.283 €	1,04%	174.649 €	10,52%	1.660.621 €

<sup>191</sup> BANCA CENTRALE EUROPEA, *Italy - Net Circulation - number of banknotes/coins in circulation - Banknotes - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro, cit.*

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Italy - Net Circulation - number of banknotes/coins in circulation - Banknotes - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro, cit.*

<sup>192</sup> ISTAT, *Economia sommersa e attività illegali, Valori correnti (milioni di euro) ed incidenza percentuale delle componenti sul Pil. Anni 2011-2020, cit.*



B. Analisi regionale

Tabella B.1 – Popolazione regionale<sup>193</sup>

Territorio	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	1.331.624	1.332.583	1.329.918	1.325.836	1.319.294	1.313.930	1.306.059	1.300.645	1.293.941	1.281.012
Basilicata	579.360	577.550	575.814	573.236	569.887	566.405	562.968	558.587	553.254	545.130
Calabria	1.968.536	1.962.430	1.958.226	1.951.733	1.943.085	1.935.097	1.924.257	1.912.021	1.894.110	1.860.601
Campania	5.827.593	5.820.430	5.812.768	5.804.370	5.790.783	5.776.654	5.762.889	5.740.291	5.712.143	5.624.260
Emilia-Romagna	4.391.314	4.415.458	4.432.241	4.434.377	4.435.480	4.439.768	4.445.920	4.459.453	4.464.119	4.438.937
Friuli-Venezia Giulia	1.223.642	1.224.987	1.224.984	1.221.664	1.216.208	1.212.809	1.211.155	1.210.414	1.206.216	1.201.510
Lazio	5.605.706	5.678.764	5.723.955	5.744.899	5.761.508	5.774.092	5.774.606	5.773.076	5.755.700	5.730.399
Liguria	1.590.096	1.587.322	1.580.322	1.569.427	1.557.742	1.551.379	1.541.541	1.532.980	1.524.826	1.518.495
Lombardia	9.811.011	9.877.541	9.929.769	9.954.769	9.958.447	9.970.419	9.986.962	10.010.833	10.027.602	9.981.554
Marche	1.550.010	1.551.668	1.549.478	1.545.869	1.538.442	1.532.460	1.526.331	1.520.321	1.512.672	1.498.236
Molise	313.916	313.408	312.897	311.398	310.026	308.400	306.564	303.790	300.516	294.294
Piemonte	4.416.745	4.425.816	4.420.924	4.403.562	4.384.226	4.370.348	4.349.911	4.328.565	4.311.217	4.274.945
Puglia	4.102.797	4.090.530	4.077.788	4.063.269	4.043.735	4.024.067	4.000.966	3.975.528	3.953.305	3.933.777
Sardegna	1.655.079	1.654.583	1.652.528	1.648.642	1.642.492	1.636.839	1.631.040	1.622.257	1.611.621	1.590.044
Sicilia	5.061.946	5.053.540	5.041.754	5.028.266	5.004.400	4.977.900	4.942.188	4.908.548	4.875.290	4.833.705
Toscana	3.733.535	3.743.537	3.744.293	3.739.044	3.726.422	3.721.391	3.712.048	3.701.343	3.692.555	3.692.865
Trentino-Alto Adige	1.037.235	1.045.054	1.052.202	1.056.182	1.059.765	1.063.734	1.068.738	1.074.034	1.078.069	1.077.078
Umbria	890.407	892.742	892.099	888.288	884.092	880.992	876.477	873.744	870.165	865.452
Valle d'Aosta	127.305	127.951	128.245	127.972	127.030	126.677	126.213	125.653	125.034	124.089
Veneto	4.887.328	4.901.415	4.905.712	4.902.694	4.890.648	4.883.373	4.880.936	4.884.590	4.879.133	4.869.830
<b>Italia</b>	<b>60.105.185</b>	<b>60.277.309</b>	<b>60.345.917</b>	<b>60.295.497</b>	<b>60.163.712</b>	<b>60.066.734</b>	<b>59.937.769</b>	<b>59.816.673</b>	<b>59.641.488</b>	<b>59.236.213</b>

<sup>193</sup> ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio, cit.*

Tabella B.2.a – Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria<sup>194</sup>

Regione	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	54.226	54.012	53.993	52.524	49.656	43.136	42.847	40.038	38.381	34.250
Basilicata	14.546	15.306	15.003	14.633	14.961	13.570	13.690	13.226	13.076	12.551
Calabria	67.841	69.353	67.211	66.327	64.315	61.137	58.733	57.531	54.859	49.476
Campania	219.496	222.465	224.291	224.847	227.740	222.685	217.846	217.743	211.182	182.419
Emilia-Romagna	245.413	249.254	263.124	258.740	252.079	229.630	224.240	214.257	205.999	166.883
Friuli-Venezia Giulia	40.111	42.163	44.099	41.049	38.805	35.552	35.672	34.369	34.277	29.016
Lazio	313.447	324.904	333.109	330.609	308.399	276.255	279.066	271.344	265.139	219.485
Liguria	91.430	90.412	93.364	88.917	85.366	79.898	76.443	71.466	68.177	56.550
Lombardia	541.670	537.657	558.897	533.202	505.648	475.194	463.579	453.969	439.302	337.406
Marche	56.522	56.451	56.343	54.139	53.340	47.067	46.597	43.505	41.240	34.588
Molise	9.781	9.781	9.522	8.839	9.090	8.205	8.411	8.052	7.789	6.926
Piemonte	238.791	243.077	248.366	240.892	227.047	207.885	193.783	184.594	180.478	147.640
Puglia	159.494	164.703	171.998	167.039	164.902	149.334	146.543	143.374	134.618	119.851
Sardegna	58.288	59.715	58.971	54.332	51.912	47.465	46.371	44.703	45.032	40.258
Sicilia	201.808	207.769	213.152	208.596	193.778	176.318	169.791	170.300	168.731	149.017
Toscana	186.109	194.172	193.936	189.755	183.099	176.246	176.763	174.784	166.919	128.010
Trentino-Alto Adige	32.115	34.781	37.004	36.826	36.169	33.620	32.167	31.241	29.979	24.492
Umbria	35.766	36.923	38.506	35.693	32.818	30.108	31.115	31.632	30.457	25.437
Valle d'Aosta	4.674	4.834	4.584	4.732	4.372	4.085	3.766	3.684	3.410	3.197
Veneto	191.484	201.102	206.682	201.245	183.753	169.999	162.365	161.958	162.682	133.160
<b>Totale</b>	<b>2.763.012</b>	<b>2.818.834</b>	<b>2.892.155</b>	<b>2.812.936</b>	<b>2.687.249</b>	<b>2.487.389</b>	<b>2.429.788</b>	<b>2.371.770</b>	<b>2.301.727</b>	<b>1.900.612</b>

<sup>194</sup> ISTAT, *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, cit.

Tabella B.2.b – Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria ogni 100 abitanti

Regione	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	4,07	4,05	4,06	3,96	3,76	3,28	3,28	3,08	2,97	2,67
Basilicata	2,51	2,65	2,61	2,55	2,63	2,40	2,43	2,37	2,36	2,30
Calabria	3,45	3,53	3,43	3,40	3,31	3,16	3,05	3,01	2,90	2,66
Campania	3,77	3,82	3,86	3,87	3,93	3,85	3,78	3,79	3,70	3,24
Emilia-Romagna	5,59	5,65	5,94	5,83	5,68	5,17	5,04	4,80	4,61	3,76
Friuli-Venezia Giulia	3,28	3,44	3,60	3,36	3,19	2,93	2,95	2,84	2,84	2,41
Lazio	5,59	5,72	5,82	5,75	5,35	4,78	4,83	4,70	4,61	3,83
Liguria	5,75	5,70	5,91	5,67	5,48	5,15	4,96	4,66	4,47	3,72
Lombardia	5,52	5,44	5,63	5,36	5,08	4,77	4,64	4,53	4,38	3,38
Marche	3,65	3,64	3,64	3,50	3,47	3,07	3,05	2,86	2,73	2,31
Molise	3,12	3,12	3,04	2,84	2,93	2,66	2,74	2,65	2,59	2,35
Piemonte	5,41	5,49	5,62	5,47	5,18	4,76	4,45	4,26	4,19	3,45
Puglia	3,89	4,03	4,22	4,11	4,08	3,71	3,66	3,61	3,41	3,05
Sardegna	3,52	3,61	3,57	3,30	3,16	2,90	2,84	2,76	2,79	2,53
Sicilia	3,99	4,11	4,23	4,15	3,87	3,54	3,44	3,47	3,46	3,08
Toscana	4,98	5,19	5,18	5,07	4,91	4,74	4,76	4,72	4,52	3,47
Trentino-Alto Adige	3,10	3,33	3,52	3,49	3,41	3,16	3,01	2,91	2,78	2,27
Umbria	4,02	4,14	4,32	4,02	3,71	3,42	3,55	3,62	3,50	2,94
Valle d'Aosta	3,67	3,78	3,57	3,70	3,44	3,22	2,98	2,93	2,73	2,58
Veneto	3,92	4,10	4,21	4,10	3,76	3,48	3,33	3,32	3,33	2,73
<b>Totale</b>	<b>4,60</b>	<b>4,68</b>	<b>4,79</b>	<b>4,67</b>	<b>4,47</b>	<b>4,14</b>	<b>4,05</b>	<b>3,97</b>	<b>3,86</b>	<b>3,21</b>

Tabella B.3.a – Segnalazioni di operazioni sospette su base regionale<sup>195</sup>

Provenienza	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	892	1.238	1.085	1.086	1.171	1.265	1.464	1.312	1.518	1.548
Basilicata	171	369	626	503	611	521	529	592	695	786
Calabria	1.135	1.745	1.969	2.368	2.034	2.127	2.657	2.696	2.812	3.369
Campania	6.128	7.633	7.174	8.786	8.436	9.769	10.863	12.183	12.929	14.715
Emilia-Romagna	4.343	5.267	4.947	4.760	5.579	6.979	6.338	6.887	7.631	7.810
Friuli-Venezia Giulia	622	885	1.020	1.082	1.400	1.488	1.724	1.935	1.986	1.862
Lazio	6.350	9.801	9.188	8.948	8.928	9.325	9.435	9.545	10.567	14.329
Liguria	1.217	1.597	1.761	2.195	2.267	2.911	2.908	2.854	2.873	2.574
Lombardia	8.778	12.396	11.575	13.021	16.892	25.373	19.744	19.440	20.934	19.632
Marche	2.550	2.692	2.348	1.728	1.837	2.067	2.059	2.426	2.458	2.419
Molise	101	189	350	331	447	316	315	365	452	468
Piemonte	3.714	4.973	3.577	4.667	5.711	7.100	6.165	6.341	6.312	6.398
Puglia	1.948	3.116	3.800	4.128	4.800	4.519	4.759	5.157	5.705	6.861
Sardegna	614	1.254	1.182	1.241	1.369	1.153	1.265	1.215	1.420	1.757
Sicilia	2.287	3.017	3.215	4.122	4.394	4.497	5.003	5.857	7.399	8.005
Toscana	3.546	4.415	3.956	4.874	5.105	5.908	6.129	6.977	6.863	6.695
Trentino-Alto Adige	490	588	613	809	969	1.099	1.210	1.317	1.510	1.869
Umbria	455	515	514	650	805	949	921	1.006	973	1.032
Valle d'Aosta	100	187	112	155	224	212	182	207	198	229
Veneto	2.903	4.674	4.959	5.623	6.430	7.841	8.181	8.254	8.788	8.374
<b>Totale Regioni</b>	<b>48.344</b>	<b>66.551</b>	<b>63.971</b>	<b>71.077</b>	<b>79.409</b>	<b>95.419</b>	<b>91.851</b>	<b>96.566</b>	<b>104.023</b>	<b>110.732</b>
Eestero*		496	630	681	3.019	5.646	1.969	1.464	1.766	1.521
Online										934
<b>Totale</b>	<b>48.344</b>	<b>67.047</b>	<b>64.601</b>	<b>71.758</b>	<b>82.428</b>	<b>101.065</b>	<b>93.820</b>	<b>98.030</b>	<b>105.789</b>	<b>113.187</b>

Note: \* operatività con controparte estera + voluntary disclosure

<sup>195</sup> UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale*, annualità 2011-2020, cit.

Tabella B.3.b – Segnalazioni di operazioni sospette ogni 100.000 abitanti

Provenienza	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	67	93	82	82	89	96	112	101	117	121
Basilicata	30	64	109	88	107	92	94	106	126	144
Calabria	58	89	101	121	105	110	138	141	148	181
Campania	105	131	123	151	146	169	188	212	226	262
Emilia-Romagna	99	119	112	107	126	157	143	154	171	176
Friuli-Venezia Giulia	51	72	83	89	115	123	142	160	165	155
Lazio	113	173	161	156	155	161	163	165	184	250
Liguria	77	101	111	140	146	188	189	186	188	170
Lombardia	89	125	117	131	170	254	198	194	209	197
Marche	165	173	152	112	119	135	135	160	162	161
Molise	32	60	112	106	144	102	103	120	150	159
Piemonte	84	112	81	106	130	162	142	146	146	150
Puglia	47	76	93	102	119	112	119	130	144	174
Sardegna	37	76	72	75	83	70	78	75	88	111
Sicilia	45	60	64	82	88	90	101	119	152	166
Toscana	95	118	106	130	137	159	165	188	186	181
Trentino-Alto Adige	47	56	58	77	91	103	113	123	140	174
Umbria	51	58	58	73	91	108	105	115	112	119
Valle d'Aosta	79	146	87	121	176	167	144	165	158	185
Veneto	59	95	101	115	131	161	168	169	180	172
<b>Totale Regioni</b>	<b>80</b>	<b>110</b>	<b>106</b>	<b>118</b>	<b>132</b>	<b>159</b>	<b>153</b>	<b>161</b>	<b>174</b>	<b>187</b>

Tabella B.4 – Dati completi Esempio 2011

Territorio	Delitti		S.O.S.		Contante	
	Totali	Ogni 100 ab.	Totali	Ogni 100.000 ab	Millioni di euro	pro-capite
Abruzzo	54.226	4,07	892	67	7.836 €	5.885 €
Basilicata	14.546	2,51	171	30	3.097 €	5.346 €
Calabria	67.841	3,45	1.135	58	9.794 €	4.975 €
Campania	219.496	3,77	6.128	105	34.046 €	5.842 €
Emilia-Romagna	245.413	5,59	4.343	99	23.804 €	5.421 €
Friuli-Venezia Giulia	40.111	3,28	622	51	5.959 €	4.870 €
Lazio	313.447	5,59	6.350	113	36.099 €	6.440 €
Liguria	91.430	5,75	1.217	77	8.900 €	5.597 €
Lombardia	541.670	5,52	8.778	89	57.525 €	5.863 €
Marche	56.522	3,65	2.550	165	8.227 €	5.308 €
Molise	9.781	3,12	101	32	1.893 €	6.030 €
Piemonte	238.791	5,41	3.714	84	21.350 €	4.834 €
Puglia	159.494	3,89	1.948	47	21.554 €	5.253 €
Sardegna	58.288	3,52	614	37	8.415 €	5.084 €
Sicilia	201.808	3,99	2.287	45	25.243 €	4.987 €
Toscana	186.109	4,98	3.546	95	23.110 €	6.190 €
Trentino-Alto Adige	32.115	3,10	490	47	5.633 €	5.431 €
Umbria	35.766	4,02	455	51	5.100 €	5.728 €
Valle d'Aosta	4.674	3,67	100	79	828 €	6.504 €
Veneto	191.484	3,92	2.903	59	33.660 €	6.887 €
<b>Totale</b>	<b>2.763.012</b>	<b>4,68</b>	<b>48.344</b>	<b>82</b>	<b>342.073 €</b>	<b>5.795 €</b>

Tabella B.5 – Dati completi Esempio 2021

Territorio	Denunce		S.O.S.		Operazioni		Importi		Media
	Totali	ogni 100 ab.	Totali	ogni 100.000 ab.	%	numero	%	(mln)	€/operazione
Abruzzo	35.324	2,77	1.990	156	2,05%	885.600	1,95%	4.408 €	4.977 €
Basilicata	12.907	2,39	867	160	0,80%	345.600	0,80%	1.803 €	5.218 €
Calabria	52.530	2,83	3.826	206	2,80%	1.209.600	2,75%	6.211 €	5.135 €
Campania	202.698	3,60	15.728	280	9,10%	3.931.200	9,35%	21.014 €	5.345 €
Emilia-Romagna	181.014	4,09	9.570	216	7,05%	3.045.600	6,95%	15.678 €	5.148 €
Friuli-Venezia Giulia	31.706	2,65	2.264	190	1,95%	842.400	1,55%	3.506 €	4.162 €
Lazio	247.705	4,33	17.236	302	10,80%	4.665.600	11,55%	25.973 €	5.567 €
Liguria	62.548	4,14	3.198	212	2,65%	1.144.800	2,35%	5.309 €	4.638 €
Lombardia	398.610	4,01	25.447	256	16,00%	6.912.000	15,50%	34.913 €	5.051 €
Marche	36.617	2,46	2.897	195	2,50%	1.080.000	2,35%	5.309 €	4.916 €
Molise	7.858	2,69	559	191	0,50%	216.000	0,40%	902 €	4.174 €
Piemonte	169.903	3,99	8.295	195	6,00%	2.592.000	5,15%	11.572 €	4.464 €
Puglia	125.146	3,19	7.702	196	7,05%	3.045.600	6,45%	14.551 €	4.778 €
Sardegna	42.919	2,70	1.880	118	2,70%	1.166.400	2,45%	5.535 €	4.745 €
Sicilia	151.233	3,13	9.283	192	7,60%	3.283.200	7,00%	15.754 €	4.798 €
Toscana	140.460	3,83	8.206	224	5,80%	2.505.600	5,70%	12.848 €	5.128 €
Trentino-Alto Adige	26.957	2,51	2.378	222	1,90%	820.800	2,00%	4.630 €	5.641 €
Umbria	27.109	3,16	1.283	149	1,70%	734.400	1,55%	3.482 €	4.741 €
Valle d'Aosta	2.999	2,43	245	199	0,20%	86.400	0,20%	451 €	5.218 €
Veneto	147.852	3,05	10.253	212	10,85%	4.687.200	14,00%	31.556 €	6.732 €
<b>Totale</b>	<b>2.104.114</b>	<b>3,56</b>	<b>133.107</b>	<b>225</b>	<b>100,00%</b>	<b>43.200.000</b>	<b>100,00%</b>	<b>225.400 €</b>	<b>5.218 €</b>





## Bibliografia

- ARDIZZI G. – DE FRANCESCHIS P. – GIAMMATTEO M., *Estratto dello studio “Cash payment anomalies and money laundering: an econometric analysis of Italian municipalities”*, 2016
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Lettera di Yves Mersch del 13 dicembre 2019*
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Study on the payment attitudes of consumers in euro area (SPACE)*, 2021
- BANCA CENTRALE EUROPEA, *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area – 2022*, 2022
- BANCA D’ITALIA, *Comunicazione della Banca d’Italia in materia di obblighi antiriciclaggio per gli intermediari bancari e finanziari*, 2018
- BANCA D’ITALIA, *La moneta e gli strumenti di pagamento alternativi al contante*, in *I quaderni didattici della Banca d’Italia*, Roma, 2018
- BANCA D’ITALIA, *Manuale operativo per le segnalazioni periodiche a fini antiriciclaggio*, 2019
- BANCA D’ITALIA, *Provvedimento recante disposizioni attuative in materia di adeguata verifica della clientela*, 2013
- BANCA D’ITALIA, *Provvedimento recante gli indicatori di anomalia per gli intermediari*, 2010.
- CARBONE M., *Archivio dei rapporti finanziari: esigenze di razionalizzazione tra normativa fiscale e antiriciclaggio*, in *Corriere Tributario* 30/2013
- CASSETTA A. – DI FILIPPO A. – ROVERSI V., *N. 6 – L’utilizzo delle banconote di taglio elevato come potenziale strumento di riciclaggio: lo studio del 2011 con una nota di aggiornamento*, in *Quaderni dell’antiriciclaggio – Analisi e Studi*
- CLEMENTE C., *Anomalie operative, sospetti e spunti investigativi: il contributo dell’UIF*, Rimini, 2013
- CLEMENTE C., *Audizione del Direttore dell’Unità di Informazione Finanziaria per l’Italia*, in *Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/849 (A. 389)*, Roma, 2017
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Bruxelles, 2017

COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*, Bruxelles, 2022

DI VIZIO F., N. 8 – *Il riciclaggio nella prospettiva penale ed in quella amministrativa. Definizioni di riciclaggio in Quaderni dell'antiriciclaggio – Analisi e studi*, 2017

ESSELINK H. – HERNÁNDEZ L., *The use of cash by households in the euro area*, 2017

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA opinion on 'virtual currencies'*, 2014

EUROPEAN BANKING AUTHORITY, *EBA warns consumer on virtual currencies*, 2013

EUROPOL, *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as facilitator for money laundering*, 2015

FONTANA F., *Criptovalute e rischi di riciclaggio in Rivista Italiana dell'Antiriciclaggio*, 2020

GAFI, *International Best Practices: Detecting and Preventing the Illicit Cross-Border Transportation of Cash and Bearer Negotiable Instruments*, Parigi, 2010

GAFI, *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*, Parigi, 2015

GAFI, *Raccomandazioni FATF-GAFI. Standard internazionali per il contrasto del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo e della proliferazione delle armi di distruzione di massa*, 2012

GAFI, *Special Recommendations on Terrorist Financing*, 2004

GAFI, *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, Parigi, 2013

GAFI, *Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*, Parigi, 2014

GIAMMATTEO M., *Estratto dello studio "Cash and money laundering: an application to Italian data at bank-municipality level"*, 2015

GIAMMATTEO M. – IEZZI S. – ZIZZA R., *Pecunia olet. Cash usage and the underground economy*, 2021

GROS D., *Implications of the expanding use of cash for monetary policy*, 2017

GUARDIA DI FINANZA, *Circolare Guardia di Finanza 07 luglio 2017 n. 210557 – Allegato 1*

IMMORDINO G. – RUSSO F.F., *Cashless Payments and Tax Evasion*, 2016

ISTAT, *L'Economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2017-2020*, 2022

KROGH M., *Gli obblighi e le nuove sanzioni antiriciclaggio nel D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 90, in Notariato 5/2017*

LOCONTE S. (a cura di), *Antiriciclaggio: Obblighi, responsabilità e sanzioni*, 2014:

LOCONTE S. – BELGIOVINE M.A., *Obblighi di adeguata verifica della clientela*

LOCONTE S. – PINTAUDI G., *Riciclaggio e finanziamento del terrorismo: gli organi preposti al contrasto*

STAROLA L., *L'evoluzione della disciplina antiriciclaggio*

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale derivante da omessa fatturazione*, Roma, 2021

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, *The 9/11 Commission Report*, 2004

PATALANO R., *Riciclaggio e flussi finanziari illeciti nel capitalismo contemporaneo in Economia e Politica*, 2022

*Protocollo d'intesa tra DNA, UIF, Guardia di Finanza e Dipartimento di Pubblica Sicurezza*, 5 ottobre 2017

RAZZANTE R. (a cura di), *Commentario alle nuove norme contro il riciclaggio: D. lgs. 21 novembre 2007, n. 231*, Padova, 2008:

MARESCA G., *Presentazione*

RAZZANTE R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Torino, 2011

RUSSO F.F., *Cash Thresholds, Cash Expenditure and Tax Evasion*, 2020

SACCO A.M., Giudice del Tribunale di Roma, II Sezione Civile, *Sentenza n. 6076/2017*, pubbl. il 12 settembre 2017, R. G. 504/2016

*Sentenza n. 27023 della II Sezione Penale*, dep. Il 13 luglio 2022

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni*, 2018

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Provvedimento 4 maggio 2011 – Allegato 1. Istruzioni sul contenuto delle segnalazioni di operazioni sospette*

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Provvedimento 4 maggio 2011 – Allegato 2. Informazioni e dati contenuti nella segnalazione*

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Dati statistici. Semestre I-2021*, Roma, 2021

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Quaderni dell'Antiriciclaggio – Dati statistici. Semestre II-2021*, Roma, 2022

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2008*, Roma, 2009

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2009*, Roma, 2010  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2010*, Roma, 2011  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2011*, Roma, 2012  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2012*, Roma, 2013  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2013*, Roma, 2014  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2014*, Roma, 2015  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2015*, Roma, 2016  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto Annuale 2016*, Roma, 2017  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2017*, Roma, 2018  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2018*, Roma, 2019  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2019*, Roma, 2020  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2020*, Roma, 2021  
UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Rapporto annuale 2021*, Roma, 2022  
URBANI A., *L'attività delle banche*, Padova, 2010  
VERRUCCHI M., *Riciclaggio e favoreggiamento*, Piove di Sacco (PD), 2015  
VISCO I., *Allegato I – Disposizioni per l'attività di gestione del contante in Provvedimento del 22 giugno 2016: Disposizioni relative al controllo dell'autenticità e idoneità delle banconote in euro e al loro ricircolo*

## Sitografia

AGENZIA DELLE ENTRATE, *La tua dichiarazione precompilata – Spese sanitarie* – <https://info730.agenziaentrate.it/portale/web/guest/spese-sanitarie>

ANNONI A. – RIZZI G., *Limite all'utilizzo del denaro contante: si cambia (di nuovo)*, 2023 – <https://www.federnotizie.it/limite-allutilizzo-del-denaro-contante-si-cambia-di-nuovo/>

ANSA.IT, *'Il tetto al contante salirà'. L'opposizione attacca*, 2022 – [https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/26/il-tetto-al-contante-salira.-lopposizione-attacca\\_08440df5-d822-4487-bf03-741c4879761d.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2022/10/26/il-tetto-al-contante-salira.-lopposizione-attacca_08440df5-d822-4487-bf03-741c4879761d.html)

AQUARO D. – DELL'OSTE C., *Nel 730 nuovo test-tagliola per le spese sanitarie tracciabili in Il-Sole24Ore*, 2022 – <https://www.ilsole24ore.com/art/nuovo-test-le-spesse-sanitarie-tracciabili-AExFtuZB>

ARENA DIGITALE, *Italia, contanti a 245 mld di valore*, 2021 – <https://www.arenadigitale.it/2021/07/26/italia-contanti-a-245-mld-di-valore/>

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Ambiente, salute e sicurezza* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/environmental/html/index.it.html>

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Banknotes and coins circulation* – [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.it.html)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Caratteristiche di sicurezza* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/security/html/index.it.html>

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Cos'è la moneta?* – [https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what\\_is\\_money.it.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.it.html)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il numero di banconote in euro false resta basso nel 2022*, 2023 – <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2023/html/ecb.pr230130~98bc45a802.it.html>

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Il ruolo del contante* – [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/cash\\_role/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.it.html)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Italy - Collector coins - Collector coins issued less collector coins returned - Coins - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro* – [https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES\\_KEY=195.BKN.M.IT.CL10.C.ALLD.AS.S.E](https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=195.BKN.M.IT.CL10.C.ALLD.AS.S.E)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Italy - Net Circulation - number of banknotes/coins in circulation - Banknotes - All denominations - All design series - Stock - denominated in Euro* – [https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES\\_KEY=195.BKN.M.IT.NC10.B.ALLD.AS.S.E](https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=195.BKN.M.IT.NC10.B.ALLD.AS.S.E)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *La BCE pone fine alla produzione e all'emissione della banconota da €500, 2016* – <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr160504.it.html>

BANCA CENTRALE EUROPEA, *La strategia dell'Eurosistema per il contante* – [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/html/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.it.html)

BANCA CENTRALE EUROPEA, *Misure antifalsificazione* – <https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/ac/html/index.it.html>

BANCA D'ITALIA, *Contraffazione* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/contraffazione/index.html>

BANCA D'ITALIA, *Emissione euro* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/>

BANCA D'ITALIA, *Monete* – <https://www.bancaditalia.it/compiti/emissione-euro/monete/index.html>

BROCARDI.IT, *Articolo 270 bis Codice Penale: Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico* – <https://www.brocardi.it/codice-penale/libro-secondo/titolo-i/capo-i/art270bis.html?q=270bis+cp&area=codici>

CANEPA C., *È vero che il tetto al contante non limita l'evasione, come dice Meloni?*, 2022 – <https://pagellapolitica.it/fact-checking/tetto-contante-evasione-fiscale-governo-meloni>

CAPONE L., *Il Cashback per combattere l'evasione? Uno spreco di soldi, dice il Mef*, 2022 – <https://www.ilfoglio.it/economia/2022/01/18/news/il-cashback-per-combattere-l-evasione-uno-spreco-di-soldi-dice-il-mef-3554053/>

CASSARA J.A., *Trade-Based Money Laundering: The Next Frontier in International Money Laundering Enforcement*, 2015 – <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9781119125389.ch5>

CERVI C., *Si può pagare lo stipendio in contanti?*, 2023 – <https://www.money.it/si-puo-pagare-lo-stipendio-in-contanti>

CIMAGLIA D., *Piano Italia Cashless: ecco di cosa si tratta*, 2020 – <https://www.consumatori.it/news/piano-italia-cashless-ecco-cosa-tratta/>

COMITATO EDUFIN, *Denaro contante*, in *Il portale dell'educazione finanziaria* – <https://www.quellocheconta.gov.it/it/strumenti/bancari-finanziari/denaro-contante>

CONSOB, *La crisi del debito sovrano del 2010-2011* – <https://www.consob.it/web/investor-education/crisi-debito-sovrano-2010-2011>

DE BENEDICTIS S. – PISANU N., *Voluntary disclosure: cos'è e come funziona la collaborazione volontaria*, 2020 – <https://www.agendadigitale.eu/documenti/voluntary-disclosure-cose-e-come-funziona-la-collaborazione-volontaria/>

DE CENSI G., *Ecco come funziona Gianos la sentinella dell'antiriciclaggio*, 2019 – <https://www.il-giornale.it/news/ecco-funziona-gianos-sentinella-dell-antiriciclaggio.html>

DE CONNO A., *Criptovalute, riciclaggio e autoriciclaggio*, 2022 – <https://www.altalex.com/documents/news/2022/05/24/criptovalute-riciclaggio-autoriciclaggio>

DE PAOLIS M., *Nuove norme antiriciclaggio: è davvero venuto meno l'obbligo di tenuta dell'archivio unico informatico (auì) e del registro della clientela?*, 2017 – <http://www.ecllegal.it/nuove-norme-antiriciclaggio-davvero-venuto-meno-lobligo-tenuta-dellarchivio-unico-informatico-auì-del-registro-della-clientela-abstract/>

DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Istituzione della DIA*. – <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/istituzione-della-dia/>

EUR-LEX, *Trattato di Roma (CEE)* – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGIS-SUM:xy0023>

EUROPOL, *Europol joins forces with EU FIUs to fight terrorist financing and money laundering*, 2016 – <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-joins-forces-eu-fius-to-fight-terrorist-financing-and-money-laundering>

FINANCIAL CRIME ACADEMY, *Black Market Peso Exchange in Money Laundering* – <https://financialcrimeacademy.org/black-market-peso-exchange-definition/>

FISCOeTASSE, *Quali sono i limiti di utilizzo contante ai fini antiriciclaggio?*, 2016 – <https://www.fiscoetasse.com/domande-e-risposte/10259-quali-sono-i-limiti-ai-fini-della-normativa-antiriciclaggio-alla-circolazione-di-denaro-contante.html>

GESUATO E., *Contanti: il nuovo limite è 2.500 Euro*, in FISCOeTASSE, 2011 – <https://www.fiscoetasse.com/approfondimenti/10501-contanti-il-nuovo-limite-2-500-euro.html>

GHIDOTTI C., *Giuseppe Conte su Cashback e acquisti online*, 2021 – <https://www.punto-informatico.it/giuseppe-conte-cashback-acquisti-online/>

GIORDANA N., *Antiriciclaggio, gli obblighi di verifica della clientela*, 2018 – <https://www.altalex.com/documents/news/2018/08/23/antiriciclaggio-gli-obblighi-di-verifica-della-clientela>

GRAZIANO F., *Criptovalute, servono regole contro il rischio riciclaggio: cosa dice la Cassazione*, 2022 – <https://www.agendadigitale.eu/documenti/criptovalute-servono-regole-contro-il-rischio-riciclaggio-cosa-dice-la-cassazione/>

HUFFPOST, *Il cashback divide Conte e Draghi*, 2021 – [https://www.huffingtonpost.it/entry/il-cashback-divide-conte-e-draghi\\_it\\_6176e5efe4b03072d6fa3b24/](https://www.huffingtonpost.it/entry/il-cashback-divide-conte-e-draghi_it_6176e5efe4b03072d6fa3b24/)

ILPOST.IT, *Che senso ha alzare il tetto all'uso del denaro contante?*, 2022 – <https://www.ilpost.it/2022/10/27/tetto-contante-aumento/>

ILPOST.IT, *Il governo vuole sospendere il "cashback"*, 2021 – <https://www.ilpost.it/2021/06/29/cashback-fine-luglio/>

ILPOST.IT, *Perché è finita l'epoca dei sequestri di persona?*, 2017 – <https://www.ilpost.it/2017/08/06/epoca-sequestri-di-persona/>

IMPARATO R., *Limite pagamento in contanti: com'è cambiato negli ultimi 20 anni?*, 2020 – <https://www.money.it/limite-pagamento-contanti-cambiato-ultimi-20-anni>

IPSOA, *Voluntary disclosure* – <https://www.ipsoa.it/wkpedia/voluntary-disclosure>

ISTAT, *Delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria* – [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv\\_delittips#](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=dccv_delittips#)

ISTAT, *Economia sommersa e attività illegali, Valori correnti (milioni di euro) ed incidenza percentuale delle componenti sul Pil. Anni 2011-2020*, 2022 – <https://www.istat.it/it/files//2022/10/Tavole-Economia-non-osservata-ottobre-2022.xlsx>

ISTAT, *Popolazione residente al 1° gennaio* – <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=18460#>

ITALIA IN DATI, *Economia non osservata ed evasione in Italia* – <https://italiaindati.com/evasione-in-italia/>

LUMIA L., *Legge di bilancio 2023: flat tax, voluntary disclosure, condono cartelle*, 2022 – <https://it.linkedin.com/pulse/legge-di-bilancio-2023-flat-tax-voluntary-disclosure-condono-lumia>

MAINIERI N., *La quarta Direttiva europea antiriciclaggio: i reati fiscali come reato presupposto e altre importanti novità*, 2015 – <https://www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/9165729>

MASI S., *V direttiva antiriciclaggio: obiettivi, ambito di riforma, modifiche*, 2019 – <https://www.altalex.com/documents/news/2019/05/28/v-direttiva-antiriciclaggio>

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Attività del Gruppo di azione finanziaria (Gafi-Faft)* – [https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita\\_istituzionali/prevenzione\\_reati\\_finanziari/area\\_internazionale/](https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale/)

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo* – [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_10\\_1.page](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_10_1.page)



PAGELLA POLITICA, *La Bce ha "dato ragione" a Fratelli d'Italia sul tetto al contante?*, 2020 – <https://www.pagellapolitica.it/fact-checking/la-bce-ha-dato-ragione-a-fratelli-ditalia-sul-tetto-al-contante>

PALMIERI A., *Legge di stabilità 2016 e limite contante*, 2016 – <https://www.codiceazienda.it/limite-contanti-tabella-riepilogativa/>

PALMIERI G.M., *Note "a prima lettura" sul d.lgs. n. 195/2021 recante attuazione della Direttiva UE 2018/1673 sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale*, 2022 – <https://www.penaldep.it/note-a-prima-lettura-sul-d-lgs-n-195-2021-recante-attuazione-della-direttiva-ue-2018-1673-sulla-lotta-al-riciclaggio-mediante-il-diritto-penale>

RESERVE BANK OF INDIA, *Hundies* – [https://web.archive.org/web/20131126010531/http://rbi.org.in/scripts/ms\\_hundies.aspx](https://web.archive.org/web/20131126010531/http://rbi.org.in/scripts/ms_hundies.aspx)

ROSSI A., *Hawala: un sistema (illegale) per il finanziamento al terrorismo*, 2020 – <https://www.riskcompliance.it/news/hawala-un-sistema-illegale-per-il-finanziamento-al-terrorismo/>

SANCTION SCANNER, *What is Black Market Peso Exchange?* – <https://sanctionsscanner.com/knowledge-base/black-market-peso-exchange-what-is-bmpe-316>

SARWAR M.G., *Hundi frustrates legal money transfer*, 2021 – <https://businesspostbd.com/opinion/hundi-frustrates-legal-money-transfer-30702>

SOSCONSUMATORI, *Stretta sui contanti: limite a 1000 euro, una guida pratica per risolvere tutti i dubbi*, 2012 – <https://sosconsumatori.it/stretta-sui-contanti-limite-1000-euro-guida-pratica-per-risolvere-tutti-i-dubbi/>

STELLA G., *La disciplina dell'antiriciclaggio e gli adempimenti dei professionisti*, a cura del Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti, 2006 – <http://www.ordineforense.salerno.it/images/articoli/files/549.pdf>

THEOBALD U., *feiqian 飛錢, bills of exchange*, 2016 – <http://www.chinaknowledge.de/History/Terms/feiqian.html>

TOPPR.COM, *Hundi* – <https://www.toppr.com/guides/business-laws-cs/negotiable-instruments-act/hundi/>

TRAMONTANO G., *La Terza Direttiva antiriciclaggio e gli obblighi per i professionisti*, 2006 – <https://www.filodiritto.com/la-terza-direttiva-antiriciclaggio-e-gli-obblighi-i-professionisti>

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Antiriciclaggio* – <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/index.html>

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Indicatori, schemi e comunicazioni inerenti a profili di anomalia* – <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/>

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Ordinamento italiano* – <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/ordinamento-italiano/>

UNITÀ DI INFORMAZIONE FINANZIARIA, *Organizzazione internazionale* – <https://uif.bancaditalia.it/sistema-antiriciclaggio/organizzazione-internazionale/>